

DIRIMÁCIA PRI PLENÁRNOM HLASOVANÍ

Ustanovenie čl. 131 ods. 1 ústavy (Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.) vylučuje podústavnú normu, podľa ktorej pri rovnosti hlasov v pléne rozhoduje hlas predsedajúceho.

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2013 zo 17. septembra 2014)

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 17. septembra 2014 v pléne zloženom z predsedníčky Ivety Macejkovej (predkladateľka protinávrhu) a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobříka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Lalíka, Lajosa Mészárosa (sudca spravodajca), Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 49 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej Advokátskou kanceláriou Kolíková & Partners, s. r. o., Radvanská 21, Bratislava, na vyslovenie nesúladu ustanovení § 28 ods. 2, 3 a 4 a § 79c zákona Národnej rady Slovenskej republiky o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 31, čl. 131 ods. 1, čl. 133 a čl. 134 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 46 ods. 1, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky ako účastníka konania a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka, takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 28 ods. 2 druhej vety zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov **n i e j e** v súlade s čl. 131 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrh skupiny 49 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **z a m i e t a**.

O d ô v o d n e n i e :**I.**

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) uznesením č. k. PL. ÚS 8/2013-24 z 5. júna 2013 prijal podľa § 25 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky 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 „zákon o ústavnom súde“) na ďalšie konanie návrh skupiny 49 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na vyslovenie nesúladu zákona č. 114/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky 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 aj „novela zákona“ alebo „zákon č. 114/2013 Z. z.“), s princípom právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

(ďalej len „ústava“), princípom slobodnej súťaže politických síl podľa čl. 31 ústavy, so spôsobom rozhodovania v pléne ústavného súdu podľa čl. 131 ods. 1 ústavy, s nemožnosťou podania opravného prostriedku proti rozhodnutiu ústavného súdu podľa čl. 133 ústavy a so sľubom sudcu ústavného súdu podľa čl. 134 ods. 4 ústavy v spojení s právom na nestranný súd podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, s princípom rovnosti strán podľa čl. 47 ods. 3 ústavy, s právom nebyť odňatý zákonnému sudcovi podľa čl. 48 ods. 1 ústavy, ako aj podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Ústavný súd zároveň uvedeným uznesením pozastavil účinnosť novely zákona (uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 20. júna 2013 pod č. 159/2013 Z. z.).

Predmetom konania je ústavná súladnosť označených ustanovení zákona o ústavnom súde týkajúcich sa úpravy predpojatosti sudcov, ktoré ustanovujú, že pri určitom počte vylúčení, resp. odmietnutí sudcov sa zloženie pléna vracia k východiskovému stavu a pri senátnom rozhodovaní rozhoduje o veci samej senát v pôvodnom zložení. Predmetom konania je ďalej ústavnosť dirimácie predsedajúceho pléna v konaní o predpojatosti. Napokon je predmetom konania aj ústavnosť legislatívneho procesu, ústavnosť jeho skrátenia pri prijímaní predmetnej novely zákona.

2. Ústavný súd rozhodol, že okrem obvyklého odôvodnenia, ktoré sa v predmetnej veci týka ústavnosti dirimácie pri rozhodovaní o predpojatosti v pléne, zahŕnie do rozhodnutia aj návrhy, ktoré boli tzv. procesne zamietnuté. Rozhodnutie sa tak skladá z rekapitulácie, odôvodnenia vo vzťahu k bodu 1 výroku – dirimácii a z návrhu a protinávrhu, ktoré nezískali v pléne potrebnú väčšinu (pozri tiež bod 37).

Návrh skupiny poslancov, argumenty Národnej rady a repliky navrhovateľov podľa jednotlivých argumentačných okruhov (body 3 – 15 nálezu)

3. Podľa skupiny poslancov novela zákona je v celom rozsahu v rozpore s ústavným poriadkom Slovenskej republiky, pričom skupina poslancov vzniesla námietky osobitne pre vážny rozpor novely zákona s princípmi deľby moci a zákazu retroaktivity, ktoré sú imanentnou súčasťou princípu právneho štátu obsiahnutého v čl. 1 ods. 1 ústavy.

4. Základnú námietku skupina poslancov vzniesla pre nedovolenú spätnú účinnosť novely zákona. Podľa skupiny poslancov sa novela zákona vzťahuje aj na skutočnosti, ktoré nastali pred jej účinnosťou a ktorých budúci právny význam nemohli v tom čase adresáti predvídať. Nová zákonná úprava teda zavádza podľa názoru skupiny poslancov pravú retroaktivitu, pretože zasahuje do právnych vzťahov vzniknutých pred účinnosťou novely zákona, konkrétne do práva na nestranného sudcu a s tým súvisiaceho práva na spravodlivé súdne konanie. V tejto súvislosti poukazuje skupina poslancov na prechodné ustanovenia novely zákona a dopĺňa, že zákon sa vzťahuje aj na prebiehajúce súdne konania pred ústavným súdom bez toho, aby sa zákonodarca ústavne konformným spôsobom vysporiadal s účinkami právoplatných rozhodnutí ústavného súdu vydaných v týchto prebiehajúcich konaniach pred účinnosťou zákona, ktoré môžu byť s novým zákonom v rozpore. Podľa skupiny poslancov to znamená, že ak už došlo k vydaniu rozhodnutia v konaní o predpojatosti sudcu, na dané rozhodnutie sa neprihliada. Ústavne konformným spôsobom vysporiadania sa s účinkami právoplatných rozhodnutí vydaných pred účinnosťou novely zákona môže byť podľa názoru skupiny poslancov jedine prechodné ustanovenie zákona, ktorým sa zachovávajú účinky vydaných právoplatných rozhodnutí ústavného súdu aj po účinnosti novely zákona. Skupina poslancov v súvislosti s nedovolenou spätnou účinnosťou novely zákona citovala taktiež viaceré rozhodnutia ústavného súdu. Rovnako poukazuje na konanie pred ústavným súdom v prípade

nevymenovania kandidáta na generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej aj „generálny prokurátor“) prezidentom Slovenskej republiky a dodáva, že v tomto prípade sa v dôsledku neskôr prijatej novely zákona zmení situácia v neprospech účastníka tohto konania (vo veci sťažnosti kandidáta na generálneho prokurátora), pretože podľa nového znenia zákona by sa malo ignorovať predchádzajúce právoplatné rozhodnutie o vylúčení dvoch sudcov (skupina poslancov poukazuje v tejto súvislosti na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 44/2013 z 24. januára 2013) pôvodného senátu pre predpojatosť, a práve títo, už raz právoplatne vylúčení sudcovia, by mali podľa novej právnej úpravy o veci tohto kandidáta rozhodovať.

Národná rada sa vyjadrila k retroaktivite novely zákona. Národná rada uznáva, že na prvý pohľad a pri mechanickej aplikácii právnych názorov ústavného súdu na zákaz retroaktivity možno ľahko dospieť k záveru o retroaktívnych, a preto neústavných účinkoch novely zákona. Národná rada však zároveň upozorňuje, že v súvislosti so zákazom retroaktivity sa treba pozrieť aj na odvrátenú stranu zákazu retroaktivity, na ktorej v okolnostiach prípadu existuje rozpor právnej úpravy ochraňujúcej jednotlivca a právnej úpravy ochraňujúcej množinu osôb vopred neznámeho počtu. Ani požiadavku právnej istoty, ktorou sa odôvodňuje zákaz retroaktivity, nemožno podľa názoru národnej rady absolutizovať natoľko, aby sa stala prekážkou vylučujúcou uplatnenie spravodlivosti, ktorá je imanentným atribútom právneho štátu, a z tohto dôvodu je implikovaná v ochrane, aká sa poskytuje podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Riešenie konfliktu medzi spravodlivosťou a pozitívnym právom ponúka podľa národnej rady Radbruchova formula, na ktorú vo svojom vyjadrení odkazuje a ktorú zmieňuje na preukázanie relatívnosti zákazu retroaktivity v materiálnom právnom štáte, ktorý sa spája aj s hľadaním riešenia pre vzťahy a situácie zdanlivo právne neupraviteľné kvôli prekážke zákazu retroaktivity. V okolnostiach prípadu nemožno podľa národnej rady uvažovať o retroaktívnom zásahu do právneho postavenia neurčitého, ale druhovo vymedzeného okruhu osôb. Podľa národnej rady je zrejmé, že vo fáze tvorby práva nedošlo k prijatiu právnej úpravy spätne meniacej právne postavenie osôb, ktoré v konaní pred ústavným súdom namietli zaujatosť sudcov. Ústavný súd o námietke zaujatosti sudcov právoplatne rozhodol a následne v dôsledku nadobudnutia účinnosti novely zákona sa toto rozhodnutie má zmeniť. Problém tak podľa národnej rady spočíva v konflikte záujmu konkrétnej fyzickej osoby, sťažovateľa v konaní pred ústavným súdom vo veci sťažnosti kandidáta na generálneho prokurátora, v individuálne identifikovanom konaní so záujmom všetkých ostatných účastníkov konaní pred ústavným súdom. Podľa názoru národnej rady vo veciach týchto účastníkov konania zmena zákona zvyšuje ich právnu istotu, vytvára príležitosť pre rozhodnutie o ich námietke zaujatosti v skutkovom stave, keď platná právna úprava takú príležitosť nevytvára. Podľa vyjadrenia národnej rady riešenie naznačeného konfliktu medzi porušením zákazu retroaktivity v individuálnom prípade a prijatím právnej úpravy poskytujúcej benefit zo zmeny v prospech väčšiny potenciálne dotknutých subjektov je hľadanie spravodlivej rovnováhy medzi konfliktnými záujmami, prijatie takých opatrení, ktoré nevylúčia zmenu právnej úpravy v prospech zlepšenia právneho postavenia väčšiny potenciálne dotknutých subjektov bez toho, aby spätnou účinnosťou utrpelo právne postavenie jednotlivca predstavujúceho výnimku vzhľadom na právne postavenie väčšiny. Prijatie zákona, ktorý so spätnou účinnosťou upravuje právne postavenie neurčitého počtu subjektov práva bez toho, aby negatívne postihoval právne postavenie týchto subjektov, a pritom má negatívny účinok na právne postavenie jednotlivca, možno podľa presvedčenia národnej rady označiť za súladný so zákazom retroaktivity právnych predpisov, ak v právnom poriadku existujú prostriedky umožňujúce poskytnúť právnu ochranu dotknutému jednotlivcovi vo fáze aplikácie práva.

V súvislosti s namietanou retroaktivitou novely zákona navrhovateľa odkázali na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) vo veci Van Hurk v. the Netherlands (najmä body 44, 45 a 52). Z týchto bodov je podľa navrhovateľov zrejmé, že ak už je vydané súdne rozhodnutie a je pozmenené orgánom, ktorý nemá súdnu povahu, to znamená nesúdnym orgánom, takýto zásah sa považuje za zásah do del'by moci a ako taký sa považuje za zásah do nezávislosti súdu. V konkrétnom prípade Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že ak k tomu dôjde, znamená to aj popretie práva na spravodlivý proces. Týmto prípadom navrhovateľa doplnili svoj návrh na začatie konania a k tomu ďalej uviedli, že prekryvanie ich argumentácie, ktorá súvisí s retroaktivitou, tzv. Radbruchovou formulou zo strany národnej rady je určitá zástierka a nemá v žiadnom prípade opodstatnenie.

5. Novela zákona podľa skupiny poslancov súčasne porušila princíp del'by moci, keďže zákonodarná moc zasiahla do súdnej moci tým, že zrušila následok jej právoplatného rozhodnutia, resp. novela zákona neguje (mení) už existujúce právoplatné rozhodnutie ústavného súdu (konkrétne rozhodnutia ústavného súdu – skupina poslancov poukazuje aj v tejto súvislosti na rozhodnutie sp. zn. II. ÚS 44/2013 z 24. januára 2013), a teda prijatou novelou zákona sa podľa skupiny poslancov neprípustným spôsobom zasahuje do vzťahov medzi jednotlivými zložkami moci, keď zákonodarný orgán pod rúškom generálnej úpravy mení konkrétne rozhodnutie ústavného súdu. Nejde pritom podľa názoru skupiny poslancov o neplánovaný dôsledok prijatej právnej úpravy, ale tento dôsledok sa javí ako hlavný motív novely zákona, čo jednoznačne vyplýva aj z okolností schvaľovania zákona, dôvodovej správy a verejných vyjadrení predkladateľa. Skupina poslancov ďalej uvádza, že zákonodarná moc môže realizovať svoju normotvornú kompetenciu len v ústavných medziach, ktoré v danom kontexte predstavujú obmedzenia vyplývajúce z princípu del'by moci, v rozpore s ktorými je právna úprava negujúca či meniaci právoplatné súdne rozhodnutie, a to s plným vedomím zákonodarného orgánu. Aj keby sa pripustila výnimka z tohto princípu, tá by mohla byť odôvodnená len nápravou krívd spôsobených súdnou mocou, čo v danom prípade neprichádza do úvahy, keďže rozhodnutím o vylúčení predpojatých sudcov bola naopak, poskytnutá ochrana ústavných práv sťažovateľa. K narušeniu rovnováhy medzi zákonodarnou a súdnou mocou v dôsledku prijatej novely zákona dochádza podľa skupiny poslancov aj tým, že v konkrétnom prípade (konanie pred ústavným súdom vo veci sťažnosti kandidáta na generálneho prokurátora), kvôli ktorému bola novela zákona prijatá, zákonodarná moc fakticky retroaktívne odníma kompetenciu ústavného súdu rozhodnúť o námietkach predpojatosti.

K namietanému porušeniu princípu del'by moci národná rada uvádza, že národná rada v daných súvislostiach nevytlačila ústavný súd z priestoru aplikácie práva. Národná rada v medziach svojej ústavnej pôsobnosti schválila zákon, ktorým upravila postup ústavného súdu v predtým zákonom neupravenej otázke konania pred ústavným súdom, a tak vniesla právnu istotu týkajúcu sa postupu, akým má ústavný súd skúmať námietku zaujatosti svojich sudcov v osobitnej situácii, keď v obmedzenom počte členov, sudcov ústavného súdu účastníci konania namietnu zaujatosť toľkých sudcov, že medzi nimi nezvýši dostatočný počet sudcov, ktorých nestrannosť nie je spochybnená, aby mohli vytvoriť orgán zložený z ústavou predpísaného počtu sudcov pre rozhodnutie o uplatnených námietkach.

K námietke porušenia princípu del'by moci novelou zákona navrhovateľa doplnili argumentáciu uvedenú v návrhu na začatie konania o už uvedené rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Van Hurk v. the Netherlands (najmä body 44, 45 a 52), z ktorého podľa navrhovateľov vyplýva, že ak nesúdnym orgánom zasiahne do účinkov rozhodnutia súdu, znamená to nelegitímny zásah do nezávislosti, čo podľa ich názoru nastalo novelou zákona.

6. Skupina poslancov ďalej namieta politickú účelovosť novely zákona, ktorá sa podľa nich prejavuje v tom, že novela zákona pôsobí retroaktívne a upravuje tak proces konania o námietkach pred ústavným súdom, o ktorých už bolo právoplatne rozhodnuté, ako aj prebiehajúce konania na ústavnom súde.

7. Podľa skupiny poslancov sa prijatá novela zákona prieči požiadavke generality práva, keďže podľa nich nejde o situáciu, keď by zákonná regulácia používala v rámci svojej formulácie individuálne znaky, pretože po formálnej stránke možno povedať, že zákon obsahuje reguláciu pomocou všeobecných znakov. Podľa skupiny poslancov zmyslom novely zákona je dosiahnuť legislatívnym spôsobom zmenu pravidiel v konkrétnej prerokúvanej veci na ústavnom súde (už uvedené konanie pred ústavným súdom vo veci sťažnosti kandidáta na generálneho prokurátora). Hoci teda novela zákona používa druhové znaky na vymedzenie predmetu svojej regulácie, v skutočnosti má podľa skupiny poslancov priamy a individuálny dopad na konkrétne konanie a základné práva a slobody účastníkov konkrétneho konania. Z diskusie pred prijatím zákona pritom nie je skupine poslancov známy ani iný existujúci či historický prípad, na ktorý by sa mohla novela zákona vzťahovať. Z hľadiska formy síce ide podľa názoru skupiny poslancov v prípade novely zákona o normatívny právny akt, avšak z hľadiska efektu má povahu individuálneho právneho aktu priamo ovplyvňujúceho práva účastníkov predmetného jedného konkrétneho konania pred ústavným súdom.

Národná rada sa vyjadrila k namietanému porušeniu princípu generality právnej úpravy vo vzťahu k novele zákona. Podľa národnej rady písaná aj ústna formulácia umožňuje navodiť zdanie, že novela zákona smeruje k riešeniu individuálneho problému v individuálnom právnom vzťahu – v konaní pred ústavným súdom o sťažnosti kandidáta na generálneho prokurátora. Národná rada cituje tiež judikatúru ústavného súdu a dodáva, že z citovaného právneho názoru ústavného súdu možno vyvodit' súbor vlastností (obsahových náležitostí) zákona ako prameňa práva vstupujúceho do sféry ústavou chráneného záujmu, ktoré národná rada vzápätí vymenúva. Podľa národnej rady z povahy novely zákona nemožno vyvodit', že ide o návrh slúžiaci na riešenie individuálneho právneho vzťahu. Predmetom navrhutej úpravy je druhovo vymedzený vzťah obsahujúci množinu potenciálnych individuálnych právnych vzťahov medzi radom účastníkov konaní o sťažnosti pred ústavným súdom. Podstatné podľa národnej rady je, že v každom z takých konaní nemožno kedykoľvek vylúčiť vznik situácie, aká je predmetom úpravy novely zákona, pokiaľ účastník konania namietne zaujatosť viacerých sudcov ústavného súdu.

Ku generalite právnej úpravy navrhovateľa v replike uviedli, že je otázkou, či možno pri uplatnení hľadiska generality právnej úpravy v širšom význame odhliadnuť od hlavného cieľa a motívu prijatia namietanej novely zákona, ktorý bol zreteľne čitateľný a ktorým bol zásah do priebehu konkrétnej súdnej veci, a teda konkrétne ovplyvnil účinky rozhodnutí súdneho orgánu. Podľa navrhovateľov z ničoho nevyplýva, že by pohnútkou či potrebou upraviť otázku námietok v konaní pred ústavným súdom prostredníctvom namietanej novely zákona bola odôvodnená všeobecným neželaným stavom vyplývajúcim z rôznych súdnych konaní, ba naopak, národná rada touto novelou zákona mala v 1. rade za cieľ ovplyvniť konkrétne konanie a v tom vidia navrhovateľa rozpor s generalitou práva. Generalitu právnej úpravy popierajú podľa navrhovateľov aj vyjadrenia predstaviteľov vládnej koalície – koalíčných poslancov národnej rady – v rámci rozpravy o predmetnom zákone. K namietanému nedostatku generality novely zákona navrhovateľa taktiež uviedli, že samotné vyjadrenie národnej rady si odporuje, a odkázali na viaceré body vyjadrenia národnej rady. Navrhovateľa uviedli, že netvrdia, že napádaná novela zákona nevyznieva generálne, ale uvádzajú, že jej cieľom bolo riešiť jeden

konkrétny prípad, ktorý by sa vyriešil sám aj bez pričinenia zákonodarcu, ako bolo zrejmé z ďalšieho vývoja, ale zrejme s iným výsledkom, ako si želal zákonodarca.

8. Skupina poslancov ďalej uviedla, že novela zákona sa fakticky stáva opravným prostriedkom prezidenta v konaní ústavného súdu s kandidátom na generálneho prokurátora, čím porušuje čl. 133 ústavy, pretože aplikácia novely zákona v praxi môže podľa skupiny poslancov negovať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu (sp. zn. II. ÚS 44/2013 z 24. januára 2013, pozn.) vo veci kandidáta na generálneho prokurátora v konaní pred ústavným súdom.

Národná rada sa vyjadrila aj k namietanému porušeniu čl. 133 ústavy. Podľa jej názoru skupina poslancov zanedbala pri namietaní porušenia čl. 133 ústavy princíp generality ústavne konformného všeobecne záväzného právneho predpisu. Novela zákona pro futuro pre vopred neurčitý počet právnych prípadov, v ktorých vznikne príčina na uplatnenie jeho ustanovení, neustanovuje nijakú právnu normu, ktorej účinok by mohol spočívať v uplatnení opravného prostriedku proti rozhodnutiu ústavného súdu o námietke zaujatosti sudcu ústavného súdu. Národná rada odmieta existenciu rozumnej pochybnosti aj rozumnosť vyslovenej pochybnosti o porušení čl. 133 ústavy normami novely zákona. Novela zákona podľa národnej rady výslovne neobsahuje ustanovenie o akomkoľvek opravnom prostriedku a podmienkach jeho podania.

K porušeniu čl. 133 ústavy a k vyjadreniu národnej rady k tejto otázke navrhovateľa uviedli, že nielen kandidát na generálneho prokurátora J. Č. (ďalej aj „sťažovateľ“), ale každý sťažovateľ, ktorý už má rozhodnutie o námietkach vo svojej veci, je potenciálne ohrozený novou právnou úpravou, pretože ak dodatočne nastane situácia podľa namietanej novely zákona – dôjde k námietkam voči všetkým sudcom, predchádzajúce rozhodnutie o námietkach bude negované. Z neprípustnosti opravného prostriedku proti rozhodnutiu ústavného súdu vyplýva podľa názoru navrhovateľov nemožnosť zasiahnuť do jeho rozhodnutia. Pokiaľ sa zasiahne, alebo je tu taká možnosť, ide podľa navrhovateľov o nesúlad s čl. 133 ústavy.

9. Novela zákona podľa skupiny poslancov popiera základné znaky demokratického a právneho štátu, a to s ohľadom na jej prijímanie v Národnej rade Slovenskej republiky v skrátanom legislatívnom konaní, z dôvodu porušenia delby moci, ignorovania miesta politickej opozície pri prerokovaní návrhu novely zákona, ako aj vylúčenia možnosti vyjadrovania sa poslancov opozície k návrhu novely zákona v rámci legislatívneho procesu. Opozícia nemala podľa skupiny poslancov možnosť náležite uplatniť svoje názory pre vadný legislatívny proces, dôsledkom čoho nemohla slobodne prejaviť svoje výhrady a pripomienky k novej právnej úprave. K možnosti riadneho uplatnenia opozície v legislatívnom procese ako ústavnému princípu skupina poslancov uvádza judikatúru Ústavného súdu Českej republiky, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky. Skrátané legislatívne konanie neumožnilo podľa skupiny poslancov primeranú diskusiu v spoločnosti, ktorú si prijatie zákona s ohľadom na jeho obsah vyžaduje, a nebolo podľa skupiny poslancov legitímne ani legálne. Nevyhnutnosť ochrany ľudských práv, konkrétne prístupu k súdu, ako dôvod uvedený vládou Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) pre skrátané legislatívne konanie podľa skupiny poslancov v tomto prípade neobstojí, keďže skrátanie legislatívneho konania sa môže uplatniť za určitej mimoriadnej situácie, ktorá však v čase schvaľovania novely zákona nenastala, a to i s ohľadom na to, že prípad kandidáta na generálneho prokurátora (z dôvodu ktorého bola podľa skupiny poslancov novela zákona prijatá) je pred ústavným súdom od januára 2013. V spojitosti s namietanou retroaktivitou je skrátané legislatívne konanie skutočnosťou prejavujúcou sa ako svojvôľa zákonodarcu a mala by byť spôsobilá pre svoju hrubosť vyústiť podľa názoru skupiny poslancov do rozporu novely zákona s ústavou.

Ku skrátenému legislatívnemu konaniu pri prijímaní novely zákona a jeho protiústavnosti národná rada s poukázaním na judikatúru ústavného súdu uvádza, že v skutočnosti ústavný súd v predchádzajúcej rozhodovacej činnosti ešte nikdy nerozhodol, že uskutočnením skráteného legislatívneho konania došlo k porušeniu ústavy. Podľa národnej rady skrátené legislatívne konanie neupravuje ústava, ale je predmetom úpravy zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“). Podľa názoru národnej rady dodržanie podmienok na schválenie skráteného legislatívneho konania a jeho vykonanie teda môže byť otázkou ochrany zákonitosti, a nie otázkou ochrany ústavnosti. Zákon o rokovacom poriadku v časti upravujúcej skrátené legislatívne konanie nemá podľa národnej rady povahu všeobecného zákona. Preto nemôže byť prameňom ústavného práva v materiálnom zmysle slova ani výnimočne. Skupina poslancov namietla podľa národnej rady porušenie ústavy vo vzťahu, ktorý nemá ústavnoprávnu relevanciu. Národná rada ďalej odkazuje na formálne a materiálne podmienky pre uznesenie sa národnej rady na skrátenom legislatívnom konaní. Podľa národnej rady úvaha o splnení materiálnej podmienky na uskutočnenie skráteného legislatívneho konania je zverená do pôsobnosti národnej rady. Zákon o rokovacom poriadku neustanovuje právny účinok pre prípad, že národná rada posúdi nesplnenie podmienok uskutočnenia skráteného legislatívneho konania nesprávne. Tým menej možno podľa názoru národnej rady porušenie úpravy zákona o rokovacom poriadku označiť za ústavne relevantné a na základe takého porušenia rozhodnúť, že v skrátenom legislatívnom konaní schválený zákon je v nesúlade s ústavou. Národná rada vyslovuje presvedčenie, že prijatie novely zákona v skrátenom legislatívnom konaní samo osebe nepatrí k otázkam ústavnosti, ale zákonitosti. To má podľa nej za následok nedostatok právomoci ústavného súdu poskytnúť ochranu ústavnosti týkajúcu sa splnenia podmienok vykonania skráteného legislatívneho konania pri rokovaní o novele zákona. V závere k tomuto bodu vyjadrenia národná rada dopĺňa vyjadrenie odkazom na skutočnosť, že v ktoromkoľvek ďalšom konaní o sťažnosti pred ústavným súdom sa ktorýkoľvek sťažovateľ kedykoľvek uplatnením námietky zaujatosti sudcu ústavného súdu môže ocitnúť v zhodnom právnom postavení spočívajúcom v tom, že o ním uplatnených námietkach zaujatosti sudcov ústavného súdu nebude mať kto rozhodnúť, a preto sa rovnako ako kandidát na generálneho prokurátora v konaní pred ústavným súdom bude môcť obrátiť na Európsky súd pre ľudské práva so sťažnosťou pre porušenie čl. 6 dohovoru. S prihliadnutím na potenciálnu hrozbu, že taký stav nastane v desiatkach, stovkách, či dokonca tisícoch konaní o sťažnosti, národná rada vyslovuje presvedčenie, že sa nedopustila omylu vo vyhodnotení stavu ohrozenia ľudských práv ako dostatočne vážneho stavu pre uskutočnenie skráteného legislatívneho konania.

Národná rada sa aj vyjadrila k namietanej protiústavnosti prijímania novely zákona v legislatívnom konaní bez diskusie a možnosti parlamentnej opozície náležite sa vyjadriť k návrhu novely zákona. Podľa národnej rady riešenie uvedené v novele zákona nebolo pred verejnosťou utajené, navrhnuté riešenie bolo predmetom diskusie aj medzi odborníkmi. Skupina poslancov podľa národnej rady neprevzala z tejto diskusie nijaké očividné zhrnutie, ani čiastkové závery či návrhy. To však nemožno pripísať na vrub národnej rade a tvrdiť, že uplatneným postupom porušila ústavu. Podľa národnej rady je ústavne irelevantné nastoliť otázku, ako dlho by mala trvať verejná diskusia o návrhu zákona predtým, ako národná rada prikróčí k rokovaniu o návrhu zákona, či koľkí zástupcovia verejnosti a odbornej verejnosti by sa mali na diskusii podieľať. Tieto otázky síce súvisia podľa názoru národnej rady s rozvojom demokratických metód a foriem vlády, avšak nemožno im priznať takú ústavnú intenzitu,

pomocou ktorej by sa dali kvantifikovať kritériá umožňujúce odlišiť primeranú, náležitú a dostatočnú verejnú a odbornú diskusiu od nedostatočnej a neprimeranej diskusie odporujúcej ústave. Diskusia k návrhu novely zákona nebola podľa národnej rady svojou kvalitou ojedinelá. Mala povahu zaužívanej praxe, v rámci ktorej namiesto vecnej diskusie o návrhu zákona a čiastkových problémoch spätých s jednotlivými jeho ustanoveniami prevažuje politická výmena postojov dvoch súperiacich strán opozície a koalície. Národná rada vyslovuje názor, že odbočenie prejavov, ktoré poslanci urobia v rámci rozpravy o návrhu zákona, od predmetu navrhutej úpravy je spôsobilé vyvolať ústavnoprávny účinok – nesúlad so zásadami implikovanými v koncepcii materiálneho právneho štátu – iba celkom ojedinele a výnimočne, ak odklon od predmetu navrhutej úpravy nadobudne ústavnú intenzitu. Národná rada vyslovuje presvedčenie, že rokovanie o vládnom návrhu novely zákona takú kvalitu nemalo. Podľa národnej rady účasť parlamentnej menšiny na vecnom pripomienkovaní návrhu zákona nemožno nijako vynútiť. Jediným prostriedkom zainteresovania parlamentnej menšiny na pripomienkovaní návrhu zákona je vytvorenie (poskytnutie) príležitosti predniesť podľa svojej úvahy návrhy a pripomienky, zdržať sa rozpravy, alebo v nej pôsobiť deštruktívne. Poslanci z radov opozície podľa národnej rady poskytnutý priestor v diskusii nevyužili na vznesenie výhrad a pripomienok v rozsahu, aký naznačujú v námietke o porušení svojich opozičných práv. Poslanci z radov opozície podľa názoru národnej rady teda dôsledne neuplatnili svoje právo predniesť vecné výhrady a pripomienky k novej právnej úprave a tento výsledok si zaviniли sami vlastným správaním. Na takom skutkovom základe nemožno akceptovať tvrdenie o porušení práv implikovaných či už v čl. 1 ods. 1 ústavy, alebo v čl. 31 ústavy.

Ďalej navrhovatelia doplnili svoju argumentáciu týkajúcu sa namietanej neústavnosti skráteného legislatívneho konania, v rámci ktorého bola novela zákona prijatá. Podľa navrhovateľov skrátené legislatívne konanie ako proces, ktorého výsledkom je napádaná novela zákona, vykazuje také znaky svojvôle majoritnej väčšiny parlamentu, že spochybňuje zákon ako výsledok procesu aj keby výsledok sám osebe nebol problémom. Navrhovatelia uviedli, že vadnosť legislatívneho procesu bola taká vážna, že bez ohľadu na to, aký je výsledok, je potrebné zrušiť novelu zákona. Vadnosť legislatívneho procesu podľa navrhovateľov nespočíva v tom, že by bola formálne popretá možnosť opozície vystupovať v skrátenom legislatívnom konaní (teda, že by vôbec takúto možnosť opozícia v tomto prípade nemala), ale v tom, že išlo o neopodstatnené použitie skráteného legislatívneho konania. Problémom podľa navrhovateľov bola (i) neprimeraná krátkosť času legislatívneho procesu, kde jeden deň trval celý proces v národnej rade, a (ii) nedôvodné skrátenie legislatívneho procesu. Odôvodnenie skrátenia procesu porušením ľudských práv v jednom konkrétnom prebiehajúcom prípade na ústavnom súde, v ktorom paradoxne dotknutá osoba môže vnímať prijatie zákona ako jej porušenie ľudských práv, čo podľa navrhovateľov doznáva aj zákonodarca (národná rada) vo svojom vyjadrení, ako obeta jednotlivca v prospech väčšiny, nemožno považovať za dostatočné. V danom prípade nie je podľa navrhovateľov vôbec zřejmé, koho ochrana ľudských práv bola v takom ohrození, že bola zo strany zákonodarcu nevyhnutná právna úprava v zrýchlenom procese, ak jediný známy prípad mal byť skôr obeťou nového pravidla. Ďalej navrhovatelia namietali, že v rámci legislatívneho procesu absentovala kvalita riadnej diskusie.

K legalite a legitimitě legislatívneho procesu navrhovatelia uviedli, že legislatívny proces bol tak hrubo porušený, že porušenie malo intenzitu protiústavnosti. Jeden deň diskusie v rámci skráteného legislatívneho konania nemôže byť podľa navrhovateľov považovaný za primeraný čas na prerokovanie zákona v demokratickej spoločnosti, ak k tomu niet legitímneho dôvodu

a neexistuje proporcionalita medzi chránenými verejnými záujmami, čo bola práve posudzovaná situácia.

10. Nová právna úprava ďalej podľa skupiny poslancov porušila princípy spravodlivého súdneho konania v spojení s porušením princípu rovnosti zbraní a právom na nestranný súd. Podľa konštatácie skupiny poslancov novela zákona odníma účinky, ktoré by mala mať námietka zaujatosti sudcu ústavného súdu jednej strany sporu v konaní pred ústavným súdom. Novela zákona umožňuje podľa skupiny poslancov druhej strane sporu pred ústavným súdom podniknúť legálne kroky, následkom ktorých bude znemožnenie ústavnému súdu rozhodovať o podaných námietkach zaujatosti sudcu ústavného súdu. Novela zákona umožňuje podľa skupiny poslancov úplne negovať význam a zmysel námietok zaujatosti, pričom toto faktické zrušenie námietok zavádza aj do prebiehajúcich konaní pred ústavným súdom, umožňuje, aby účastník konania namielol zaujatosť všetkých sudcov ústavného súdu bez opodstatnenia, a tým spôsobil, že prípadným námietkam druhého účastníka sa už nebude ústavný súd venovať, ale automaticky vec ostane pôvodne určenému senátu, resp. žiaden sudca nebude vylúčený z pléna. Na tomto mieste skupina poslancov poukazuje na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Harabin proti Slovenskej republike, z ktorého vyplýva potreba, aby ústavný súd posúdil dôsledne všetky námietky a následne tak aj vyhotovil odôvodnenie rozhodnutia o nich. Následkom prijatia novely zákona je podľa skupiny poslancov v konkrétnom prípade sťažnosti kandidáta na generálneho prokurátora pred ústavným súdom skutočnosť, že legislatívnym zásahom prijatým v priebehu súdneho konania na ústavnom súde je vec odňatá sudcom, ktorým bola zákonným spôsobom pridelená a ktorí neboli právoplatne vylúčení pre predpojatosť. Súčasne je vec pridelená sudcom už právoplatne vylúčeným. Takýto zásah zákonodarcu je podľa názoru skupiny poslancov v rozpore s právom na nestranného a zákonného sudcu a je v rozpore s princípmi právneho štátu vo všeobecnosti, pretože odníma vec zákonnému sudcovi a určuje „nanovo“ súd, ktorý je stranný bez splnenia podmienok nevyhnutnosti, v súvislosti s ktorými skupina poslancov poukazuje na Bangalórske princípy.

11. Skupina poslancov v súvislosti s právom na nestranný súd a právom nebyť odňatý zákonnému sudcovi s ohľadom na uplatnenie zásady nevyhnutnosti podľa Bangalórskeho princípu tiež vyjadruje názor, podľa ktorého vážnym nedostatkom novej právnej úpravy je nerozlišovanie medzi vylúčenými sudcami z konania vo veci súdom pre predpojatosť a sudcami, ktorí sú účastníkmi „len“ namietnutí pre predpojatosť, prípadne sudcami je vyjadrená „len“ ich domnienka o vlastnej možnej predpojatosti. Ďalším vážnym nedostatkom novej právnej úpravy je podľa skupiny poslancov nerozlišovanie medzi predmetom konania o námietke predpojatosti a predmetom konania vo veci samej, čo je podstatné pre vysporiadanie sa s otázkou „zákonného sudcu“ a „nestranného sudcu“. V prípade odmietnutia alebo námietky zaujatosti niektorého sudcu ústavného súdu je podľa názoru skupiny poslancov potrebné posudzovať vznesenú námietku z pohľadu konkrétne prerokovanej senátnej veci, pričom jej opodstatnenosť musí byť posudzovaná aj v spojitosti s postavením namietaného sudcu v tejto veci. To okrem iného podľa skupiny poslancov v zásade znamená, že (i) námietka nedostatku nestrannosti v konaní a rozhodovaní o prijateľnosti ústavnej sťažnosti a v merite veci môže byť opodstatnená iba vo vzťahu k sudcom „zákonného senátu“ (pôvodným alebo tým, ktorí nastúpili namiesto vylúčených členov „zákonného senátu“). O takejto námietke rozhoduje „námietkový senát“; (ii) námietka nedostatku nestrannosti niektorého z členov „námietkového senátu“ môže byť podľa skupiny poslancov posudzovaná iba z hľadiska nedostatku nestrannosti sudcu tohto senátu posúdiť, či ten-ktorý člen „zákonného senátu“ je spôsobilý konať a rozhodovať nestranne o prijateľnosti ústavnej sťažnosti a v merite veci. Namietat

nedostatok nestrannosti členov „námietkového senátu“, čo sa týka konania a rozhodovania o prijateľnosti ústavnej sťažnosti a v merite veci, je preto podľa vyjadrenia skupiny poslancov neopodstatnené, keďže „námietkový senát“ nemá v označenej oblasti pôsobnosť. O námietke nedostatku nestrannosti voči členovi „námietkového senátu“ by eventuálne mohol rozhodovať podľa skupiny poslancov „ďalší senát“ (námietkový vo vzťahu k „námietkovému senátu“); (iii) námietka nedostatku nestrannosti niektorého z členov „ďalšieho senátu“ (t. j. námietkového voči „námietkovému senátu“) by mohla byť podľa skupiny poslancov posudzovaná iba z hľadiska nedostatku nestrannosti člena „námietkového senátu voči námietkovému senátu“ posúdiť, či je člen „námietkového senátu“ spôsobilý nestranne posúdiť nestrannosť člena „zákonného senátu“. O takejto námietke by eventuálne mohol rozhodovať „ďalší – námietkový senát“. Uvedené rozlišovanie medzi „námietkovým senátom“ a „zákonným senátom“ je podľa skupiny poslancov dôležité z pohľadu obsahu vznesených námietok proti daným sudcom, resp. z pohľadu obsahu vznesených námietok samotnými sudcami. Pretože námietka, ktorá sa javí ako dostatočná na vylúčenie z merita veci, nemusí byť podľa názoru skupiny poslancov dostatočná na vylúčenie z konania o námietkach. Odmietnutia, námietky zaujatosti, ich posudzovanie a rozhodovanie sú predmetom činnosti ústavného súdu a ako také podľa skupiny poslancov „per se“ nevhodné na ten spôsob úpravy, ktorý zvolil zákonodarca v novele zákona.

K námietke porušenia základného práva na nestranného sudcu novelou zákona národná rada vo svojom vyjadrení prezentovala názor, podľa ktorého novela zákona spĺňa požiadavku generality právnej úpravy, a že prípad sťažnosti kandidáta na generálneho prokurátora pred ústavným súdom predstavuje iba výnimku, akú možno vyriešiť právne korektnými prostriedkami a postupom vo fáze aplikácie práva. Keďže ide o prípad všeobecne známy, národná rada poukázala na tento príklad pre objasnenie skutkového stavu, ktorý je príčinou pre zmenu zákona o ústavnom súde, pretože dovtedy platná právna úprava nevytvárala právny základ, ktorý by umožnil ústavnému súdu ústavne konformným spôsobom preskúmať námietku zaujatosti každého z namietnutých sudcov v konaní o sťažnosti kandidáta na generálneho prokurátora, lebo v radoch sudcov ústavného súdu pôsobí jediná sudkyňa, ktorú nijaký z účastníkov konania neoznačil za zaujatú sudkyňu. V tejto súvislosti poukázala národná rada na názor skupiny poslancov, podľa ktorého pri veľkom počte námietok zaujatosti je pri možnosti výberu medzi právoplatne vylúčenými sudcami a sudcami namietnutými, ale nevylúčenými, potrebné uprednostniť vždy nevylúčených sudcov. Podľa národnej rady takto formulované pravidlo neberie do úvahy požiadavku ochrany práva na spravodlivý proces v duchu sentencie *Justice must not only be done, it must also be seen to be done*. Pravidlo formulované skupinou poslancov podľa národnej rady umožňuje nahradiť jedného potenciálne zaujatého sudcu iným potenciálne zaujatým sudcom, vytvára základ pre postup, v ktorom namiesto z jedného dôvodu zaujatého sudcu do konania vstúpi inak zaujatý sudca. Podstatou ochrany práva na nestranného (nezaujatého) sudcu musí podľa národnej rady byť právny účinok, ktorý vznikne až vtedy, keď sa preukáže neopodstatnenosť námietky zaujatosti. S účelom práva na zákonného sudcu a s podstatou materiálneho právneho štátu nie je zlučiteľný stav, keď sudcovia, o zaujatosti ktorých sa malo rozhodovať, získajú status nezaujatosti iba kvôli tomu, že ich zaujatosť, hoci aj celkom očividnú, nemá kto posúdiť pre nedostatok sudcov na orgáne súdnej moci s nízkym počtom všetkých ustanovených sudcov. Taký postup by podľa názoru národnej rady vždy znamenal výlučne formálnu vymožitelnosť práva na nezaujatého sudcu, pričom potenciálne vždy by sa spájal s možnosťou účelovej manipulácie spočívajúcej v tom, že sudcovia zaujatí v prospech jednej strany v konaní by rýchlo rozhodli o zaujatosti

sudcov zaujatých v prospech protistrany. Tým by zabránili vlastnému vylúčeniu pre zaujatosť, nech bola akokoľvek nápadná a zrejmalá.

K námietke porušenia základného práva na zákonného sudcu národná rada uvádza, že základné právo na zákonného sudcu nadväzuje na základné právo na súdnu ochranu s implikovaným právom na nestranného (nezaujatého) sudcu, s ktorým je v príčinnej súvislosti. Základné právo na zákonného sudcu v skupinou poslancov namietnutom vzťahu nemôže byť porušené, ak nedôjde k porušeniu práva na nezaujatého sudcu. Podľa vyjadrenia národnej rady za zákonného sudcu podľa čl. 48 ods. 1 ústavy treba považovať sudcu, ktorý bol určený na prerokovanie a rozhodovanie vecí v súlade s rozvrhom práce súdu, a tiež sudcu, ktorému boli veci pridelené z dôvodu vylúčenia iného sudcu pre zaujatosť v zmysle príslušných právnych predpisov. Novela zákona vložila do úpravy postup rozhodovania o tom, ktorý sudca ako zákonný sudca nahradí pri rozhodovaní o merite vecí sudcu pôvodne určeného do senátu vo výnimočnom druhu situácií, keď obvyklým postupom podľa zákona nemožno určiť, ktorý z namietnutých sudcov nie je zaujatý, a preto je spôsobilý ako nestranný sudca rozhodnúť o merite sporu predloženého účastníkom konania na rozhodnutie. Podľa národnej rady účelom úpravy je nastoliť spravodlivú rovnováhu medzi právom účastníka konania na meritórne rozhodnutie o jeho veci a medzi právom na rozhodnutie o tejto veci zákonným sudcom, pričom konkrétne riešenie vzniknutej situácie smeruje k nastoleniu spravodlivej rovnováhy a k zabezpečeniu inak nedostupnej spravodlivosti tak, aby účastníci sporu o právo dosiahli rozhodnutie o merite vecí. Toto riešenie podľa názoru národnej rady transponuje do právneho poriadku Slovenskej republiky Bangalórske princípy, ktorých právny význam sa v Slovenskej republike odvodzuje od právnych názorov, ktoré Európsky súd pre ľudské práva vyslovil v prípade *Harabin v. Slovenská republika*.

K porušeniu práva na nestranného a zákonného sudcu novelou zákona a s tým súvisiacemu vyjadreniu národnej rady sa navrhovatelia pridržali návrhu na začatie konania a doplnili, že prípad kandidáta na generálneho prokurátora J. Č. nemusí byť výnimkou. Podľa navrhovateľov nebolo potrebné prijímať spornú novelu zákona, ktorá spôsobuje viaceré protiústavné následky, pretože dovtedy platná právna úprava, berúc tiež do úvahy prijatie rozvrhu práce ústavného súdu na obdobie od 1. 3. 2013 do 28. 2. 2014 a jeho dodatok č. 1 z 3. júla 2014, ktoré sú vyjadrením kompetencie pléna podľa čl. 131 ústavy, boli postačujúce pre riešenie problému početných námietok protiústavnosti.

12. Národná rada sa taktiež vyjadrila aj k namietanému porušeniu princípu rovnosti účastníkov konania a uviedla, že skupina poslancov pri formulovaní svojich záverov vychádza z nepodložených dohadov. Novela zákona podľa názoru národnej rady neupravuje individuálny právny vzťah (konanie o sťažnosti kandidáta na generálneho prokurátora pred ústavným súdom). Predmetom úpravy novely zákona je druhovo určený právny vzťah, prípady vopred nepredvídateľného počtu, v ktorých sa ústavný súd nemôže vysporiadať s námietkami zaujatosti sudcov, lebo príliš veľa sudcov je v jednom konaní označených za zaujatých. Národná rada nesúhlasí so záverom, že samotným prerokovaním námietky zaujatosti, ak účastník konania túto námietku uplatní bezdôvodne, dochádza k porušeniu rovnosti účastníkov konania, ktorú zaručuje čl. 47 ods. 3 ústavy.

K namietanému porušeniu princípu rovnosti novelou zákona navrhovatelia zastávajú názor, že v prípade prebiehajúcich konaní na ústavnom súde, ktoré začali pred účinnosťou novely zákona, tak existujú dve skupiny osôb. Jedna skupina osôb, ohľadne ktorých o vylúčení niektorého sudcu(cov) ústavného súdu rozhodol „iný senát“, ktorého rozhodnutie ostane nedotknuté, pretože nedošlo k tomu, že by niektorí z účastníkov napadol ďalších sudcov

ústavného súdu. Druhá skupina osôb, ohľadne ktorých rozhodol iný senát a vylúčil niektorého zo sudcov, avšak došlo k situácii, pri ktorej sa uplatní nová právna úprava, to znamená, že na takéto rozhodnutie sa už nebude prihliadať, pretože bude rozhodovať senát v pôvodnom zložení. Ak sa podľa navrhovateľov vezmú do úvahy len prípady, ktoré navrhovatelia porovnávajú a ktoré sa týkajú osôb, ktoré sú účastníkmi konaní pred ústavným súdom pred účinnosťou novely zákona, tak je tu podľa navrhovateľov zrejماً nerovnosť medzi týmito skupinami osôb. V tejto súvislosti navrhovatelia poukázali na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/04. Podľa navrhovateľov v prerokovanej veci pred ústavným súdom dáva národná rada svojím vyjadrením a postojom prednosť pravej retroaktivite pred rovnosťou, čo je ústavne neakceptovateľné.

K porušeniu rovnosti účastníkov novelou zákona a s tým súvisiacemu vyjadreniu národnej rady navrhovatelia zdôraznili, že rovnosť účastníkov v konaní pred ústavným súdom je spochybnená tým, že dôvodné a bezdôvodné námietky zaujatosti, či už vznesené účastníkmi, alebo sudcami, sú kladené na jednu úroveň. Národná rada podľa navrhovateľov dezinterpretuje dôvody porušenia rovnosti účastníkov konania na ústavnom súde, ako sú uvedené v návrhu na začatie konania. Navrhovatelia tvrdia, že napádaná novela zákona stavia na rovnakú úroveň odôvodnené aj neodôvodnené námietky zaujatosti voči sudcom a zabraňuje ich riadnemu vyhodnoteniu. Národná rada to podľa navrhovateľov dezinterpretuje tak, že keďže navrhovatelia namietali generalitu zákona, tak túto námietku navrhovateľov o porušení rovnosti si treba vysvetliť tak, že námietky J. Č. sú odôvodnené a námietky prezidenta sú neodôvodnené, navrhovateľom však nie je nijako zrejماً, ako národná rada dospela k danému záveru, ktorý je plne nepravdivý. Argumenty navrhovateľov však podľa nich platia bez ohľadu na to, kto je potenciálnym účastníkom daných konaní pred ústavným súdom.

13. Novelou zákona zavedený spôsob riešenia uplatnených námietok nie je podľa skupiny poslancov potrebný ani pre uplatnenie princípu zákazu *denegatio iustitiae* (zákaz odopretia spravodlivosti). Podľa skupiny poslancov zákonodarca novelou zákona popiera postavenie sudcu ústavného súdu, pretože ho núti konať proti ochrane práva na nestranného sudcu a zákonného sudcu, čím ho navádza k porušeniu jeho základného sľubu podľa čl. 134 ods. 4 ústavy, v súvislosti s ktorým odkazuje návrh skupiny poslancov na právnu doktrínu, ako aj na judikatúru ústavného súdu.

Národná rada vo svojom vyjadrení uvádza, že čo sa týka namietaného porušenia čl. 134 ods. 4 ústavy, skupina poslancov ignorovala judikatúru ústavného súdu, podľa ktorej je potrebné vykladať jednotlivé články ústavy vo vzájomnej súvislosti. Národná rada sľub sudcu ústavného súdu považuje za ústavnú garanciu toho, že vo fáze aplikácie novely zákona poskytne sudca jednotlivcovi, ktorý je prípadne zákonom postihnutý na jeho základných právach a slobodách, ochranu dotknutých základných práv a slobôd v súlade s čl. 134 ods. 4 ústavy. Predpokladom takej ochrany je podľa národnej rady hľadanie a nastolenie spravodlivej rovnováhy medzi všetkými základnými právami, ktoré sa ocitnú v konflikte, t. j. medzi základným právom na súdnu ochranu, ktoré implikuje právo účastníka konania na rozhodnutie vo veci samej (zákaz *denegatio iustitiae*) a právo na nestranného sudcu, ďalej medzi základným právom na zákonného sudcu, ale aj základným právom na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov.

K porušeniu čl. 134 ods. 4 ústavy a vyjadreniu národnej rady k tejto otázke navrhovatelia uviedli, že námietka národnej rady, že sudca konflikt práva na zákonného a nestranného sudcu s novou právnou úpravou zvládne aplikáciou čl. 152 ods. 4 ústavy, je pre nich nezrozumiteľná. Navrhovatelia predpokladajú, že môže nastať situácia, že ústavný sudca bude rešpektovať

princíp legality, a teda bude postupovať podľa novej právnej úpravy, čo je predvídateľné pre každého účastníka konania na ústavnom súde. Iná situácia môže podľa navrhovateľov nastať, ak ústavný sudca nebude rešpektovať princíp legality, a teda jeho konanie by bolo zjavne nepredvídateľné pre účastníkov konania, a nie je dôvod taký zákon, ktorý ústavný sudca nemá vôľu rešpektovať, ponechať v platnosti, ale naopak je namieste takú právnu úpravu zrušiť, aby bola predvídateľná nielen pre sudcu, ktorý sa ňou nebude riadiť, ale aj pre účastníkov konania. Navrhovatelia sú toho názoru, že jasné znenie zákona musí sudca ústavného súdu rešpektovať, lebo podľa sľubu je povinný rešpektovať ústavu, a tým aj princíp legality v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy.

14. Skupina poslancov ďalej poukazuje na znenie § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde v zmysle novely zákona, ktoré upravuje váhu hlasu predsedajúceho ústavného súdu. Zákonodarca podľa názoru skupiny poslancov nad rámec svojho ústavného mandátu upravuje v novele zákona rozhodovanie v pléne ústavného súdu o námietkach, keďže ústava neumožňuje v zmysle čl. 131 ods. 1 urobiť v zákone o ústavnom súde výnimku pre rozhodovanie pléna „vo veciach námietok“ a udeliť predsedajúcemu ústavného súdu právo rozhodnúť vo „veci námietky“ v prípade rovnosti hlasov. Podľa názoru skupiny poslancov funkcia predsedajúceho je funkciou administratívnou, z ktorej nemôže predsedajúcemu vyplývať žiadne výsadné alebo prednostné postavenie pri rozhodovaní oproti iným sudcom ústavného súdu.

Vo vzťahu k namietanému porušeniu čl. 131 ods. 1 ústavy národná rada vo svojom vyjadrení poukázala na ustanovenie § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde v znení novely zákona, ktorou sa nahradilo pôvodné ustanovenie § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ktoré upravovalo rozhodujúci hlas predsedajúceho pri rovnosti hlasov v otázkach vylúčenia sudcu pre predpojatosť. Podľa národnej rady od účinnosti novely ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. dodnes existuje podozrenie z nesúladu ustanovenia priznávajúceho predsedajúcemu rozhodnúť o námietke zaujatosti v prípade rovnosti hlasov sudcov s ústavou. Podľa národnej rady však ide o nedôvodné zdanie, že predsedajúci môže pri rovnosti hlasov prevážiť rozhodovanie v zmysle novely zákona v plenárnej veci. Národná rada uvádza, že pokiaľ ide o rozhodovanie v pléne ústavného súdu, aby ústavný súd rozhodol v prospech návrhu, aký dostane od účastníka konania, za návrh podľa čl. 131 ods. 1 ústavy musí byť nadpolovičná väčšina všetkých sudcov. Pretože ústava určuje, že ústavný súd má trinásť sudcov (čl. 134 ods. 1 ústavy), z ustanovenia čl. 131 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 134 ods. 1 ústavy možno podľa národnej rady vyvodiť, že prijatý je iba ten návrh, za ktorý je aspoň sedem sudcov ústavného súdu. Každý iný návrh sa ex constitutione zamietne. Podľa § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde v znení novely zákona z rozhodovania o námietke zaujatosti v plenárnej veci je vylúčený sudca, ktorý je namietnutý z dôvodu predpojatosti. To znamená, že o vznesenej námietke môže rozhodovať 12 sudcov ústavného súdu. Ak sa z tohto počtu dosiahne akákoľvek väčšina, potom vždy bude aspoň sedem sudcov za alebo proti návrhu. Taká rovnosť hlasov, aby v prípade úpravy ustanovenej novelou zákona mal rozhodnúť predsedajúci, podľa názoru národnej rady nikdy nenastane. Národná rada v súvislosti s tým konštatuje, že ak sa ústavná väčšina za návrh alebo proti návrhu nedosiahne, potom nastane rovnosť hlasov podľa počtu sudcov zúčastnených na rokovaní (ak počet sudcov zúčastnených na rozhodovaní klesne pod sedem, je ústavou vopred vylúčené dosiahnutie výsledku v prospech návrhu; ústavný súd by porušil základné právo účastníkov konania na nestranný súd, ak by začal rozhodovať v takom počte sudcov, pri ktorom by bolo vopred vylúčené rozhodnutie v prospech návrhu). Ústavnou podmienkou podľa názoru národnej rady je, aby za návrh hlasovalo sedem sudcov, nie aby

návrh získal sedem hlasov. Ak teda bude za návrh na vyslovenie zaujatosti sudcu ústavného súdu šesť sudcov, ústavná väčšina sa nedá podľa národnej rady dosiahnuť pomocou zákonom ustanoveného pravidla o rovnosti hlasov, lebo hlas predsedajúceho sa nestane hlasom siedmeho sudcu.

15. Vzhľadom na uvedené skutočnosti a argumenty skupina poslancov navrhuje, aby ústavný súd nálezom takto rozhodol:

„Zákon č. 114/2013 Z. z. zo dňa 30. apríla 2013, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov v celom rozsahu nie sú v súlade s princípom právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, princípom slobodnej súťaže politických síl podľa čl. 31 Ústavy SR, čl. 131 ods. 1 Ústavy SR, čl. 133 Ústavy SR a čl. 134 ods. 4 Ústavy SR v spojení s právom na nestranný súd podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, s princípom rovnosti strán podľa čl. 47 ods. 3 Ústavy SR, s právom nebyť odňatý zákonnému sudcovi podľa čl. 48 ods. 1 Ústavy SR, ako aj podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

Vyjadrenie vlády Slovenskej republiky (bod 16 nálezu)

16. Ústavnému súdu bolo 14. augusta 2013 doručené stanovisko vlády Slovenskej republiky, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, k návrhu, podľa ktorého sa vláda s podaným návrhom nestotožňuje a navrhuje, aby ústavný súd vo svojom náleze vyslovil, že uvedené ustanovenia zákona sú v súlade s ustanoveniami čl. 1 ods. 1, čl. 31, čl. 131 ods. 1, čl. 133 a čl. 134 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 46 ods. 1, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 1 ústavy, ako aj s čl. 6 ods. 1 dohovoru. Podľa vlády si skrátenie legislatívnej procedúry pri prijímaní novely zákona vyžiadali legitímne dôvody, a to najmä potreba urýchleného zabezpečenia riadneho konania a rozhodovania ústavného súdu. Pri posudzovaní legitímneho účelu napadnutého právneho predpisu treba podľa vlády prihliadať najmä na skutočnosť, že predmetným zákonom sa sledoval akútny účel a neprijatím potrebnej právnej úpravy by nastal stav, keď by nekonanie súdu viedlo k nespravodlivosti, popretiu zákazu odmietnutia spravodlivosti, a teda k odmietnutiu poskytnutia ochrany základných ľudských práv a slobôd.

Vyjadrenie navrhovateľov na verejnom zasadnutí pléna

17. Navrhovatelia na verejnom zasadnutí pléna ústavného súdu 26. februára 2014 prostredníctvom splnomocneného zástupcu uviedli, že sa v plnom rozsahu pridŕžavajú návrhu na začatie konania a ich vyjadrenie na pojednávaní ústavného súdu je skôr reakciou na tie časti vyjadrenia národnej rady, ktoré považujú za relevantné komentovať. Národná rada sa na verejnom zasadnutí pléna nezúčastnila.

V úvode svojho vyjadrenia navrhovatelia poukázali na dodatok k rozvrhu práce, ktorý prijal ústavný súd 3. júla 2013. Z toho je podľa navrhovateľov zrejmé, že ústavný súd bol sám schopný riešiť situáciu, ktorú zákonodarca považoval za tak nevyhnutnú, že sa rozhodol riešiť v rámci skráteného legislatívneho konania. Podľa navrhovateľov táto okolnosť je veľmi významná pre posúdenie celej veci, ktorá je predmetom konania pred ústavným súdom, aj s ohľadom na to, že ústavný súd má splnomocnenie na úpravu svojich vlastných vnútorných pomerov priamo v čl. 131 ods. 1 ústavy. Dôležité bolo podľa navrhovateľov spomenúť, že zákonodarca vedel, že ústavný súd je pripravený riešiť túto otázku, ktorú vlastne vyriešil prijatím novely zákona. Podľa navrhovateľov je to zrejmé aj z vyjadrenia ústavného súdu, ktoré bolo verejne prezentované tlačovou správou z 30. apríla 2013, keď ústavný súd bol pripravený

rokovat' v rámci pléna o tejto procesnej otázke, o tejto úprave vnútorných pomerov na ústavnom súde. To, čo je podľa navrhovateľov podstatné z tejto tlačovej informácie, je, že ústavný súd bol pripravený riešiť túto situáciu, nakoniec ju aj vyriešil sám, čo vyplýva z tlačovej informácie zo 4. júla 2013, keď prijal dodatok k rozvrhu práce z 3. júla 2013.

K námietke národnej rady, že navrhovatelia vo svojom návrhu na začatie konania často spomínajú vec kandidáta na generálneho prokurátora J. Č. vedenú na ústavnom súde, navrhovatelia uviedli, že sám predkladateľ novely zákona (vláda) označil aktuálnu situáciu na ústavnom súde ako dôvod prijatia návrhu novely zákona, a teda táto skutočnosť, že je tak často spomínaná vec J. Č. v návrhu na začatie konania, nebola spôsobená zo strany navrhovateľov, ale je to nevyhnutné vysvetlenie skutkovej situácie, ktorá súvisí s predmetom konania. Podľa navrhovateľov z vyjadrenia ministra výslovne vyplýva, že prípad J. Č. je dôvodom navrhovanej právnej úpravy. K tomu navrhovatelia doplnili, že ich návrh na začatie konania napáda predmetný zákon ako všeobecne záväzný právny predpis, ktorý je spôsobilý ohroziť nielen práva J. Č., ale aj práva akýchkoľvek účastníkov konaní na ústavnom súde, či už prebiehajúcich, alebo začatých v budúcnosti, pretože zavádza jednoduchú cestu na zneužitie námietok zaujatosti voči sudcom ústavného súdu, ako vyplýva z návrhu na začatie konania.

K porušeniu čl. 6 dohovoru a námietke národnej rady, že táto časť nebola navrhovateľmi odôvodnená, navrhovatelia uviedli, že návrh na začatie konanie obsahoval argumentáciu pre porušenie tohto článku dohovoru. Navrhovatelia v návrhu na začatie konania podperne argumentujú aj posledným verejne známym judikátom Harabin v. Slovenská republika (sťažnosť č. 58688/11, rozsudok z 20. novembra 2012), ktorý je známy ústavnému súdu v rámci rozhodovacej činnosti, keďže bol predmetom iného konania, o ktorom rozhodovalo celé plénum ústavného súdu. Z tohto rozhodnutia, ktoré je aj verejne známe, podľa navrhovateľov jasne vyplýva, že Európsky súd pre ľudské práva sa vyjadril, že ak sú vznesené námietky voči sudcom, ústavný súd sa musí s nimi riadne oboznámiť a musí ich vyhodnotiť. Ak sa tak nestane, dôjde k porušeniu práva na spravodlivý proces. Ústavný súd v danom prípade, ktorý bol prerokovaný pred Európskym súdom pre ľudské práva, zaujal postoj, že keďže môže byť problém s kvórom, ktorý by rozhodoval v danej veci, prednosť má takýto prístup k spravodlivosti, teda v zmysle princípu *denegatio iustitiae*, a preto sa nebude zaoberať námietkami, ktoré boli vznesené voči sudcom ústavného súdu. Európsky súd pre ľudské práva k tomu podľa navrhovateľov jasne judikoval, že základný problém, ktorý nastal, je ten, že ústavný súd sa nezaoberal podstatou vznesených námietok. Podľa navrhovateľov Európsky súd pre ľudské práva považuje za principiálne aj v rámci Bangalórskeho princípu to, že ak sú vznesené námietky, treba sa nimi riadne zaoberať. Z prijatej novely zákona podľa navrhovateľov zjavne vyplýva, že Bangalórske princípy neboli pochopené, pretože tie hovoria o tom, že možno riešiť situáciu, ak nemá kto rozhodovať, ale to, že nemá kto rozhodovať, vychádza z takej situácie, že sudcovia boli preskúmaní čo do odôvodnenia námietok, ktoré boli voči nim vznesené.

To, čo sa udialo prijatou novelou zákona, je podľa názoru navrhovateľov to isté, akoby to čo vytkol Európsky súd pre ľudské práva, bolo povýšené na zákon.

Ústavný súd argumenty navrhovateľov k jednotlivým argumentačným okruhom vniesol do časti I nálezu (body 3 – 15).

II. Referenčné normy

Článok 1 ods. 1 ústavy: Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Článok 31 ústavy: Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

Článok 46 ods. 1 ústavy: Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Článok 47 ods. 3 ústavy: Všetci účastníci sú si v konaní podľa odseku 2 (Každý má právo na právnu pomoc v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy od začiatku konania, a to za podmienok ustanovených zákonom.) rovní.

Článok 48 ods. 1 ústavy: Nikoho nemožno odňať jeho zákonnému sudcovi. Príslušnosť súdu ustanoví zákon.

Článok 6 ods. 1 dohovoru: Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spoločnosti.

Článok 133 ústavy: Proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok; to neplatí, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu.

Článok 134 ods. 4 ústavy: Proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok; to neplatí, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu.

III.

A. Predmet prieskumu z formálneho hľadiska

18. V návrhu na rozhodnutie skupina poslancov označuje za nesúladný celý zákon č. 114/2013 Z. z. Uvedený zákon novelizuje výlučne zákon o ústavnom súde. Ústavný súd vo svojom inom uznesení o prijatí na ďalšie konanie č. k. PL. ÚS 103/2011-16 (dostupné pod PL. ÚS 103/2011 na www.concourt.sk; po spojení PL. ÚS 99/2011, platy sudcov IV) uvádza, že podľa Kelsena nemajú novely zákonov permanentnú normatívnu existenciu, ale zanikajú splynutím s novelizovaným predpisom (porov. Kelsen, H. Všeobecná teória norem. Brno : Masarykova univerzita, 2000, s. 119 a nasl.). V súlade s touto teóriou niektoré ústavné súdy posudzujú len novelizovaný predpis s inkorporovanou novelou (porov. rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 5/96, Pl. ÚS 25/00, Pl. ÚS 33/01; Kühn, Z. Czech Constitutional

Court as Positive Legislator? In: Brewer-Carías, A., R. Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study, Cambridge University Press, 2011, s. 445 a nasl.), pričom z uvedenej zásady existujú výnimky, napríklad preskúmanie ústavnosti legislatívneho procesu danej novely (porov. Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha : ASPI, 2007, s. 247 a nasl.). Ústavný súd Slovenskej republiky nie je v tejto otázke tak striktný ako Ústavný súd Českej republiky a k prieskumu pristupuje takpovediac materiálnejšie (porov. napokon aj pozastavenie preskúmaného zákona uverejnené pod č. 159/2013 Z. z.), a akceptuje tak návrhy proti novelizujúcim predpisom, ako aj proti novelizovaným predpisom s inkorporovanou novelou (porov. bod 3 nálezu sp. zn. PL. ÚS 10/06 a uznesenie o prijatí č. k. PL. ÚS 103/2011-16 súvisiace s nálezom PL. ÚS 99/2011 – platy sudcov IV). Inými slovami, skutočnosť, či navrhovateľ napadne novelizovaný alebo novelizujúci predpis (formálne kritérium), z hľadiska prieskumu nemá rozhodujúci význam, pretože ústavný súd nakoniec aj tak musí posúdiť ústavnosť právnej normy ako celku, ktorá vzniká spojením týchto predpisov dohromady (materiálne kritérium). Na úrovni výroku ústavný súd favorizuje vyslovenie nesúladu novelizovaného, a nie novelizujúceho predpisu, čo je v predmetnej veci umocnené tým, že napadnutá časť „Pri rovnosti hlasov rozhoduje hlas predsedajúceho.“ bola súčasťou zákona o ústavnom súde aj pred danou novelou zákona. Napadnutý zákon č. 114/2013 Z. z. obsahuje tiež § 28 ods. 4 (Ak sudca sám vyhlási svoju predpojatosť vo veci a uvedie dôvody, postupuje sa podľa odseku 2, ak ide o rozhodovanie pléna Ústavného súdu alebo podľa odseku 3, ak ide o rozhodovanie v senáte Ústavného súdu.), ktorý je obsahovo zhodný s pôvodným § 28 ods. 3 zákona (Ak sudca sám vyhlási svoju predpojatosť vo veci a uvedie dôvody, postupuje sa podľa odseku 2). Ustanovenie § 28 ods. 4 je legislatívnou zmenou nadväzujúcou na nové členenie § 28, nevzbudzuje ústavné pochybnosti a ani navrhovatelia ho nezmieňujú v argumentácii. V predmetnej veci teda ústavný súd posudzuje ustanovenia § 28 ods. 2 a 3 a § 79c zákona o ústavnom súde a z hľadiska ústavnosti legislatívneho procesu pri prijatí novely zákona ich posudzuje navyše s § 28 ods. 4 zákona o ústavnom súde.

Zákon o ústavnom súde ako predmet prieskumu

19. V predmetnej veci rozhoduje ústavný súd, sudcovia ústavného súdu, o spôsobe ustaľovania nestrannosti sudcov. Zdanlivo ide o zahľadenosť do vlastného justičného sveta, ale naopak, vec má dôležitý význam pre zachovanie štandardu ochrany ústavnosti, pretože bez riadneho procesu niet riadnej slobody, ako aj pre zachovanie štandardu odstupu od iných zložiek moci (porov. bod 7 nálezu II. ÚS 29/2011). Ústavný súd priznáva, že preskúmanie vlastného zákona je do istej miery delikátne. Ústavný súd, samozrejme, „nevlastní“ svoj zákon (porov. však I. ÚS 51/06), ústavný súd je svojím zákonom viazaný, ale ani parlament „nevlastní“ zákonosť, pretože tá musí byť v súlade s ústavou. V minulosti už došlo k prieskumu súladnosti zákona o ústavnom súde vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/98 (dočasné pozbavenie výkonu funkcie sudcu ústavného súdu), sp. zn. PL. ÚS 1/01 (zjednocovanie právnych názorov senátov a odlišné stanoviská) a sp. zn. PL. ÚS 102/2011 (reforma súdov II). Ústavné súdy ako hraničné orgány (Grenzorgane) musia niekedy riešiť otázky, ktoré sa týkajú nich samých (bod 105 a nasl. PL. ÚS 99/2011 – platy sudcov IV). Súčasťou ústavy sú okrem iného aj ustanovenia o ústavnom súde, jeho sudcoch a konaní pred ním, ktorých podrobnejšie vykonanie je zverené zákonu (čl. 140 ústavy). Ani tento zákon o ústavnom súde a normy vydané na jeho základe nie sú vylúčené z prieskumu ústavného súdu; ani tieto ustanovenia ústavy nie sú vylúčené z kompetencie ústavného súdu záväzne ich podľa čl. 128 ústavy

vykladať. To všetko spôsobuje, že ústavný súd je v týchto prípadoch už samou ústavou povolaný (a viazaný) na to, aby rozhodoval sám o sebe, a ústavný súd nemôže svoju právomoc odmietnuť ani v takomto prípade. Ústava tak priamo predpokladá, že sudca ústavného súdu (ba dokonca všetci sudcovia) sa môže (môžu) pri svojom rozhodovaní dostať do situácie, v ktorej by sudca všeobecného súdu bol jednoznačne vylúčený, napriek tomu však nezbavuje ústavný súd kompetencie rozhodnúť. Ústavný súd si musí v predmetnej veci podržať odstup. Predmetná vec sa netýka nejakého uľahčenia práce pre ústavný súd, ba naopak. Predmetná vec sa týka čistoty procesu pred súdnym orgánom ochrany slobody a procesu, kde by nedostatočná ochrana znamenala rezignáciu na zmysel vlastnej inštitucionálnej existencie, na zmysel vlastnej práce.

Predpojatost' sudcov ústavného súdu všeobecne a v súvislosti s predmetným návrhom

20. Neustrannosť sudcov je aktuálnou a citlivou otázkou slovenskej justície. Značné množstvo námietok z posledných rokov však nepochádza od tradičných sťažovateľov, striktné súkromných osôb. Naopak, množstvo námietok reflektuje nedôveru medzi mocenskými autoritami, čo sa prenesene týka aj dôvery verejnosti v riadny výkon súdnictva. Ešte donedávna boli námietky proti sudcom ústavného súdu sporadické napriek tomu, že aj v 90. rokoch rozhodoval ústavný súd prípady, ktoré mali štrukturálny význam (porov. II. ÚS 80/99). Istým náznakom zmeny trendu bola vec vedená pod sp. zn. PL. ÚS 12/01 (porov. aj II. ÚS 589/2012). V súčasnosti podáva nemalý počet námietok Najvyšší súd Slovenskej republiky. Aj keď ústavný súd uviedol, že námietky orgánu verejnej moci je potrebné vykladať veľmi reštriktívne (II. ÚS 36/2012, II. ÚS 39/2012), viedlo to až k situácii, že sami sudcovia ústavného súdu nedôverovali, že iní sudcovia ústavného súdu rozhodnú o námietkach zaujatosti neustranne (uznesenie II. ÚS 122/2010, II. ÚS 30/2010, II. ÚS 31/2010). Ústavný súd konania o takýchto procesných námietkach zastavil okrem iného s poukazom na to, že (i) inštitút vyhlásenia o odmietnutí sudcu neslúži na riešenie nedôvery medzi rozhodovacími zložkami systému, (ii) konanie o zaujatosti je špecifickým, v zásade „jednoinštančným“ konaním, a (iii) každý procesný systém je len aproximatívny, a preto nemôže byť neprimerane rozširovaný počet aktívne legitimovaných subjektov a počet opravných „inštančí“. Ústavný súd v tejto judikatúre akcentuje aj potrebu funkčnosti systému. Nadmerné množstvo námietok v napätí s požiadavkou funkčnosti ústavného súdu napríklad zapríčinilo, že ESLP vyhovel časti sťažnosti proti Slovenskej republike (Harabin v. Slovenská republika).

21. Právne posúdenie napadnutých ustanovení vyžaduje stručný popis vývoja konaní o námietkach predpojatostí sudcov ústavného súdu, ktorých východiskovým je konanie sp. zn. I. ÚS 397/2014 (Rvp 11/1013). Vo veci J. Č. sa na ústavnom súde vedú konania v súvislosti s dvoma sťažnosťami. Ide o konanie sp. zn. III. ÚS 427/2012 vo veci (i) sťažnosti pre nečinnosť prezidenta Slovenskej republiky a (ii) konanie sp. zn. I. ÚS 397/2014 o sťažnosti proti rozhodnutiu prezidenta republiky o odmietnutí vymenovania sťažovateľa do funkcie generálneho prokurátora Slovenskej republiky.

22. Ústavný súd prijal 24. októbra 2012 výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy týkajúci sa povinnosti, resp. diskrecie prezidenta (ne)vymenovať generálneho prokurátora (PL. ÚS 4/2012). Prezident republiky, aplikujúc tento výklad, odmietol vymenovať sťažovateľa za generálneho prokurátora, pričom uviedol dôvody nevymenovania.

23. Na ústavnom súde sa od 3. januára 2013 vedie konanie o sťažnosti proti rozhodnutiu prezidenta republiky o odmietnutí vymenovať sťažovateľa do funkcie generálneho prokurátora (vec sama) pod sp. zn. I. ÚS 397/2014. Vec sama je pridelená I. senátu (meritórny senát). Z meritórneho I. senátu boli na návrh sťažovateľa vylúčení II. senátom, t. j. námietkovým

senátom (II. ÚS 44/2013), dvaja sudcovia. Následne bola prezidentom republiky namietnutá predpojatosť dvoch sudcov IV. senátu, ktorí v zmysle aktuálneho rozvrhu práce ústavného súdu nastúpili do meritórneho I. senátu namiesto vylúčených sudcov. O ich predpojatosti mal rozhodovať opäť II. senát, t. j. námietkový senát. Prezident republiky však namietol predpojatosť celého II. senátu. O tejto námietke prezidenta proti II. senátu mal rozhodnúť III. senát (ako v poradí druhý námietkový senát). Sťažovateľ následne namietol dvoch sudcov tohto III. senátu, o ktorých nemohol rozhodovať IV. senát ako prípadný tretí námietkový senát, pretože predpojatosť jeho dvoch sudcov už bola namietnutá vtedy, keď nastúpili do I. senátu – meritórneho (pozri už uvedené). A tak o námietke predpojatosti dvoch sudcov III. senátu, t. j. druhého námietkového senátu, rozhodol tzv. nultý senát (vytvorený na účely zachovania funkčnosti ústavného súdu; porov. čl. IV rozvrhu práce vrátane jeho dodatku č. 1), a to ako v poradí tretí námietkový senát (už išlo o námietky proti sudcom III. senátu, t. j. druhého námietkovému senátu). Nultý senát uznesením sp. zn. 0. ÚS 1/2013 nevyhlásil dvoch sudcov III. senátu. Naopak, III. senát svojím uznesením sp. zn. III. ÚS 550/2013 vylúčil všetkých sudcov II. senátu, ktorí mali rozhodnúť o námietkach proti dvom sudcom I. senátu, t. j. meritórneho senátu. Na dokreslenie danej zložitej situácie možno uviesť už iba to, že obaja účastníci uvedeného konania pôvodne vzniesli námietku predpojatosti proti 12 z 13 sudcov ústavného súdu (porov. tiež tlačovú správu č. 45/2014 z 12. júna 2014). Prezident republiky Andrej Kiska listom z 2. júla 2014 späťvzal všetky námietky z konaní sp. zn. III. ÚS 427/2012 (nečinnosť) a sp. zn. I. ÚS 397/2014 (Rvp 11/2013; nevymenovanie), čím sa ustálilo zloženie senátov v týchto konaniach.

Plénum ústavného súdu na neverejnom zasadnutí 9. júla 2014 prerokovalo ďalší postup vo veciach ústavných sťažností J. Č. vedených pod sp. zn. III. ÚS 427/2012 a sp. zn. Rvp 11/2013 a prijalo uznesenie:

«1. Berie na vedomie list prezidenta Slovenskej republiky Andreja Kisku č. 1521-2014-BA z 2. júla 2014, ktorý bol predsedníčke Ústavného súdu Slovenskej republiky Ivette Macejkovej doručený 3. júla 2014.

V predmetnom liste prezident Andrej Kiska uviedol, že zložením sľubu pred Národnou radou Slovenskej republiky do rúk predsedníčky Ústavného súdu Slovenskej republiky sa ujal funkcie prezidenta Slovenskej republiky a „stal sa aj osobou, ktorá reprezentuje účastníka“ v konaniach o sťažnostiach J. Č. „podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, vedených pod sp. zn. Rvp 3901/2011 a Rvp 11/2013“.

Ako účastník týchto konaní prezident Andrej Kiska vyhlásil, že nemá „žiadne námietky zaujatosti voči sudcom Ústavného súdu Slovenskej republiky a ani sa nestotožňuje s námietkami zaujatosti vznesenými bývalým prezidentom Slovenskej republiky Ivanom Gašparovičom“.

Prezident Andrej Kiska zároveň navrhol, aby „Ústavný súd Slovenskej republiky v oboch konaniach vedených pod sp. zn. Rvp 3901/2011 a Rvp 11/2013 bez zbytočného odkladu konal a rozhodol“.

2. Konštatuje, že v zmysle platného rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie 1. 3. 2014 – 28. 2. 2015 v súlade s čl. III bodom 1 písm. b) a c) rozvrhu stanovilo, že

a) vo veci vedenej pod sp. zn. III. ÚS 427/2012 zo 7. novembra 2011 bude rozhodovať senát v zložení:

predseda senátu a sudca spravodajca Lajos Mészáros

sudca Rudolf Tkáčik

sudca Sergej Kohut

b) vo veci vedenej pod sp. zn. Rvp 11/2013 z 3. januára 2013 bude rozhodovať senát v zložení:

predseda senátu a sudca spravodajca Ladislav Orosz
sudkyňa Marianna Mochnáčová
sudkyňa Ľudmila Gajdošíková.»

24. Je zrejmé, že situácia, ktorá vznikla, nie je štandardná, ale raritne sa nevyhýba ani iným ústavným súdom (porov. rozhodnutie Juhoafrického ústavného súdu vo veci Mandlakayise John Hlophe v. Premier of the Western Cape Province; Mandlakayise John Hlophe v. Freedom Under Law and Others, vo veci, ktoré vznikla zo sporu medzi aktérmi justičného života; dostupné na www.constitutionalcourt.org.za; www.saflii.org a www.codices.coe.int).

Zhrnutie návrhu a replík

25. Navrhovatelia v úvode tvrdia, že napadnutá novela zákona porušuje zákaz retroaktivity, generalitu práva a princíp del'by moci tým, že zasiahla do prebiehajúceho konania vedeného pod sp. zn. I. ÚS 397/2014 (v čase návrhu pred prijatím pod interným označením Rvp 11/2013). Ďalej dodávajú, že obdobne malo dôjsť podľa skupiny poslancov aj k nesúladu s čl. 133 ústavy. Procedurálne nedostatky pri prerokúvaní návrhu zákona v národnej rade spôsobujú podľa navrhovateľov nesúlad zákona s čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 31 ústavy. Ústavné procesné práva podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 47 ods. 3 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru sú podľa navrhovateľov nesúladné s napadnutou novelou zákona z dôvodu nepreskúmania odôvodnenosti námietok účastníkov konania jednak v súvislosti s konaním sp. zn. I. ÚS 397/2014, ale aj bez rekurzu k uvedenej veci. V nesúlade so sľubom sudcu ústavného súdu viazaného ústavou je zákonná povinnosť sudcu takto (ne)rozhodovať. Napokon dirimácia ustanovená v § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde je podľa navrhovateľov v napätí s čl. 131 ods. 1 ústavy (Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.).

B. Vlastný prieskum

K nesúladu § 28 ods. 2 druhej vety zákona o ústavnom súde – dirimácie pri plenárnom rozhodovaní o námietkach – s čl. 131 ústavy

26. Navrhovatelia namietajú, že v prípade rovnosti hlasov pri plenárnom hlasovaní o námietkach má predsedajúci rozhodujúci hlas, hoci text čl. 131 ods. 1 ústavy ustanovuje, že sa plénum ústavného súdu uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov, a ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

27. Národná rada protiargumentuje tým, že je potrebné rozlišovať medzi HLASMI v zákone („Pri rovnosti hlasov rozhoduje hlas predsedajúceho“) a SUDCAMI v ústave („Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.“). Pretože hlasy a sudcovia nie sú to isté, nemôže byť medzi zákonom o ústavnom súde a ústavou rozpor.

28. Hlasovacie procedúry sú veľmi komplikovanou a citlivou oblasťou práva, pretože majú vplyv na samotný výsledok rozhodovania. Rozhodovanie hlasom predsedajúceho je jedným zo spôsobov riešenia patovej situácie v rozhodovacom telese buď v tom zmysle, že predseda svojím hlasom rozhodne, že platí to, čo povedala jedna polovica, alebo predseda hlasovať nemôže a až pri rovnosti hlasov môže rozhodnúť. Tradične je tento spôsob označovaný ako dirimácia. Dirimace (z lat.), rozloučiti, skončiti, rozpustiť, rozhodnutí při rovnosti hlasů

(pravidelne pri predsedovi shromáždění, ktorý jinak nehlasuje); diremce, rozvedení, rozhodnutí – tak charakterizuje pojem Ottův slovník naučný (diel VII, s. 598).

29. Dirimácia je typická práve pre parlamentné rozhodovanie, kde predseda inak nemá hlas a hlasuje práve len v prípade patovej situácie. Aplikuje sa však aj pri súdnom rozhodovaní. Poznajú ju čl. 23 procesných pravidiel ESLP (Rules of the Court), kde sa aplikuje všeobecne, ale nie hneď, až po druhom hlasovaní, po pokuse o odstránenie rovnosti hlasov (The decisions of the Court shall be taken by a majority of the judges present. In the event of a tie, a fresh vote shall be taken and, if there is still a tie, the President shall have a casting vote. This paragraph shall apply unless otherwise provided for in these Rules.). Článok 55 štatútu Medzinárodného súdneho dvora tiež umožňuje predsedajúcemu vyriešiť rovnosť hlasov (1. All questions shall be decided by a majority of the judges present. 2. In the event of an equality of votes, the President or the judge who acts in his place shall have a casting vote.). V Českej republike je dirimácia upravená v § 21 zákona o ústavnom súde (1) Nezíská-li postupem podle § 20 většinu hlasů žádný z návrhů na rozhodnutí ve věci samé, postoupí předseda senátu věc bez zbytečného odkladu k rozhodnutí plénu [§ 11 odst. 2 písm. h].(2) V ostatních věcech rozhoduje při rovnosti hlasů v senátu hlas předsedy. Komentárová literatúra (Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o ústavním soudu s komentářem. Praha : ASPI, 2007, s. 81) však označuje dané ustanovenie za nezmyselné [Avšak, pokud nelze mít na určitý problém alespoň tři názory, o nichž se hlasuje postupně a jednotlivě (viz komentář k § 20), není možné, aby v tříčlenném senátu nastala situace rovnosti hlasů, v níž by rozhodl hlas předsedy. Z tohoto pohledu nelze než kritizované ustanovení označit za nonsenzuální, a proto nepoužitelné, o čemž svědčí i jeho faktická nepoužívanost, a to po celou dobu trvání českého ústavního soudnictví.]. Prvorepublikový ústavný súd poznal dirimáciu na úrovni zákonnej a jednacích rádu. Ustanovenie § 2 zákona č. 162/1920 Sb. o ústavním súde znie: „Předseda ústavního soudu složí ve schůzi vlády v ruce presidenta republiky slib, že bude přesně a nestranně zachovávat všechny zákony ústavní. Vykonav slib, svolá předseda do osmi dnů ústavní soud k ustavující schůzi, ve které ostatní členové a náhradníci složí slib stejného obsahu do rukou předsedových, načež zvolí ze sebe většinou hlasů místopředsedu, který zastupuje předsedu, je-li zaneprázdněn neb uprázdni-li se jeho místo. Při rovnosti hlasů rozhoduje předseda.“ Ustanovenie § 8 rovnakého zákona znie: „Ústavní soud koná schůze podle potřeby. Schůze svolává předseda nebo místopředseda jej zastupující a hlasuje. K nálezu, kterým se zákon prohlašuje neplatným, je třeba nejméně pěti hlasů. K platnosti jiných usnesení jest třeba přítomnosti předsedy nebo místopředsedy a mimo to aspoň čtyř členů. Při rovnosti hlasů platí mínění, ke kterému se předseda přidal. Podrobnosti jednání upraveny budou jednacím řádem, na kterém se usnese ústavní soud a který schvaluje president republiky.“ Užitočné je ešte pripomenúť úvod čl. 13 Jednacích rádu ústavního soudu (uverejneného pod č. 255/1922 Sb.): „K usnesení je třeba nadpoloviční většiny hlasů přítomných. Při rovnosti hlasů platí mínění, k němuž se přidal předseda. Nebylo-li docíleno většiny pro žádný návrh, pokusí se předseda odklidi obtíže rozdělením otázek a opakováním dotazu. Selže-li i tento pokus, dá předseda hlasovati o otázce bod za bodem, až docílí se většiny.“ Z hľadiska referenčnej normy treba povedať, že čl. II a III Ústavnej listiny upravujú zriadenie, spôsob ustanovenia a kompetencie ústavného súdu a inak nechávajú priestor vykonávaciemu zákonu.

30. Preskúmaná právna úprava je doslovným prevzatím federálneho § 26 ods. 2 zákona č. 491/1991 Zb. (Ak ide o rozhodovanie v pléne Ústavného súdu, rozhodne o vylúčení sudcu pre predpojatosť plénum Ústavného súdu; odmietnutý sudca nehlasuje. Pri rovnosti hlasov rozhoduje hlas predsedajúceho.). Federálna ústavná úprava v ústavnom zákone č. 91/1991 Zb.

o Ústavnom súde Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky však neobsahovala žiadnu referenčnú normu podobnú čl. 131 ods. 1 ústavy. To isté platí pre Európsky súd pre ľudské práva, Medzinárodný súdny dvor, Ústavný súd Českej republiky a prvorepublikový ústavný súd.

31. Ak nastane v pléne rovnosť hlasov 4:4, 5:5 a 6:6, tak ústava jasne ustanovuje, že návrh má byť zamietnutý, pričom nerozlišuje, či ide o hlasovanie o vylúčení sudcov, alebo meritórne, či iné justičné hlasovania. Spôsob, akým ústavný súd interpretuje zamietnutie podľa čl. 131 ústavy, teda ako tzv. procesné zamietnutie (porov. tiež PL. ÚS 41/95, PL. ÚS 6/05), nie je nesporný, ale v žiadnom svojom výklade nenecháva priestor na dirimáciu.

32. Federálna úprava mohla rozlišovať dirimáciu pri vylučovaní a ne-dirimáciu pri iných hlasovaniach, pretože zákon nebol obmedzovaný nadzákonnou úpravou. Ústava to však v súčasnosti neumožňuje. Akceptovaním napadnutej právnej úpravy by sa otvoril priestor aj pre dirimáciu v meritórnom rozhodovaní, k narušeniu samej koncepcie nášho ústavného súdu, čomu má práve brániť aj ustanovenie čl. 131 ústavy v podobe zavedenej novelou ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Vzhľadom na dôležitosť preskúmaného ustanovenia a zmysel abstraktnej kontroly nevidel ústavný súd priestor na úvahy o aplikačnej prednosti ústavy, ako to naznačila národná rada. Z praktických dôvodov ešte ústavný súd upozorňuje, že dňom vyhlásenia nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa stane účinnou právna úprava vnesená novelou zákonom č. 114/2013 Z. z., avšak bez druhej vety, t. j. bez dirimáčného ustanovenia.

33. Z uvedených dôvodov je dirimácia nezlučiteľná s čl. 131 ústavy (bod 1 výroku).

K zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov

34. Ústavný súd na tomto mieste konštatuje, že zvyšná časť návrhu skupiny poslancov a odôvodnené závery k vyhovaniu alebo nevyhovaniu v jednotlivých partiách zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov boli plénu ústavného súdu predložené vo forme návrhu nálezu tak sudcom spravodajcom, ako aj vo forme protinávrhu predsedníčky ústavného súdu.

35. V danom prípade na rokovaní a rozhodovaní pléna ústavného súdu boli prítomní jedenásti sudcovia. Za návrh alebo za protinávrh k zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov malo hlasovať minimálne 7 sudcov, inak sa návrh zamietne.

36. Pri hlasovaniach o návrhu na rozhodnutie vo veci samej, resp. protinávrhu, v častiach týkajúcich sa zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov sa nedosiahla ani v jednom prípade nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov. Pri hlasovaní o bode 2 výroku bolo 6 sudcov za protinávrh a 5 sudcov za návrh spravodajcu, preto bol návrh skupiny poslancov v tejto časti zamietnutý.

37. Ústavný súd preto zvyšnú časť návrhu skupiny poslancov z procesných dôvodov zamietol.

38. Ústavný súd sa v záujme poskytnutia komplexného pohľadu na právne úvahy týkajúce sa prerokúvaného návrhu skupiny poslancov a zohľadnenia citlivosti spoločensky i odborne exponovanej témy, ktorá je predmetom tohto konania o súlade právnych predpisov, rozhodol uviesť návrh sudcu spravodajcu i protinávrh predsedníčky ústavného súdu v nasledujúcich častiach IV a V tohto nálezu v plnom znení tak, ako boli predložené plénu ústavného súdu, s výnimkou tej časti (tak návrhu ako i protinávrhu) týkajúcej sa namietaného nesúladu § 28 ods. 2 druhej vety zákona o ústavnom súde – dirimácie pri plenárnom rozhodovaní o námietkach s čl. 131 ústavy, ktorá bolo rovnaká (v znení i záveroch) tak v návrhu sudcu

spravodajcu, ako aj v protinávrhu predsedníčky ústavného súdu, a závery ktorej si osvojila i väčšina pléna ústavného súdu a sú uvedené v bodoch A a B časti III nálezu.

IV.

Návrh sudcu spravodajcu Lajosa Mészárosa

39. Sudca spravodajca Lajos Mészáros predložil plénu ústavného súdu návrh nálezu v tomto znení:

Nesúladosť § 28 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde s označenými referenčnými normami

Pôvodné znenie relevantných ustanovení:

(1) Účastník konania môže vyhlásiť, že niektorého zo sudcov odmieta pre jeho predpojatosť. Ak dôvody, ktoré vedú k vyhláseniu o odmietnutí sudcu pre jeho predpojatosť vznikli do začiatku ústneho pojednávania, môže ju účastník konania vyhlásiť najneskôr na začiatku ústneho pojednávania. Ak dôvody, ktoré vedú k vyhláseniu o odmietnutí sudcu pre jeho predpojatosť vznikli v priebehu prvého ústneho pojednávania, môže ju účastník konania vyhlásiť bez zbytočného odkladu. Na neskoršie vyhlásenie o odmietnutí sudcu pre predpojatosť sa neprihliada a Ústavný súd už o ňom nerozhoduje.

(2) Ak ide o rozhodovanie v pléne Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre jeho predpojatosť rozhodne plénum Ústavného súdu; odmietnutý sudca nehlasuje. Ak ide o rozhodovanie v senáte Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre predpojatosť rozhodne iný senát; odmietnutý člen senátu nehlasuje. Pri rovnosti hlasov rozhoduje hlas predsedajúceho.

(3) Ak sudca sám vyhlási svoju predpojatosť vo veci a uvedie dôvody, postupuje sa podľa odseku 2.

Aktuálne, hoc pozastavené znenie relevantných ustanovení:

(2) Ak ide o rozhodovanie v pléne Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre jeho predpojatosť rozhodne plénum Ústavného súdu; odmietnutý sudca nehlasuje. Pri rovnosti hlasov rozhoduje hlas predsedajúceho. Ak v dôsledku vylúčenia sudcov alebo odmietnutia viacerých sudcov účastníkmi konania nie je možný postup podľa predchádzajúcej vety, rozhodne o veci samej plénum Ústavného súdu tak, že pri rozhodovaní sa na vylúčenie sudcov alebo odmietnutie sudcov pre predpojatosť neprihliada.

(3) Ak ide o rozhodovanie v senáte Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre predpojatosť rozhodne iný senát. Ak v dôsledku vylúčenia sudcov alebo odmietnutia sudcov účastníkmi konania nie je možný postup podľa predchádzajúcej vety, rozhodne o veci samej senát v pôvodnom zložení; na ďalšie vyhlásenia účastníka konania o odmietnutí sudcu pre jeho predpojatosť a vyhlásenia sudcu o svojej predpojatosti vo veci sa neprihliada.

(4) Ak sudca sám vyhlási svoju predpojatosť vo veci a uvedie dôvody, postupuje sa podľa odseku 2, ak ide o rozhodovanie pléna Ústavného súdu alebo podľa odseku 3, ak ide o rozhodovanie v senáte Ústavného súdu.

Zákon o ústavnom súde ustanovuje, že predpokladom, hypotézou neprihliadania na predpojatosť sudcov je skutočnosť, že boli vylúčení alebo odmietnutí viacerí sudcovia. K rozhodovaniu v pléne aj v senátoch navrhovatelia namietajú, že vylúčenie a odmietnutie majú rovnaké účinky, aj keď ide o rozličné inštitúty. Pri vylúčení už je autoritatívne stanovené, že určitý sudca je vylúčený, zatiaľ čo pri odmietnutí takéhoto rozhodnutia niet, ide len o subjektívny názor účastníka konania. Námietky môže takto podľa navrhovateľov účastník

konania zneužiť, aby dosiahol pôvodné zloženie pléna či senátu, ktoré mu vyhovuje viac, než zloženie po vylúčení niektorých sudcov. V tejto súvislosti navrhovatelia odkazujú na ESLP, ktorý vyžaduje odstránenie pochybností o predpojatosti riadnym rozhodnutím. Aktivácia doktríny nevyhnutosti vyžaduje riadne vylúčenie sudcov, nielen prezumpciu, takpovediac predpojatosti, či „strannosti“ sudcov. K rozhodovaniu v senátnych veciach navrhovatelia navyše argumentujú tým, že je nutné rozlišovať prvý senát meritórny a následný senát námietkový, a teda nie je nutné angažovať viac než dva senáty. Navrhovatelia nepriamo tiež naznačujú, že v konaní o ústavných sťažnostiach je z hľadiska jeho účelu ústavne problematické, ak by námietky orgánu verejnej moci mali viesť k rekonfigurácii senátu.

Ústavný súd identifikuje ústavnoprávnu otázku v pomere medzi základným právom na nestranného sudcu a zákonného sudcu na jednej strane a právom na súdnu ochranu, zákazom denegatio justitiae, resp. právom na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov na strane druhej. Zákonodarcia sa pokúsil vyvážiť napätie medzi funkčnosťou a nestrannosťou ústavného súdu tým spôsobom, že ak účastníci podajú určité nadkritické množstvo námietok, tak sa na tieto neprihliada. Základné právo na nestranný súd a právo na súdnu ochranu sú obmedziteľné práva, ale pretože neobsahujú limitačnú klauzulu, ide o tzv. nekvalifikované práva. Pri zásahoch do týchto procesných základných práv inými základnými právami ide o tzv. implicitné obmedzenia (Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 136 a nasl.).

Nič nebráni ústavnému súdu, aby v danom prípade metodicky uplatnil test proporcionality (porov. PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 67/07, II. ÚS 152/08 – bod 38 a tam citovanú literatúru, PL. ÚS 11/2011, PL. ÚS 113/2011, PL. ÚS 13/2012, PL. ÚS 1/2012; Brörtl, A. O činnosti Ústavného súdu Spolkovej republiky Nemecko. Teória právnych princípov a prax. In: Justičná revue č. 8-9/1992, s. 67 a nasl.; z novších textov Ondřejek, P. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha : Leges, 2012, s. 94 a nasl.; Barak, A. : Proportionality, Cambridge University Press, 2012; Brems, E. : Conflicting Human Rights: An Exploration in the Context of the Right to a Fair Trial in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Human Rights Quarterly – Volume 27, Number 1, February 2005).

Senátne a plenárne (volebné veci, disciplinárne veci) „kontradiktórne“ rozhodovania o subjektívnych verejných právach jednotlivcov spadajú do rozsahu (scope) základného práva na nestranného sudcu (čl. 46 ods. 1 ústavy), práva na zákonného sudcu (čl. 48 ods. 1 ústavy) aj práva na spravodlivý proces a práva na prejednanie veci bez zbytočných prietáhov. Väčšina týchto konaní by spadala aj pod rozsah čl. 6 ods. 1 dohovoru. Aj keď je plenárne rozhodovanie už rozsahom pokryté, možno uvažovať nad abstraktnou kontrolou, kde je otázkou, či napadnutá norma môže mať svojho zákonného sudcu. Možno však súhlasiť s akadémiou, podľa ktorej má význam aj pri abstraktnej kontrole hovoriť o nestrannosti sudcu, a prax ústavného súdu to potvrdzuje (Filip, J. K otázke podjatosti sudcu ústavného soudu v řízení o ústavnosti právního předpisu. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 2/1002, s. 152 a nasl.; tiež Filip, J. Ústavní soud jako zákonný soudce a něco navíc. In Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha : ASPI, 2002, s. 91 – 116. ISBN 80 -86395 -47 -2.). Namietaná úprava teda spadá do rozsahu základného práva na nestranného sudcu, resp. z opačnej strany, do práva na súdnu ochranu.

Zo samej podstaty dotknutých procesných práv vyplýva, že sa môžu aplikovať len v istých pomeroch, bez absolutizácie ktoréhokoľvek z nich (porov. Brems, už cit. dielo). Zásah spočíva

v tom, že zákonodarca novelou zákona zmenil pomery medzi jednotlivými dotknutými procesnými právami tak, že u navrhovateľov vzniká obava z protiústavnosti.

Okrem uvedeného je nutné zistiť, či obmedzenie základného práva sa deje zákonom (čl. 13 ods. 2 ústavy). Táto podmienka je v predmetnej veci abstraktnej kontroly ustanovenia zákona riadne splnená (opačne PL. ÚS 19/09), ak akceptujeme namietaný legislatívny proces. Ďalej je princíp proporcionality klasicky založený na nasledujúcich troch krokoch. Prvým krokom je jednak test ústavne nevyhlúčeného a dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect) a tiež test racionálnej väzby medzi právnou normou a cieľom (účelom) právnej úpravy (conduciveness), teda hľadisko vhodnosti (Geeignetheit). V štrasburskej tradícii sa obidve podzložky prvého kroku nazývajú test legitimacy. Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických, šetrnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, least intrusiveness). Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect; not overly onerous; zákaz jednostrannosti či „fanatizmu“; porov. Sadurski, W.: *Rights Before Courts, A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. 2nd edition, Springer 2008, s. 267).

Obsahom prvého kroku je posudzovanie právnej normy z hľadiska ústavnosti samotného cieľa a taktiež možného naplnenia sledovaného účelu (čl. 13 ods. 4 druhá veta ústavy). Inými slovami, samoúčelné, zbytočné obmedzenie základného práva je ústavne neprípustné. Zákonná norma musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil obmedzenie základného práva alebo slobody. Ak uvedená norma nie je spôsobilá dosiahnuť sledovaný účel, tak ide zo strany zákonodarcu o prejav svojvôle nezlučiteľný s princípom právneho štátu.

Účelom, cieľom napadnutého zákona je zamedziť zablokovaniu rozhodovacej činnosti ústavného súdu zvýšeným podávaním námietok predpojatosti. Právo na nestranný súd a právo na súdnu ochranu neobsahujú takú limitačnú klauzulu, ktorá by explicitne zužovala legitímne dôvody obmedzenia, a tak dáva zákonodarcovi relatívne široký priestor na diskreciu. Ústavný súd uvádza, že konštatovanie nelegitímneho cieľa býva vo všeobecnosti v konštitucionalistike pomerne raritné (klasickým príkladom je rozhodnutie Kanadského najvyššieho súdu R. v. Big M Drug Mart Ltd. z roku 1985), čo vyjadruje istú umiernenosť k činnosti demokratickej legislatívy, resp. zdržanlivosť k súdnemu spochybňovaniu jej cieľov. Cieľ právnej úpravy, a to zachovanie funkčnosti ústavného súdu, je ústavne korektný, rovnako ako je korektný cieľ zachovania nestrannosti súdu. Ústavný súd taktiež nevidí za právnou úpravou nejaký skrytý, nelegitímny cieľ.

Ústavný súd považuje určitú normu za vhodnú, ak s jej pomocou možno dosiahnuť stanovený cieľ. Môže ísť aj o čiastočné splnenie cieľa a postačuje aj možnosť dosiahnutia cieľa. Testom ústavnosti by neprešla norma, ktorá by bola úplne nevhodná (porov. Barak, už cit. dielo, s. 303). Medzi preskúmanou právnou normou a jej cieľom nechýba racionálna väzba, pretože zákon by spravidla zachoval funkčnosť súdu. V predmetnej veci je potrebné uznať, že problém funkčnosti ústavného súdu naozaj vznikol, zákonodarca zareagoval tým spôsobom, že jeho riešenie funkčnosť súdu zachováva, je však ústavnou otázkou, či za ústavnoprávne prijateľnú cenu.

Test nevyhnutnosti má preveriť, či zákonné obmedzenie danej preskúmanej úrovne je naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nie je k dispozícii menej obmedzujúci, menej invazívny prostriedok. Myšlienka testu nevyhnutnosti spočíva v tom, že

právna norma nemá obmedzovať základné právo alebo slobodu viac, než je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa, alebo inak, že právna norma má dosahovať cieľ najmenej ľudskoprávne drastickým spôsobom.

Zvláštnosťou predmetnej veci je, že jednotlivec (v prípade senátnych vecí a vecí pred plénom týkajúcich sa subjektívnych práv) je nositeľom obidvoch práv, tak práva na nestranného sudcu, ako aj práva na súdnu ochranu. Na rozdiel od vyvažovania slobody prejavu s právom na ochranu osobnosti alebo zásahu do majetku jednotlivcovi tu nevyhovuje úplná favorizácia jedného základného práva. Aj pre jednotlivca je ústavne optimálne vyváženie týchto dvoch práv. Uvedené platí aj pre abstraktnú kontrolu, kde môžeme nestrannosť a neodmietnutie spravodlivosti vnímať ako ústavne objektívne hodnoty.

Otázka z testu nevyhnutnosti či obmedzenie chráneného práva nezašlo príďaleko, sa v danej veci prelína s tretím bodom, proporcionalitou v užšom zmysle. Základom prvých dvoch bodov testu proporcionality je uvažovanie: prostriedky – ciele. V treťom bode testu sa základ porovnávania mení a rozsah analýzy sa rozširuje. V treťom bode sa porovnáva strata práva či slobody na jednej strane so ziskom straty práva, slobody či verejného dobra na strane druhej, avšak nie abstraktne, ale kontextuálne (PL. ÚS 19/09). Priradzuje sa závažnosť jednotlivým právam a verejným záujmom v režime vážiacej formuly (II. ÚS 152/08), prípadne sa zvažuje systematický, empirický, kontextový a hodnotový argument (PL. ÚS 16/09 – príplatky prokurátorom, PL. ÚS 11/2011 – exekučná imunita, PL. ÚS 13/2012 – platy sestier). Z hľadiska systematického treba povedať, že porovnávané práva majú v zásade rovnaký význam, aj keď zákaz odmietnutia spravodlivosti môže byť vnímaný v konečnom dôsledku ako dôležitejší. Zároveň, z hľadiska funkčnosti súdu je vhodné priznať, že aktuálny, nie nesporný výklad čl. 131 ods. 2 ústavy, umožňuje ústavnému súdu meritórne nerozhodnúť, a to aj vo veciach, kde sa koná o subjektívnych právach jednotlivcov [porov. právnu vetu PL. ÚS 41/95: „Ak za návrh na vyslovenie nesúladu právneho predpisu s Ústavou Slovenskej republiky nehlasuje najmenej šesť členov (nadpolovičná väčšina všetkých sudcov) pléna ústavného súdu, pričom minimálne ten istý počet sudcov nehlasuje ani proti takémuto návrhu, plénum takýto návrh zamietne podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde.]

Ústavný súd si teda kladie otázku: Čo je účelom ustanovení o námietkach zaujatosti? Garancia nestrannosti sudcu. Smeruje napadnutá novela k tomuto účelu? Nie, nesmeruje. Prečo? Pretože vytvára ľahko prístupnú možnosť procesnej obštrukcie spočívajúcej v tom, že strana si podávaním námietok môže presadiť pôvodný senát alebo celé plénum bez ohľadu na to, či je, alebo nie je zaujatý, resp. zaujaté. Prirodzene, že strany budú náchylné túto možnosť využívať najmä vtedy, ak je pôvodný senát zaujatý v ich prospech. Čiže napadnutá novela sa priechi zásadnému účelu nestrannosti sudcu. Proti sebe stoja dve základné práva, objektívne ústavné hodnoty (verejné dobrá) – nestrannosť rozhodovania na jednej strane a reálna spôsobilosť rozhodnúť na strane druhej. Mohlo by sa zdať, že je lepšie mať aspoň nejakého sudcu, hoc aj zaujatého, ako nemať vôbec žiadneho (uvedené nie je nesporné, ak by sme brali do úvahy vypätú zaujatosť sudcov, ale ústavný súd tu vychádza z istej prezumpcie dobromyseľnosti, resp. nepravdepodobnosti zlomyseľnosti sudcov). To však neznamená, že tam, kde je možné mať nestranného sudcu schopného rozhodnúť, by sa malo rezignovať a uspokojiť sa so sudcom, ktorý je len schopný rozhodnúť, hoci nie je nestranný.

Z uvedeného vyplýva, že napadnutá úprava neprimerane akcentuje funkčnosť ústavného súdu aj v situácii, keď je ešte možné rozhodovať o nestrannosti. Princíp proporcionality v treťom kroku zakazuje jednostranne sledovať jeden princíp (porov. Brösl, cit. dielo s. 69), a to sa práve v tomto prípade stalo. Argument Európskeho súdu pre ľudské práva, že ústavný

súd nepriznal dostatočný význam neustrannosti, nie je nepodobný s terminológiou proporcionality v užšom zmysle. Právna situácia vyššieho množstva námietok sa dá riešiť aj miernejšími prostriedkami, a preto tu dochádza k prieniku s nevyhnutnosťou. Ústavný súd však musí dodať, že aj zachovanie rekonfigurácie pléna na základe vylúčovania sudcov by taktiež znamenalo nedostatočné priznanie váhy neustrannosti sudcov.

K neústavnosti právnej úpravy možno pričítať aj nezmysluplnú aplikáciu inštitútov vylúčeného sudcu a odmietnutia sudcu. (Ústavný súd vzhľadom na text a doterajšiu aplikáciu inštitútu vylúčenia sudcu môže vopred vylúčiť, že by vylúčenie sudcu znamenalo automatické vylúčenie sudcu súdnou správou v štýle inštitútu iudex inhabilis.) Vylúčený sudca je teda taký sudca, ktorý je vylúčený rozhodnutím súdu, a to buď na základe odmietnutia účastníkom, alebo na základe toho, že sám vyhlási svoju zaujatosť. Zákonodarca, zdá sa, nevychádzal z praktických skúseností, že po niekoľkých vylúčeníach môže nastať situácia, že ďalšie odmietnutia by viedli k zníženiu počtu sudcov pod uznášaniaschopnosť, resp. kvórum. Napríklad, ak je v pléne prítomných 13 sudcov a plénum rozhodne o vylúčení 3 sudcov, ostáva 10 sudcov, čo zachováva funkčnosť pléna. Ak iný, ba ten istý účastník (Ak dôvody, ktoré vedú k vyhláseniu o odmietnutí sudcu pre jeho predpojatosť, vznikli do začiatku ústneho pojednávania, môže ju účastník konania vyhlásiť najneskôr na začiatku ústneho pojednávania.; Plénum väčšinou rozhoduje na neverejnom zasadnutí, pozn.) odmietne ďalších štyroch sudcov, tak by to znamenalo pokles počtu sudcov pod uznášaniaschopnosť, resp. kvórum, a preto sa aktivuje neprihliadanie na vylúčenia a plénum rozhoduje v plnom počte prítomných sudcov. Z uvedeného vyplýva, že sú známi traja vylúčení sudcovia, o štyroch sa nerozhodlo, a plénum rozhoduje v plnom počte prítomných sudcov. V istom zmysle ide ešte o rozporupľnejšiu situáciu, než ak by bolo podaných rovno sedem odmietnutí a plénum by rozhodovalo v plnom počte prítomných sudcov, tak ako to bolo vo veci Harabin v. Slovensko.

Možno tu upozorniť, že na ohrozenie funkčnosti pléna je potrebných relatívne málo námietok, pretože treba brať do úvahy kvórum a väčšinu potrebnú na rozhodnutie – a to sedem sudcov. Okrem toho odmietnutý sudca o vylúčení nehlasuje. Stačí teda šesť odmietnutí sudcov, aby sa plénum vrátilo do pôvodnej zostavy.

Napokon k neústavnosti právnej úpravy možno pričítať aj istú prezumpciu nedobromyseľnosti sudcov, ktorú preskúmaná právna úprava vytvára. Prezumpcie, samozrejme, nemožno trivializovať tak, že musia byť bezo zvyšku dobromyseľné. Priamo predmetom zákonnej prezumpcie by však v zásade nemalo byť predpokladanie zlomyseľnosti druhého. Ak je funkciou prezumpcie nahradiť jeden skutkový stav za druhý skutkový stav (napr. kvalita zverejnenia zákona za kvalitu „oboznámenosti“ so zákonom), potom princíp dobromyseľnosti prezumpcie by znamenal, že skutkový stav, ktorý sa má nahradiť iným skutkovým stavom (prezumovaný stav), nesmie byť formulovaný tak, aby sa v ňom popierala dobrá viera konkrétneho človeka. Inými slovami, nejakým skutkovým stavom (právnym úkonom, trebárs aj procesným) sa nesmie automaticky prezumovať iný skutkový stav, ktorý by spočíval v tom, že by sa konštatovala zlomyseľnosť konkrétneho človeka. Princíp dobromyseľnosti prezumpcie okrem toho, že platí pri všetkých nevyvrátiteľných prezumpciách a pri fikciách vyžaduje, že skutkový stav, ktorým sa má niečo prezumovať, je mimo sféry vplyvu osoby, ktorej sa má prezumovaný stav týkať. Ústavný súd už uviedol, že právny poriadok z rozumných dôvodov kombinuje prvky idealistické a realistické (II. ÚS 16/2011). Justícia vrátane ústavného súdu vyžaduje určitú mieru formálnej aj materiálnej dôvery. Nerozhodovaním o vylúčení sudcov skôr, než je takéto nerozhodovanie naozaj neodvratiteľné,

sa v istom zmysle prezumuje predpojatosť sudcov, čo je v napätí s komponentom aspoň formálnej dôvery v justíciu, čo je predpokladom jej činnosti v právnom štáte.

Ústavný súd ako technickú poznámku uvádza, že predchádzajúcou vetou, na ktorú myslí tretia veta § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde, je veta „Pri rovnosti hlasov rozhoduje hlas predsedajúceho.“, aj keď je zjavné, že tretia veta má na mysli prvú vetu ustanovenia.

Z uvedeného vyplýva, že rekonfigurácia pléna nevyhovela testu proporcionality v jeho treťom, resp. druhom kroku, a preto ustanovenie § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde v časti „Ak v dôsledku vylúčenia sudcov alebo odmietnutia viacerých sudcov účastníkmi konania nie je možný postup podľa predchádzajúcej vety, rozhodne o veci samej plénum Ústavného súdu tak, že pri rozhodovaní sa na vylúčenie sudcov alebo odmietnutie sudcov pre predpojatosť neprihliada.“ nie je v súlade s čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy.

V senátnom rozhodovaní ide jednak o problém rozhodovania o námietkach proti sudcom, ktorí sú doplňovaní do meritórneho senátu, a taktiež o problém rozhodovania o námietkach proti sudcom rozhodujúcim v senátoch, ktoré rozhodujú o námietkach. Ústavný súd už naznačil v uznesení sp. zn. 0. ÚS 1/2013, že zaujatosť námietkového senátu môže byť celkom výnimočná, napr. v prípade príbuzenských vzťahov, a taktiež naznačil, že námietky orgánov verejnej moci by mali byť vykladané veľmi reštriktívne. Ústavný súd uznáva, že aj s pomocou tejto judikatúry a novely rozvrhu práce nie je jednoduché riešiť situácie, ktoré môžu nastať, ale ich riešením nie je rezignovať na nestrannosť senátu a jeho konfiguráciu dať úplne do rúk účastníkom konania, zvlášť ak je účastníkom orgán verejnej moci. Zákonodarca zakotvením možnosti iba námietkami samotnými dosiahnuť návrat, resp. zachovanie veci v senáte v pôvodnom zložení natoľko akcentoval funkčnosť senátneho rozhodovania, že úplne rezignoval na nestrannosť súdu. Tretí krok proporcionality teda namietnutá norma neustála.

Ani odstránenie možnosti samotnými námietkami dosiahnuť návrat, resp. zachovanie veci v senáte v pôvodnom zložení by nenastolilo ústavnú súladnosť ustanovenia, ktoré by zostalo platiť v znení: „ak v dôsledku vylúčenia sudcov nie je možný postup podľa predchádzajúcej vety (t. j. nie je možné rozhodnúť o vylúčení odmietnutých sudcov iným senátom, pozn.), rozhodne o veci samej senát v pôvodnom zložení...“ Takéto ustanovenie by sa však buď (i) míňalo účelom, ktorému malo pôvodne slúžiť, a to „odblokovaniu“ senátu ústavného súdu pri uplatnení viacnásobnej námietky zaujatosti, pretože jeho hypotéza by nemohla nastať, alebo (ii) by jeho aplikáciou dochádzalo k porušeniu princípu *nemo iudex in causa sua*.

(i) Vylúčenie (sudcov) určitého senátu predpokladá rozhodnutie iného („námietkového“) senátu, čo ale zasa predpokladá, že tento „námietkový“ senát sám nie je vylúčený. Ak by došlo v jednej veci, t. j. v konaní o tom istom návrhu vo veci samej, k vylúčeniu sudcov dvoch senátov ústavného súdu (resp. celkovo až siedmich sudcov), zostali by funkčné dva senáty: jeden, ktorý rozhoduje vo veci samej (tzv. meritórny senát) a ktorého sudcovia sú odmietnutí, a jeden, ktorý by mal o príslušných námietkach rozhodnúť (tzv. námietkový senát). V prípade následného odmietnutia i týchto sudcov námietkového senátu by však o ich vylúčení mohli rozhodnúť jedine tí sudcovia, ktorí sú sami odmietnutí (t. j. sudcovia meritórneho senátu) a o ktorých vylúčení mal tento námietkový senát pôvodne rozhodnúť. Hypotéza normy, ktorá by v § 28 ods. 3 druhej vete zákona o ústavnom súde zostala po vyslovení nesúladu slov „alebo odmietnutia sudcov účastníkmi konania“ [t. j. hypotéza, v zmysle ktorej pre spustenie mechanizmu vrátenia veci na meritórne rozhodnutie pôvodnému senátu je potrebné rozhodnutím vylúčiť 9 (resp. 10) sudcov ústavného súdu], by tak v dôsledku existencie tohto *circuli vitiosi* [vylúčených je 7 sudcov ústavného súdu a 6 sudcov ústavného súdu je účastníkmi odmietnutých, pričom platí, že odmietnutý sudca o vylúčení nehlasuje, avšak pre vrátenie veci

na meritórne rozhodnutie pôvodnému senátu je potrebné rozhodnutím vylúčiť 9 (resp. 10) sudcov ústavného súdu] nemohla plniť svoj účel. Naopak, ak by sa – z už vylúčených sudcov a proti textu § 28 ods. 3 druhej vety zákona o ústavnom súde – vytvoril nový (nultý) senát, ktorý by rozhodol o vylúčení sudcov niektorého z týchto senátov, táto hypotéza by sa znova naplnila, pretože takýto nultý senát by bol „iným senátom“ v zmysle § 28 ods. 3 prvej vety zákona o ústavnom súde, ktorý by logicky mohol rozhodnúť aj o vylúčení sudcov „meritórneho“ senátu.

(ii) Môže nastať aj situácia postupného namietania a vylučovania sudcov, ktorí sú dopĺňaní do meritórneho senátu, a teda naplnenie hypotézy normy popísanej v predchádzajúcom odseku. Takýmto spôsobom by sa však ústavný súd dostal do momentu, že v istom okamihu by mal dva senáty – jeden meritórny a jeden námietkový. Ak by prišla námietka voči jednému sudcovi meritórneho senátu a námietkový senát by ho vylúčil, na jeho miesto by nastúpil jeden sudca námietkového senátu – a námietkový senát by zrazu mal len dvoch sudcov, meritórny senát troch a všetci ostatní by boli vylúčení. Na tomto mieste by však vznikla nežiaduca právna situácia spočívajúca v tom, že pri tomto poslednom vylučovaní by vlastne „námietkový“ sudca rozhodoval aj o sebe, lebo by vedel, že toto je posledné kolo námietok a že by bol v hre o meritum, čím vzniká typický *iudex in re sua*.

Z uvedeného vyplýva, že napadnutým ustanovením vôbec nemožno (racionálne) dosiahnuť ústavne korektný cieľ (chýba *rational connection*), resp. cieľ je potrebné dosiahnuť šetrnejším spôsobom, resp. zákonodarca natoľko akcentoval funkčnosť, že prijal ústavne, ale aj prakticky nefunkčné ustanovenie. Napadnuté ustanovenie parciálne a ani ako celok neprešlo niekoľkými krokmi testu proporcionality.

Možno konštatovať, že novela zákona smerujúca k funkčnosti senátneho rozhodovania nie je ústavne udržateľná. Ustanovenie § 28 ods. 3 zákona o ústavnom súde v časti „Ak v dôsledku vylúčenia sudcov alebo odmietnutia sudcov účastníkmi konania nie je možný postup podľa predchádzajúcej vety, rozhodne o veci samej senát v pôvodnom zložení; na ďalšie vyhlásenia účastníka konania o odmietnutí sudcu pre jeho predpojatosť a vyhlásenia sudcu o svojej predpojatosti vo veci sa neprihliada.“ nie je v súlade s čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy.

Nesúlad § 79c v spojení s § 28 ods. 3 zákona o ústavnom súde s čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy

Navrhovatelia veľmi dôrazne namietajú neústavnosť zásahu do prebiehajúceho konania, ktoré malo nastať aplikáciou § 79c zákona o ústavnom súde. V obdobnom duchu sa niesla aj rozprava k návrhu novely zákona v národnej rade.

Ústavný súd mal už viackrát príležitosť vyjadriť sa k otázke legislatívnych zásahov do individuálnej právnej pozície jednotlivca, pričom je účelné širšie akcentovať podstatné časti týchto nálezov. V náleze sp. zn. PL. ÚS 16/95 (zrušenie privatizačných rozhodnutí) ústavný súd označil za neústavné zrušenie vládnych individuálnych rozhodnutí zákonom. V právnej vete ústavný súd uviedol, že v právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém delby moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte. V náleze sp. zn. PL. ÚS 4/00 (spätné ne-vrátenie majetku mesta) ústavný súd označil za neústavné zrušenie prevodu konkrétneho majetku na mestá priamo zákonom. Obsah zákona o vrátení majetku porušil podľa ústavného súdu princíp

právnej istoty a s ním spojenej ochrany dobromyseľne nadobudnutých práv, ktorý sa vyvodzuje z čl. 1 ods. 1 ústavy. V náleze sp. zn. PL. ÚS 25/00 (zákonom ustanovená dočasnosť nájomných zmlúv na majetok bývalého SZM) ústavný súd označil za neústavné zákonom ustanovené skončenie platnosti špecifických nájomných zmlúv, pričom ako ústavne nesúladne vnímal zasahovanie zákonodarnej moci do moci súdnej a porušenie princípu právnej istoty spočívajúce v tom, že sa spätne zmenili podmienky realizácie príslušných právnych vzťahov, nadobudnuté práva, otázky platnosti zmlúv. Napokon aj nález sp. zn. PL. ÚS 19/09 (dialnice) týkajúci sa absencie hmotnoprávneho titulu k pozemkom pre určité dialnice obsahoval napätie medzi normatívnym aktom a individuálnymi právnymi pozíciami.

V náleze sp. zn. PL. ÚS 115/2011 (štátna pomoc) ústavný súd označil za neústavné prechodné ustanovenie, ktoré sa vzťahovalo na konkrétny prípad, pretože to považoval za porušenie všeobecnosti právnej normy. Ústavný súd v relevantnej časti nálezu uviedol, že požiadavka generality právnej normy v danom prípade úzko súvisí s ústavným princípom del'by moci. Ústava oprávňuje zákonodarcu zmeniť platnú právnu úpravu aj v prípadoch, ak to môže ovplyvniť súdne konania začaté v minulosti. Nevyhnutnou podmienkou však je, aby novoprijatá legislatíva mala charakter všeobecnej zmeny právnych pravidiel (či už ide o zmenu, alebo doplnenie pôvodnej právnej úpravy), z čoho vyplýva aj požiadavka na generalitu (všeobecný charakter) novoprijímanej právnej úpravy. Pokus zákonodarcu upraviť prostredníctvom prijatého právneho predpisu konkrétne právne postavenie individuálne určeného subjektu (prípadne subjektov) v situácii, keď o tomto právnom postavení dotknutého subjektu (subjektov) prináleží rozhodnúť súdu, alebo v situácii, keď o tomto právnom postavení súd už právoplatne rozhodol, predstavuje pokus zákonodarcu výkonom svojej zákonodarnej právomoci zasiahnuť do pôsobnosti moci súdnej jej nahradením alebo obídením. Z ústavného hľadiska tak nerešpektovanie požiadavky na generalitu právnej normy (normatívneho právneho aktu) prerastá do porušenia ústavného princípu del'by moci a dostáva sa do nesúladu s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Možno konštatovať, že ústavný súd dosiaľ v doterajšej judikatúre reagoval veľmi pozorne, priam úzkostlivo na situácie, keď zákonodarcu mocensky zákonom zasiahol do individuálnej právnej pozície jednotlivca. Predmetnej veci je najbližšie ostatný nález sp. zn. PL. ÚS 115/2011, pretože ten sa týkal zmeny nielen hmotnoprávnej, ale aj procesnoprávnej pozície jednotlivca. Otto Weinberger upozorňuje, že každú vetu, aj vetu s individuálnym významom, možno vyjadriť všeobecne (Weinberger, O. Inštitucionalizmus: Nová teória konania, práva a demokracie. Bratislava : Kalligram, 2010, s. 344). Ústavný súd v tejto súvislosti v náleze sp. zn. PL. ÚS 16/95 uvádza, že právny akt sa nemá posudzovať nominálne, ale z hľadiska jeho predmetu, obsahu i účinkov, a týmto spôsobom ústavný súd uvažuje aj v predmetnej veci.

Ústavnosť legislatívnych zásahov do konkrétnych súdnych konaní je veľkou témou konštitucionalistiky tak teoretickej, ako aj praktickej (porov. Jasiak, A.: Constitutional Constraints on Ad Hoc Legislation, A Comparative Study of the United States, Germany and the Netherlands. Intersentia 2011; Gerangelos, P. The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process. Hart Publishing, 2009). Podobné otázky zamestnávali už prvorepublikovú náuku, ktorá pozorne sledovala dobové francúzske authority administrativistiky (Duguit, Jèze), ktoré mali v otázke ochrany individuálnych právnych situácií prísny postoj voči legislatíve [In.: Krejčí, J. Zpětná působnost zákonů s hlediska práva ústavního. Praha : Moderní stát, 1933, s. 56 – 57; Krejčí, J. Právní jevy v čase (právně-teoretická studie). Praha : Moderní stát, 1937, s. 241 – 242]. Najvyšší súd USA akcentujúci del'bu moci ponecháva legislatíve na

intervenciu väčší priestor než ESLP, ktorý vníma legislatívne intervencie v rozsahu čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Základné práva, zvlášť právo na súdnu ochranu, deľba moci a súdna nezávislosť, retroaktivita, všeobecnosť (normatívnosť, individuálnosť) právnej normy, to všetko je v prieniku pri ad hoc legislatíve. Doktrína rozlišuje medzi legislatívnou uzurpáciou a legislatívnou intervenciou [porov. Gerangelos, P. A. The Separation of Powers and Legislative Interference in Pending Cases. (2008) 30 Sydney Law Review 61]. Pri legislatívnej uzurpácii priamo parlament explicitne rozhodne konkrétnu, zvlášť trestnú vec. V anglo-americkom prostredí sa takýto zákon nazýva Act of Attainder a je priamo zakázaný v čl. 9 ods. 1 Ústavy USA. Legislatívna intervencia znamená buď legislatívne ovplyvnenie výsledku súdneho konania, ktoré nie je ukončené, alebo legislatívne zvrátenie už ukončeného konania. Od druhého uvedeného je potrebné rozlišovať, ak zákonodarca riadne normatívne zareaguje na judikatúru (overruling).

Európsky súd pre ľudské práva rozhodoval o legislatívnej intervencii na pôde čl. 6 dohovoru. V prípade *Stran Greek Refineries v. Grécko* (sťažnosť č. 13427/87, rozsudok z 9. decembra 1994) považoval za porušenie práva na súdnu ochranu zásah – grécky zákon, ktorým boli z právomoci súdov vyňaté niektoré spory so štátom, ktoré mali pôvod v časoch plukovníckej junty. Kritériá naznačené rozhodnutím boli voči legislatívnym intervenciám nekompromisné. Štrasburský súd v prípade *National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society v. The United Kingdom* (sťažnosť č. 21319/93, 21449/93 a 21675/93, rozsudok z 23. októbra 1997) pripustil legislatívnu intervenciu za podmienok závažného verejného záujmu, proporcionality, konkrétne v danej veci k nezákernej náprave technických chýb legislatívy (porov. v tejto súvislosti PL. ÚS 16/09 – príplatky k dôchodku prokurátorom a PL. ÚS 10/06 – príplatky k dôchodku sudcom). Developerské spoločnosti sa domáhali nárokov vzniknutých z technickej chyby v daňových zákonoch, ktoré parlament napravil v priebehu týchto konaní, čím determinoval ich výsledok. Európsky súd pre ľudské práva to akceptoval a nekonštatoval porušenie práva na súdnu ochranu a práva na ochranu majetku. Francúzski pracovníci sociálneho zabezpečenia sa sporili so štátom o príplatok z kolektívnych dohôd, ktorého výška sa upravovala a bola tak nejasná. Francúzsky parlament novelizoval predpisy tým spôsobom, že presne ustálil výšku daného príplatku na nižšiu úroveň, čím determinoval výsledok sporov. Podľa ESLP bolo primárnym cieľom legislatívy ovplyvniť výsledok prebiehajúcich sporov, a preto ide o porušenie čl. 6 dohovoru (*Zielinski and Pradal and Gonzalez and others v. France*, sťažnosti č. 24846/94 atď., rozsudok z 28. októbra 1999). Doktrína z judikatúry ESLP odvodzuje, že pri uvažovaní o ústavnosti legislatívnej intervencie je nutné brať do úvahy načasovanie, spôsob a výsledný efekt danej legislatívy (procedurálne komponenty) a závažný verejný záujem (porov. Jasiak, A. Changing the rules mid-game. Legislative interference in specific pending cases: separation of powers and fair trial. A comparison between the European Court of Human Rights. In: *Vienna Journal on International Constitutional Law*, č. 1/2010, s. 20 a nasl.).

Ústavný súd najprv konštatuje, že samotné ustanovenie § 79c zákona o ústavnom súde úplne izolovane nemôže vzbudzovať obavy z protiústavnosti. V spojení s § 28 ods. 3 zákona o ústavnom súde by mohli nastať dve situácie. Ak by ústavný súd považoval § 28 ods. 3 zákona o ústavnom súde do budúca za ústavne súladný, avšak jeho okamžitá aplikácia by mohla byť ústavne sporná. V predmetnej veci však nastala druhá situácia, kde ústavný súd považuje normu, ktorá sa má aplikovať nielen do budúca na úplne nové prípady, ale aj okamžite na aktuálne prípady, za ústavne nesúladnú. Ústavný súd už uviedol, že ústavným nedostatkom

napadnutej úpravy je aj skutočnosť, že aj keď nebol autoritatívne vylúčený nevyhnutný počet sudcov, tak na základe námietok účastníkov, ba aj odporcu, môže nastať taká rekonfigurácia senátu, ktorá znamená ignoráciu prípadných rozhodnutí o vylúčení sudcu.

Aj keď nesúladosť § 28 ods. 3 zákona o ústavnom súde spôsobuje aj nesúladosť § 79c zákona o ústavnom súde, je relevantné zaoberať sa práve ochranou individuálnej právnej pozície sťažovateľa. Predmetná vec je v porovnaní s komparatívnou judikatúrou unikátna tým, že sa netýka hmotnoprávnej, ale procesnoprávnej pozície jednotlivca. Ústavný súd netají, že je aj z ústavno-profylaktických dôvodov podozrievavý k zásahom do právnej pozície jednotlivca, nevynímajúc aj pozíciu procesnoprávnu.

Z parlamentnej rozpravy je zrejmé, že impulzom k prijatiu právnej úpravy bola konkrétna vec prerokovaná pred ústavným súdom. Ústavný súd už uviedol, že súdenie podľa práva nesie v sebe prvky realistické aj idealistické. Inšpirovaný ESLP, jeho kritériami, aj keď vedomý si legitimity parlamentu, ústavný súd nemôže nevnímať, že načasovanie a spôsob prerokovania veci v skrátanom legislatívnom konaní silne naznačujú, že konanie parlamentu mohlo mať aj inštruktívne, nielen koncepčné účely. Na druhej strane akceptovateľný závažný verejný záujem možno identifikovať v snahe uľahčiť rozhodovanie o námietkach predpojatosti. Bez ohľadu na prípadnú inštrumentálnosť vôle parlamentu, vychádzajúc z testu proporcionality, ústavný súd konštatuje, že parlament mohol zvoliť úpravu priateľskejšiu k právu na nestranný súd, a to tak na úrovni abstraktnej, ako aj na úrovni prebiehajúcej veci, tak aby sa zachovala procesnoprávna pozícia sťažovateľa.

Ústavný súd tu artikuluje ústavnú nesúladosť ako nedostatočnú ochranu nadobudnutých (procesných práv), právnu istotu implikovanú v práve na súdnu ochranu. Štandardnosť formulácie ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde môže vzbudzovať dojem, že nemôže mať neštandardné účinky (porov. dissent k uzneseniu o prijatí prerokovanej veci). Tradičná právnická metodika nás poučuje, že na jednej strane je úplne v poriadku, ak je nový procesný predpis aplikovaný na prebiehajúce konania (Ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon i pre konanie začaté pred jeho účinnosťou. Právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali pred účinnosťou tohto zákona, zostávajú zachované. – § 355 OSP), a na druhej strane nikdy nie je v poriadku pravá retroaktivita. Pretože to často tak je, tak sa to zovšeobecnilo, že je to tak vždy. Niekedy však môže byť akceptovateľná aj trestnoprávna retroaktivita (čl. 7 ods. 2 dohovoru) a niekedy nemôže byť akceptovateľná ani procesná nepravá retroaktivita. Tieto pojmy, tak ako to uvádza Sobek (porov. Právní myšlení – kritika moralismu. Praha – Plzeň : Ústav státu a práva a Aleš Čeněk, 2011, s. 529 a nasl.), sú však len prezlečenou proporcionalitou, ktorú je vždy potrebné aktuálne testovať, pričom nie je nutné siahať po vypätom inštrumentáriu typu Radbruchova formula. V predmetnej veci dochádza k zvráteniu nadobudnutej procesnej pozície bez toho, aby to bolo nutné a prípadne vyvážené závažným verejným dobrom. Na rozdiel od „prepísovania“ rozhodnutí v § 28, ktoré by bolo „čitateľné“ do budúcnosti, § 79c prepisuje už vydané rozhodnutia, čo nie je tiež priateľské k delbe moci. Možno dodať, že aj porovnanie s § 355 Občianskeho súdneho poriadku naznačuje nešetrnosť preskúmvanej normy.

Z uvedeného vyplýva, že k nesúladosť § 79c zákona o ústavnom súde spôsobenej previazanosťou s § 28 ods. 3 zákona o ústavnom súde možno pričítať aj nezachovanie individuálnej právnej pozície sťažovateľa viazanej na jeho ústavné práva, čím dochádza taktiež k nesúladosť § 79c zákona o ústavnom súde s čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Nesúladosť § 28 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde vo vzťahu k čl. 47 ods. 3 ústavy

Navrhovatelia namietajú rozpor novely zákona s čl. 47 ods. 3 ústavy, podľa ktorého všetci účastníci sú si v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy rovní. (Uvedené ustanovenie nepatrí do skupiny práv vymenovaných v čl. 51 ústavy.) Férovosť je charakteristickým prvkom ústavného systému, ktorého východiskom je jednotlivec. Jednotlivec je subjektom, a nie objektom mocenského pôsobenia (PL. ÚS 10/04), a moc je povinná sa k nemu správať férovo. Táto férovosť je snáď ešte dôležitejším znakom právneho štátu než samotný hmotnoprávny výsledok rozhodovacej činnosti štátnych orgánov. Férovosť sa prejavuje v právnej istote, v rovnosti v ústavných právach, ale zvlášť hmatateľná je v konaní pred súdmi (porov. francúzsky preklad práva na spravodlivý proces – Droit à un procès équitable). Túto rovnosť možno vnímať tak, že ide o požiadavku, aby každá strana konania mohla obhajovať svoju vec za podmienok, ktoré ju podstatným spôsobom neznevýhodňujú vo vzťahu k protistrane.

Z hľadiska rozsahu čl. 47 ods. 3 ústavy možno uviesť, že sa určite vzťahuje na konania pred ústavným súdom o subjektívnych právach, na konania v senátoch aj v pléne (teda zahŕňa § 28 ods. 2 aj 3 zákona o ústavnom súde), ale v širšom zmysle má význam aj pre konania o objektívne právo. Ústavný súd v konaní o súlade doteraz dvakrát konštatoval nesúlad s čl. 47 ods. 3 ústavy. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 43/95 išlo o neprimerané postavenie prokurátora v občianskom súdnom konaní. Ústavný súd konštatoval, že ústavnému právu na autonómiu vôle strán v občianskom súdnom konaní zodpovedá procesnoprávny aspekt, ktorého obsahom je právo účastníka konania oprávňujúce ho na slobodné disponovanie s hmotnými a procesnými právami v občianskom súdnom konaní, a taktiež, že zásada rovnosti strán v civilnom procese sa prejavuje vytváraním rovnakých procesných podmienok a procesného postavenia subjektov, o ktorých právach a povinnostiach rozhoduje občianskoprávny súd. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 9/96 išlo o obmedzenie procesných práv odporcu v odvolacom konaní o ochranu osobnosti.

Procesné práva sú zo svojej podstaty vnútorne previazané, a tak zásah do jedného znamená často zároveň zásah do iného. Právo na nestranný súd v sebe implikuje aj otázku rovnosti, pretože stranný súd neguje rovnosť strán v konaní (porov. II. ÚS 16/2011 – bod 16). V predmetnej veci síce zostáva dominantným referenčným právom základné právo na nestranný súd, ale problém rekonfigurácie senátu, resp. pléna iba na základe samotných námietok účastníkov konania sa týka aj rovnosti strán v konaní podľa čl. 47 ods. 3 ústavy. Napadnutá právna úprava umožňuje vznik situácie, keď jedna strana podá také množstvo námietok, že tým definitívne fixuje rozhodujúcu formáciu, a druhá strana má tak úplne znemožnené nechať súd rozhodnúť o jej pochybnostiach o nestrannosti súdu. Ústava obsahuje veľmi rôznorodé podoby rovnosti (napr. čl. 30 ods. 4, čl. 41 ods. 3), ktoré vyžadujú modifikované testovanie, pričom jazyk tradičného testovania tu síce môže znieť neobvykle, ale aj tu je funkčný a umožňuje štruktúrovať problém. Tradičný test rovnosti (porov. napr. PL. ÚS 13/2012 – sestričky) je pre účely čl. 47 ods. 3 ústavy modifikovaný jednak tým, že tu nie je nutné pracovať s kvalifikovaným kritériom (porov. nález Ústavného soudu České republiky Pl. ÚS 46/2010), pretože akákoľvek nerovnosť medzi účastníkmi je podozrivá, a taktiež tým, že porovnateľnosť je priamo daná účasťou na konaní. Treba teda zodpovedať, či je s účastníkmi (1) zaobchádzané odlišne, či je odlišné zaobchádzanie na (2) príťaž jednej strane, či je toto odlišné zaobchádzanie (3) ospravedliteľné tým, že sleduje (3a) legitímny záujem a je (3b) primerané. Možnosť jednej strany jedným úkonom fixovať podobu súdu na „úkor“ druhej strany je odlišným zaobchádzaním, ktoré je síce ospravedliteľné neodmietnutím spravodlivosti, ale neprimeraným, príliš jednostranným, bez hľadania možného

riešenia (príkaz k optimalizácii). Uvedené výrazné oslabenie procesnej pozície jednej strany ju podstatným spôsobom znevýhodňuje vo vzťahu k protistrane, a tak je nesúladné s princípom ustanoveným v čl. 47 ods. 3 ústavy.

Nesúlad § 79c zákona o ústavnom súde s čl. 133 a čl. 134 ods. 4 ústavy a nesúlad s čl. 6 ods. 1 dohovoru

Ústavný súd kvôli vyčerpaniu predmetu konania konštatuje, že nie je na mieste uvažovať tak ďalekosiahlo, že by mohla byť napadnutá úprava v nesúlade s čl. 133 ústavy (Proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.), či dokonca so sľubom sudcu podľa čl. 134 ods. 4 ústavy. Ústavný súd obdobne dodáva, že vyslovenie nesúladu voči čl. 6 dohovoru by bolo redundantné (porov. PL. ÚS 13/2012 – bod 129).

Ústavnosť aplikácie režimu skráteného legislatívneho konania

Navrhovatelia, skupina (opozičných) poslancov, tvrdia, že na skrátené legislatívne konanie neboli splnené podmienky, legislatívny proces prebehol tak v rozpore so zákonom, čo zároveň znamená nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy. Eliminovanie diskusie k návrhu zákona je podľa navrhovateľov nepriateľské k slobodnej súťaži politických síl, a tak je zákon v nesúlade s čl. 31 ústavy. Navrhovatelia umocňujú argumentáciu tým, že nielen že ide o legislatívnu intervenciu, ale ešte bol zákon prijatý bez riadnej diskusie. Hlavným protiargumentom národnej rady je rozlišovanie zákonnej a ústavnej úrovne. Ústava explicitne neupravuje podmienky skráteného legislatívneho konania, a tak zákonná úprava legislatívnej núdze nemôže byť s ústavou podľa národnej rady v napätí.

Podstatou tejto časti návrhu je otázka, či jestvovali faktické dôvody na skrátené legislatívne konanie, ktoré skracuje parlamentnú diskusiu. Navrhovatelia nespochybnili výslovné ústavné podmienky vzniku zákona ani formálne zákonné podmienky skráteného legislatívneho konania.

Ústavný súd vníma isté napätie medzi potrebou podporovať demokratické procesy na jednej strane a procesuálnou autonómiou suverénnej národnej rady na strane druhej. Článok 92 ods. 2 ústavy ustanovuje, že rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky a jej výborov ustanoví zákon. Týmto zákonom je zákon o rokovanom poriadku národnej rady. Na jednej strane platí, že nie každé porušenie zákona je porušením ústavy, ale na druhej strane zo skutočnosti, že rokovací poriadok má povahu zákona, a nie interného predpisu parlamentu, ako to býva v niektorých parlamentných kultúrach, vyplýva i záujem ústavodarcu dať rokovaciemu poriadku vonkajšiu právne záväznú formu. Inými slovami, forma zákona znamená, že ústavnú intenzitu môžu dosahovať také porušenia zákona, ktoré by neboli porušením ústavy, ak by boli upravené len uznesením parlamentu. Preto nie je parlamentná procedúra úplne mimo kontroly ústavného súdu.

Zmyslom parlamentnej procedúry je diskusia (porov. indemnitu) a hlasovanie, preto by porušenie rokovacieho poriadku mohlo dosiahnuť ústavnú intenzitu napríklad vtedy, ak by bola hrubo alebo úplne obmedzená rozprava, možnosť opozície verejne zaujať stanovisko a vyjadriť sa k návrhu zákona, alebo by v celej procedúre bolo mnoho podstatných väd, ktoré by vo výsledku mali rovnaký efekt.

Ústavný súd sa už dotkol ústavnosti legislatívnej procedúry v dvoch prípadoch. V prípade sp. zn. PL. ÚS 48/03 (ústavnosť legislatívneho procesu novely zákona o štátnej službe) namietala skupina poslancov, že v režime skráteného legislatívneho konania navrhnutého vládou vládny poslanec obsažným pozmeňovacím návrhom vyprázdnil vládny návrh. Vzniklo

tak vlastne akési poslanecké skrátene legislatívne konanie. Namietali taktiež možnosť povereného ministra rozširovať vládny návrh zákona. Ústavný súd odmietol návrh ako zjavne neopodstatnený. Ústavný súd uviedol, že nemožno preskúmať rozpor napadnutého zákona s ústavou (označenými článkami) iba z dôvodu, že národná rada určitým spôsobom porušila zákon o rokovacom poriadku, resp. že nepostupovala striktne podľa jeho ustanovení upravujúcich prerokovanie návrhov zákonov, ak sa netvrdí a nepreukáže taký chybný postup a úkony v legislatívnom procese, ktoré sú napadnuteľné samy osebe, bez ohľadu na vecný obsah napadnutého zákona. Znamená to, možno dodať, požiadavku určitej intenzity legislatívnej vady. Ústavný súd nevidel v danom procese svojvôľu. V závere uznesenia však pripomenul, že porušenie noriem ústavného procesu pred národnou radou je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou. Ústavný proces pred národnou radou v posudzovanej veci však neobsahoval také postupy a úkony, ktoré by po ich vyhodnotení viedli k záveru, že kvôli týmto ústavno-procesným pochybeniam je prijatý zákon v rozpore s označenými článkami ústavy.

V náleze sp. zn. PL. ÚS 29/05 (preukazovanie pôvodu majetku) navrhovateľ okrem nesúladu s právom na ochranu majetku namietol aj procesné nedostatky spočívajúce v aplikácii tzv. komplexného pozmeňovacieho návrhu. Ústavný súd v závere nálezu konštatoval, že v danom prípade nepovažoval vzhľadom na materiálne dôvody zakladajúce podľa už uvedeného neústavnosť zákona o preukazovaní pôvodu majetku ako celku za potrebné vysloviť sa meritórne k tomu, či zistené porušenia zákona o rokovacom poriadku pri schvaľovaní napadnutého zákona nadobudli takú intenzitu, že by na ich základe bolo možné vysloviť jeho nesúlad s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy z dôvodu nerešpektovania zákazu svojvôle v zákonodarnom procese. Napriek tomu ústavný súd využíva túto príležitosť na to, aby národnú radu upozornil na rešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu ako požiadavky vyplývajúcej z princípu demokratického a právneho štátu garantovaného čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

Možno zovšeobecniť, že ústavný súd volí triezvy prístup k posudzovaniu legislatívneho procesu, majúci na mysli minimalizáciu zásahov do právomoci iných orgánov. Ústavný súd vo fáze predbežného uvažovania o hájiteľnosti danej námietky uznáva, že situácia s námietkami na ústavnom súde bola v čase prijatia zákona zložitá, a preto aspoň vo formálnej rovine akceptuje úprimnosť vlády a parlamentu, že chceli riešiť problém, ktorý sa týka ohrozenia ľudských práv.

Ústavný súd vychádza z názoru, že súčasťou legislatívneho procesu je aj garancia istého časového priestoru k prerokovaniu návrhu zákona, vnesenie pokoja do legislatívneho procesu, veď to je zmyslom troch čítaní zákona zvlášť v jednokomorovom parlamente.

Samozrejme, prijatie zákona v priebehu niekoľkých hodín (porov. tlačová informácia ústavného súdu č. 43/2013 a č. 44/2013), berúc do úvahy aj podozrenie zo svojráznej práce ústavnoprávneho výboru (vo výboroch je ťažisko parlamentnej práce), môže vzbudzovať rozpaky, ale opoziční poslanci predsa len určitý priestor mali, o čom svedčí rozprava, ako aj pozmeňovacie návrhy poslanca Kaduca. Ústavný súd tým však nerozumie legitimáciu, povzbudenie parlamentných aktérov k obdobným kompromisom do budúcnosti. Napokon v predmetnej veci, podobne ako v prípade sp. zn. PL. ÚS 29/05, ústavný súd uprednostní ochranu „hmotnoprávnej“ ústavnosti.

Z uvedeného vyplýva, že ústavný súd nevyhovuje návrhu v časti týkajúcej sa námietok proti legislatívnemu procesu (čl. 1 ods. 1, prípadne čl. 31 ústavy).

V.

Protinávrh predsedníčky ústavného súdu Ivetty Macejkovej

40. Predsedníčka ústavného súdu Ivetta Macejková predložila plénu ústavného súdu protinávrh nálezu v tomto znení:

Z logiky veci sa ústavný súd v prvom rade zaoberal otázkou, či bol napadnutý zákon č. 114/2013 Z. z. prijatý v rámci ústavne konformného legislatívneho procesu (A.). Následne pristúpil aj k posúdeniu ústavnej konformity samotných napadnutých ustanovení, ktoré sú výsledkom tohto legislatívneho procesu, pričom ústavný súd najprv posúdil ústavnú konformitu zákonnej konštrukcie ustanovenej v § 28 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde, podľa ktorej istý počet vylúčení alebo odmietnutí sudcov pri rozhodovaní v pléne, ako aj v senátoch vedie k neprihliadaniu na prípadnú predpojatosť, a teda na ne-rozhodovanie o predpojatosti (B.). Nasledujúca časť odôvodnenia rozhodnutia sa venuje otázke ústavnej konformity aplikácie daného postupu na konanie ústavného súdu v konkrétnej veci, čo prikazuje prechodné ustanovenie § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. (C.). Napokon v záverečnej časti rozhodnutia ústavný súd posúdil ústavnú konformitu priznania rozhodujúceho hlasu predsedajúcemu v prípade rovnosti hlasov pri plenárnom rozhodovaní o námietkach (D.).

A. Posúdenie ústavnej konformity legislatívneho procesu vedúceho k schváleniu napadnutého zákona č. 114/2013 Z. z.

K namietanému nesúladu napadnutého zákona č. 114/2013 Z. z. s čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 31 ústavy

Navrhovatelia, skupina (opozičných) poslancov, tvrdia, že na skrátene legislatívne konanie neboli splnené podmienky, legislatívny proces prebehol tak v rozpore so zákonom, čo zároveň znamená nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy. Eliminovanie diskusie k návrhu zákona je podľa navrhovateľov nepriateľské k slobodnej súťaži politických síl, v dôsledku čoho je novela zákona v nesúlade s čl. 31 ústavy. Navrhovatelia umocňujú argumentáciu tým, že nejde len o legislatívnu intervenciu, ale novela zákona bola prijatá bez riadnej diskusie. Hlavným protiargumentom národnej rady je rozlišovanie zákonnej a ústavnej úrovne. Ústava explicitne neupravuje podmienky skráteneho legislatívneho konania, a tak zákonná úprava legislatívnej núdze nemôže byť s ústavou podľa národnej rady v napätí.

Podstatou tejto časti návrhu je otázka, či jestvovali faktické dôvody na skrátene legislatívne konanie, ktoré skracuje parlamentnú diskusiu. Navrhovatelia nespochybnili výslovné ústavné podmienky vzniku zákona ani formálne zákonné podmienky skráteneho legislatívneho konania.

Ústavný súd vníma isté napätie medzi potrebou podporovať demokratické procesy na jednej strane a procesuálnou autonómiou suverénnej národnej rady na strane druhej. Článok 92 ods. 2 ústavy ustanovuje, že rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky a jej výborov ustanoví zákon. Týmto zákonom je zákon o rokovanom poriadku národnej rady. Na jednej strane platí, že nie každé porušenie zákona je porušením ústavy, ale na druhej strane zo skutočnosti, že rokovací poriadok má povahu zákona, a nie interného predpisu parlamentu, ako to býva v niektorých parlamentných kultúrach, vyplýva i záujem ústavodarcu dať rokovaciemu poriadku vonkajšiu právne záväznú formu. Inými slovami, forma zákona

znamená, že ústavnú intenzitu môžu dosahovať také porušenia zákona, ktoré by neboli porušením ústavy, ak by boli upravené len uznesením parlamentu. Preto nie je parlamentná procedúra úplne mimo kontroly ústavného súdu.

Zmyslom parlamentnej procedúry je diskusia (porov. indemnitu) a hlasovanie, preto by porušenie rokovacieho poriadku mohlo dosiahnuť ústavnú intenzitu napríklad vtedy, ak by bola hrubo alebo úplne obmedzená rozprava, možnosť opozície verejne zaujať stanovisko a vyjadriť sa k návrhu zákona, alebo by v celej procedúre bolo mnoho podstatných vád, ktoré by vo výsledku mali rovnaký efekt.

Ústavný súd sa už dotkol ústavnosti legislatívnej procedúry v dvoch prípadoch. V prípade sp. zn. PL. ÚS 48/03 (ústavnosť legislatívneho procesu novely zákona o štátnej službe) namietala skupina poslancov, že v režime skráteného legislatívneho konania navrhnutého vládou, vládny poslanec obsažným pozmeňovacím návrhom vyprázdnil vládny návrh. Vzniklo tak vlastne akési poslanecké skrátené legislatívne konanie. Namietali taktiež možnosť povereného ministra rozširovať vládny návrh zákona. Ústavný súd odmietol návrh ako zjavne neopodstatnený. Ústavný súd uviedol, že nemožno preskúmať rozpor napadnutého zákona s ústavou (označenými článkami) iba z dôvodu, že národná rada určitým spôsobom porušila zákon o rokovacom poriadku, resp. že nepostupovala striktnie podľa jeho ustanovení upravujúcich prerokovanie návrhov zákonov, ak sa netvrdí a nepreukáže taký chybný postup a úkony v legislatívnom procese, ktoré sú napadnuteľné samy osebe, bez ohľadu na vecný obsah napadnutého zákona. Znamená to, možno dodať, požiadavku určitej intenzity legislatívnej vady. Ústavný súd nevidel v danom procese svojvôľu. V závere uznesenia však pripomenul, že porušenie noriem ústavného procesu pred národnou radou je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou. Ústavný proces pred národnou radou v posudzovanej veci však neobsahoval také postupy a úkony, ktoré by po ich vyhodnotení viedli k záveru, že kvôli týmto ústavno-procesným pochybeniam je prijatý zákon v rozpore s označenými článkami ústavy.

V náleze sp. zn. PL. ÚS 29/05 (preukazovanie pôvodu majetku) navrhovateľ okrem nesúladu s právom na ochranu majetku namietol aj procesné nedostatky spočívajúce v aplikácii tzv. komplexného pozmeňovacieho návrhu. Ústavný súd v závere nálezu konštatoval, že v danom prípade nepovažoval vzhľadom na materiálne dôvody zakladajúce podľa už uvedeného neústavnosť zákona o preukazovaní pôvodu majetku ako celku za potrebné vysloviť sa meritórne k tomu, či zistené porušenia zákona o rokovacom poriadku pri schvaľovaní napadnutého zákona nadobudli takú intenzitu, že by na ich základe bolo možné vysloviť jeho nesúlad s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy z dôvodu nerešpektovania zákazu svojvôle v zákonodarnom procese. Napriek tomu ústavný súd využíva túto príležitosť na to, aby národnú radu upozornil na rešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu ako požiadavky vyplývajúcej z princípu demokratického a právneho štátu garantovaného čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

Možno zovšeobecniť, že ústavný súd volí triezvy prístup k posudzovaniu legislatívneho procesu, majúc na mysli minimalizáciu zásahov do právomoci iných orgánov. Ústavný súd vo fáze predbežného uvažovania o hájitelnosti danej námietky uznáva, že situácia s námietkami na ústavnom súde bola v čase prijatia zákona zložitá, a preto akceptuje úprimnosť vlády a parlamentu, že chcela riešiť problém, ktorý sa týka ohrozenia ľudských práv.

Ústavný súd vychádza z názoru, že súčasťou legislatívneho procesu je aj garancia istého časového priestoru k prerokovaniu návrhu zákona, vnesenie pokoja do legislatívneho procesu, veď to je zmyslom troch čítaní zákona, zvlášť v jednokomorovom parlamente.

Samozrejme, prijatie zákona v priebehu niekoľkých hodín (porov. tlačová informácia ústavného súdu č. 43/2013 a č. 44/2013), berúc do úvahy aj podozrenie zo svojráznej práce ústavnoprávneho výboru (vo výboroch je ťažisko parlamentnej práce), môže vzbudzovať rozpaky, ale opoziční poslanci predsa len určitý priestor mali, o čom svedčí rozprava, ako aj pozmeňovacie návrhy poslanca Kaduca. A teda i keď možno mať určité výhrady k okolnostiam, za ktorých došlo k schváleniu napadnutej novely zákona o ústavnom súde, tieto výhrady prezentované navrhovateľmi nie sú takej intenzity, aby zakladali neústavnosť celého legislatívneho procesu, v ktorom bola predmetná novela zákona o ústavnom súde schválená. V podstatnom rámci tak boli dodržané všetky základné záruky riadneho legislatívneho procesu v právnom štáte. Národná rada tak podľa názoru ústavného súdu nekonala v procese prijímania napadnutého zákona ústavne nekonformne, a teda jej postup nebol v kolízii s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Inak povedané, ústavný súd nedospel k záveru o ústavnej nekonformite napadnutého zákona č. 114/2013 Z. z. z dôvodu porušenia pravidiel legislatívneho procesu, keďže nezistil, že by tento legislatívny proces ako celok neumožňoval racionálny diskurz, vypočutie strán a otvorenú diskusiu medzi zástancami konkurenčných názorov vrátane názorov menšinových, podporených možnosťou aktívnej participácie účastníkov v jeho priebehu. Akokoľvek by ústavný súd posúdil pozadie predmetného legislatívneho procesu, a to s ohľadom na obe znesvárené skupiny poslancov, nemôže, ak sa nemá z odborného orgánu ochrany ústavnosti stať morálnym arbitrom a vychovávateľom politických reprezentácií, pristúpiť k vysloveniu ústavnej nekonformity napadnutého zákona len z dôvodu napr. nedostatočného rešpektu jednej skupiny zákonodarcov k inej (k tomu porovnaj napr. nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 340).

V nadväznosti na už uvedené je však v závere zároveň potrebné zdôrazniť, že ústavný súd uvedeným záverom nerozumie legitimáciu či povzbudenie parlamentných aktérov na obdobné kompromisy do budúcnosti.

B. Posúdenie ústavnej konformity neprihliadania na predchádzajúce rozhodnutia o vylúčení sudcov, ako ani na vyhlásenia účastníkov o odmietnutí sudcov pre predpojatosť a vyhlásenia sudcov o svojej predpojatosti v prípade, ak dôjde k „zablokovaniu“ ústavného súdu

K namietanému nesúladu ustanovenia § 28 ods. 2 tretej vety a ustanovenia § 28 ods. 3 druhej vety zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. s čl. 46 ods. 1, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 1 ústavy

Ustanovenie § 28 zákona o ústavnom súde do nadobudnutia účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z. znelo:

„(1) Účastník konania môže vyhlásiť, že niektorého zo sudcov odmieta pre jeho predpojatosť. Ak dôvody, ktoré vedú k vyhláseniu o odmietnutí sudcu pre jeho predpojatosť vznikli do začiatku ústneho pojednávania, môže ju účastník konania vyhlásiť najneskôr na začiatku ústneho pojednávania. Ak dôvody, ktoré vedú k vyhláseniu o odmietnutí sudcu pre jeho predpojatosť vznikli v priebehu prvého ústneho pojednávania, môže ju účastník konania vyhlásiť bez zbytočného odkladu. Na neskoršie vyhlásenie o odmietnutí sudcu pre predpojatosť sa neprihliada a Ústavný súd už o ňom nerozhoduje.

(2) Ak ide o rozhodovanie v pléne Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre jeho predpojatosť rozhodne plénum Ústavného súdu; odmietnutý sudca nehlasuje. Ak ide o rozhodovanie v senáte Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre predpojatosť rozhodne iný senát; odmietnutý člen senátu nehlasuje. Pri rovnosti hlasov rozhoduje hlas predsedajúceho.

(3) Ak sudca sám vyhlási svoju predpojatosť vo veci a uvedie dôvody, postupuje sa podľa odseku 2.“

Aktuálne (v znení zákona č. 114/2013 Z. z.), hoci pozastavené znenie relevantnej časti ustanovenia § 28 zákona o ústavnom súde, je nasledovné:

„(2) Ak ide o rozhodovanie v pléne Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre jeho predpojatosť rozhodne plénum Ústavného súdu; odmietnutý sudca nehlasuje. Pri rovnosti hlasov rozhoduje hlas predsedajúceho. Ak v dôsledku vylúčenia sudcov alebo odmietnutia viacerých sudcov účastníkmi konania nie je možný postup podľa predchádzajúcej vety, rozhodne o veci samej plénum Ústavného súdu tak, že pri rozhodovaní sa na vylúčenie sudcov alebo odmietnutie sudcov pre predpojatosť neprihliada.

(3) Ak ide o rozhodovanie v senáte Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre predpojatosť rozhodne iný senát. Ak v dôsledku vylúčenia sudcov alebo odmietnutia sudcov účastníkmi konania nie je možný postup podľa predchádzajúcej vety, rozhodne o veci samej senát v pôvodnom zložení; na ďalšie vyhlásenia účastníka konania o odmietnutí sudcu pre jeho predpojatosť a vyhlásenia sudcu o svojej predpojatosti vo veci sa neprihliada.

(4) Ak sudca sám vyhlási svoju predpojatosť vo veci a uvedie dôvody, postupuje sa podľa odseku 2, ak ide o rozhodovanie pléna Ústavného súdu alebo podľa odseku 3, ak ide o rozhodovanie v senáte Ústavného súdu.“ (zvýraznenie doplnené)

Nestrannosť sudcov je aktuálnou a citlivou otázkou slovenskej justície. Značné množstvo námietok z posledných rokov však nepochádza od tradičných sťažovateľov, striktné súkromných osôb. Naopak, množstvo námietok reflektuje nedôveru medzi mocenskými autoritami, čo sa prenesene týka aj dôvery verejnosti v riadny výkon súdnictva. Ešte donedávna boli námietky proti sudcom ústavného súdu sporadické napriek tomu, že aj v 90. rokoch rozhodoval ústavný súd prípady, ktoré mali štrukturálny význam (porov. však II. ÚS 80/99). Istým náznakom zmeny trendu bola vec sp. zn. PL. ÚS 12/01 (porov. aj II. ÚS 589/2012). V súčasnosti podáva nemalý počet námietok Najvyšší súd Slovenskej republiky. Aj keď ústavný súd uviedol, že námietky orgánu verejnej moci je potrebné vykladať veľmi reštriktívne (II. ÚS 36/2012, II. ÚS 39/2012), viedlo to až k situácii, že sami sudcovia ústavného súdu nedôverovali, že iní sudcovia ústavného súdu rozhodnú o námietkach zaujatosti nestranne (uznesenie II. ÚS 122/2010, II. ÚS 30/2010, II. ÚS 31/2010). Ústavný súd konania o takýchto procesných námietkach zastavil okrem iného s poukazom na to, že (i) inštitút vyhlásenia o odmietnutí sudcu neslúži na riešenie nedôvery medzi rozhodovacími zložkami systému, (ii) konanie o zaujatosti je špecifickým, v zásade „jednoinštančným“ konaním a (iii) každý procesný systém je len aproximatívny, a preto nemôže byť neprimerane rozširovaný počet aktívne legitimovaných subjektov a počet opravných „inšancií“. Ústavný súd v tejto judikatúre akcentuje aj potrebu funkčnosti systému. Nadmerné množstvo námietok v napätí s požiadavkou funkčnosti ústavného súdu napríklad zapríčinilo, že ESLP vyhovel časti sťažnosti proti Slovenskej republike (Harabin v. Slovenská republika).

Právne posúdenie napadnutých ustanovení najprv vyžaduje stručné priblíženie dôvodu, ktorý zákonodarcu viedol k prijatiu predmetných ustanovení, a teda vyžaduje stručný popis vývoja konaní o námietkach predpojatosti sudcov ústavného súdu, ktorých východiskovým konaním je konanie vedené na ústavnom súde pod sp. zn. Rvp 11/2013. Vo veci J. Č. sa na

ústavnom súde vedú konania v súvislosti s dvoma sťažnosťami. Ide o konanie vo veci (i) sťažnosti pre nečinnosť prezidenta Slovenskej republiky a (ii) sťažnosť proti rozhodnutiu prezidenta republiky o odmietnutí vymenovania sťažovateľa do funkcie generálneho prokurátora Slovenskej republiky.

Ústavný súd prijal 24. októbra 2012 výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy týkajúci sa povinnosti, resp. diskrecie prezidenta (ne)vymenovať generálneho prokurátora (PL. ÚS 4/2012). Prezident republiky, aplikujúc tento výklad, odmietol vymenovať sťažovateľa za generálneho prokurátora, pričom uviedol dôvody nevymenovania.

Dňa 3. januára 2013 podal sťažovateľ ústavnému súdu sťažnosť podľa čl. 127 ústavy proti rozhodnutiu prezidenta republiky, ktorým ho prezident republiky odmietol vymenovať do funkcie generálneho prokurátora, pričom toto konanie je na ústavnom súde vedené pod sp. zn. Rvp 11/2013.

Dňa 9. januára 2013 bola sťažnosť sťažovateľa vedená pod sp. zn. Rvp 11/2013 na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu náhodným výberom pridelená na rozhodovanie vo veci samej sudcovi spravodajcovi Petrovi Brňákovi, členovi prvého senátu. Podľa rozvrhu práce ústavného súdu na rok 2012 prvý senát pracoval v zložení: predsedníčka Marianna Mochnáčová a členovia senátu Milan Ľalík a Peter Brňák.

Dňa 9. januára 2013, t. j. v deň pridelenia sťažnosti sudcovi spravodajcovi, podal sťažovateľ námietku predpojatosti (doplnenú 14. januára 2013) proti sudcovi spravodajcovi Petrovi Brňákovi a členovi senátu Milanovi Ľalíkovi s návrhom na ich vylúčenie z výkonu sudcovskej funkcie vo veci samej.

O podanej námietke predpojatosti v zmysle rozvrhu práce ústavného súdu na rok 2012 rozhodoval druhý senát, ktorý pracoval v zložení: predseda senátu a súčasne sudca spravodajca Lajos Mészáros, členovia senátu Sergej Kohut a Juraj Horváth. Uznesením sp. zn. II. ÚS 44/2013 z 24. januára 2013 druhý senát vylúčil sudcu spravodajcu Petra Brňáka a člena senátu Milana Ľalíka z výkonu sudcovskej funkcie vo veci samej.

Dňa 24. januára 2013 bola následne podľa rozvrhu práce ústavného súdu na rok 2012 sťažnosť pridelená na rozhodovanie vo veci samej sudcovi spravodajcovi Ladislavovi Oroszovi, ktorý sa stal členom prvého senátu spolu s členom senátu Jánom Lubym. V uvedenej veci sťažovateľ vedenej pod sp. zn. Rvp 11/2013 mal teda vo veci samej rozhodovať prvý senát v zložení: predsedníčka senátu Marianna Mochnáčová a členovia senátu Ladislav Orosz a Ján Luby.

Dňa 27. januára 2013 druhý účastník konania – prezident republiky (ďalej aj „druhý účastník konania“) – podal námietku predpojatosti proti sudcovi spravodajcovi Ladislavovi Oroszovi a členovi senátu Jánovi Lubymu s návrhom na ich vylúčenie z rozhodovania vo veci samej.

Dňa 14. februára 2013 v zmysle rozvrhu práce ústavného súdu na rok 2012 boli podané námietky predpojatosti pridelené na rozhodovanie do tzv. „námietkového senátu“ – druhého senátu, ktorý pracoval v zložení: predseda senátu a súčasne sudca spravodajca Lajos Mészáros a členovia senátu Sergej Kohut a Juraj Horváth. Konanie o tejto námietke predpojatosti je vedené pod sp. zn. Rvp 10267/2013.

Dňa 14. februára 2013 podal druhý účastník konania námietku predpojatosti proti predsedovi senátu a súčasne sudcovi spravodajcovi Lajosovi Mészárosovi a členom senátu Sergejovi Kohutovi a Jurajovi Horváthovi, teda podal námietku predpojatosti na celý druhý senát, tzv. „námietkový senát“, ktorý mal rozhodovať o podanej námietke predpojatosti proti

sudcom prvého senátu: sudcovi spravodajcovi Ladislavovi Oroszovi a proti členovi senátu Jánovi Lubymu.

Dňa 20. februára 2013 v zmysle rozvrhu práce ústavného súdu na rok 2012 boli podané námietky predpojatosti proti druhému senátu pridelené pod sp. zn. Rvp 10451/2013 (III. ÚS 550/2013) na rozhodovanie ďalšiemu „námietkovému senátu“ – tretiemu senátu, ktorý pracoval v zložení: predseda senátu a súčasne sudca spravodajca Rudolf Tkáčik a členovia senátu Ľubomír Dobřík a Ján Auxt.

Dňa 20. februára 2013 podal sťažovateľ námietku predpojatosti na členov tretieho senátu – Ľubomíra Dobříka a Jána Auxta, s návrhom na ich vylúčenie z výkonu sudcovskej funkcie vo veci vedenej pod sp. zn. Rvp 10451/2013 (konanie o námietkach predpojatosti proti členom druhého senátu).

Dňa 13. marca 2013 v zmysle rozvrhu práce ústavného súdu na rok 2013 bola námietka predpojatosti proti sudcom Ľubomírovi Dobříkovi a Jánovi Auxtovi pod sp. zn. Rvp 10736/2013 (0. ÚS 1/2013) pridelená na rozhodovanie do ďalšieho „námietkového senátu“ – nultého senátu – v zložení: predseda senátu a súčasne sudca spravodajca Rudolf Tkáčik, členky senátu Ľudmila Gajdošíková a Ivetta Macejková. Dňa 13. marca 2013 podal druhý účastník konania námietku predpojatosti proti predsedovi nultého senátu a súčasne sudcovi spravodajcovi Rudolfovi Tkáčikovi a členke nultého senátu Ľudmile Gajdošíkovej.

Dňa 19. marca 2013 podal sťažovateľ námietku predpojatosti (doplnenú 27. marca 2013) proti členke nultého senátu Ivette Macejkovej.

Dňa 20. marca 2013 podala sudkyňa Ľudmila Gajdošíková oznámenie dôvodov vylúčenia vo veci návrhu prezidenta Slovenskej republiky vedenej pod sp. zn. Rvp 10451/2013.

Dňa 15. apríla 2013 sa k tejto sťažovateľovej námietke predpojatosti a jej doplneniu podrobne písomne vyjadrila sudkyňa Ivetta Macejková, pričom v rámci tohto vyjadrenia vyhlásila, že vo vzťahu k osobe sťažovateľa sa stala predpojatou, a to na základe obsahu námietky predpojatosti sťažovateľa z 19. marca 2013, ako i na základe obsahu jej doplnenia z 27. marca 2013.

Dňa 15. apríla 2013 bol teda stav námietok predpojatosti postupne podávaných sťažovateľom a druhým účastníkom konania v súvislosti s konaním o sťažnosti sťažovateľa nasledovný: jedna sudkyňa nebola namietaná námietkou predpojatosti (Marianna Mochnáčová), dvaja sudcovia boli vylúčení (Peter Brňák, Milan Ľalík), ôsmi sudcovia boli namietaní, no o námietke predpojatosti nebolo ústavným súdom rozhodnuté (Ján Luby, Ladislav Orosz, Lajos Mészáros, Sergej Kohut, Juraj Horváth, Ján Auxt, Ľubomír Dobřík, Rudolf Tkáčik), dve sudkyne boli namietané a zároveň vyhlásili svoju predpojatosť, no o námietke predpojatosti, ako aj o oznámení dôvodov vylúčenia nebolo ústavným súdom rozhodnuté (Ivetta Macejková, Ľudmila Gajdošíková).

Na rozdiel od námietok predpojatosti smerujúcich proti ostatným sudcom ústavného súdu, ktoré boli ústavným súdom postupne pridelené „námietkovým“ senátom na rozhodovanie, však námietky predpojatosti proti Rudolfovi Tkáčikovi, Ľudmile Gajdošíkovej a Ivette Macejkovej, rovnako ani vyhlásenie Ivetty Macejkovej o vlastnej predpojatosti a vyhlásenie o námietke Ľudmily Gajdošíkovej už následne neboli pridelené na rozhodovanie do ďalšieho „námietkového“ senátu, keďže ústavný súd nemal možnosť vytvoriť ďalší námietkový senát. Ako totiž vyplýva z už uvedeného, 15. apríla 2013 disponoval ústavný súd už len jedinou sudkyňou (Marianna Mochnáčová), ktorej predpojatosť nebola predtým spochybnená námietkami predpojatosti podanými účastníkmi konania, pričom ostatní sudcovia ústavného

súdu boli buď rozhodnutím ústavného súdu vylúčení, alebo o námietkach predpojatosti proti nim ešte ústavný súd nerozhodol.

V dôsledku námietok predpojatosti postupne podávanými účastníkmi predmetného konania a následnej nemožnosti vytvorenia ďalšieho „námietkového“ senátu, a teda v dôsledku absencie možnosti ústavného súdu rozhodnúť o námietkach predpojatosti proti sudcom Rudolfovi Tkáčikovi, Ludmile Gajdošíkovej a Ivette Macejkovej, o vyhlásení sudkyne Ivetty Macejkovej o vlastnej predpojatosti, ako aj o oznámení dôvodov vylúčenia Ludmily Gajdošíkovej fakticky došlo k „zablokovaniu“ ústavného súdu, keďže ustanovenie § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde v znení do nadobudnutia účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z. len bez ďalšieho ustanovovalo, že: „Ak ide o rozhodovanie v senáte Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre predpojatosť rozhodne iný senát.“ Zákon o ústavnom súde v znení pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z. teda vôbec nepočítal s možnosťou, že v dôsledku námietok predpojatosti podaných účastníkmi konania (resp. aj v dôsledku vyhlásení vlastnej predpojatosti sudcami ústavného súdu) by mohla nastať situácia, že by nebolo vôbec možné vytvoriť „iný senát“ (zložený zo sudcov ústavného súdu, ktorí neboli vylúčení alebo ktorých nepredpojatosť nebola spochybnená námietkami predpojatosti účastníkov konania alebo vlastným vyhlásením predpojatosti), ktorý by o vylúčení sudcov ústavného súdu rozhodoval, pričom práve takáto situácia nastala v rámci predmetného konania (sp. zn. Rvp 11/2013) o ústavnej sťažnosti sťažovateľa, keďže nepredpojatosť len jedinej sudkyne ústavného súdu nebola spochybnená a už nebolo reálne možné vytvoriť ďalší senát zložený z takých sudcov ústavného súdu, ktorí by už predtým neboli vylúčení alebo ktorých nepredpojatosť by nebola spochybnená námietkami predpojatosti účastníkov konania alebo vlastným vyhlásením predpojatosti.

V nadväznosti na už uvedené považuje ústavný súd v prvom rade za potrebné zdôrazniť, že v súvislosti s právom na nestranný súd sa otázka nestrannosti sudcu neposudzuje podľa subjektívneho názoru sudcu, ale podľa objektívnych symptómov. Pri posudzovaní nestrannosti sudcu sa teda uplatňuje tzv. teória zdania, v zmysle ktorej nestačí, že sudca sa subjektívne cíti nestranný, resp. sa subjektívne považuje za nestranného, ale musí sa ako nestranný javiť aj v očiach účastníkov konania či verejnosti. V tejto súvislosti aj Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre opakovane zdôrazňuje, že spravodlivosť nielenže musí byť poskytovaná, ale musí sa tiež javiť, že je poskytovaná („Justice must not only be done, it must also be seen to be done.“).

Vychádzajúc z uvedeného, teda z pohľadu práva na nestranný súd nemožno vôbec rozlišovať medzi (i.) sudcami ústavného súdu, ktorých nepredpojatosť bola spochybnená a ústavný súd následne aj rozhodol o ich vylúčení, a (ii.) sudcami ústavného súdu, ktorých nepredpojatosť bola spochybnená, no ústavný súd už následne o ich vylúčení nerozhodol.

A teda platí, že kým ústavný súd nerozhodne o vylúčení sudcu ústavného súdu, ktorého nepredpojatosť bola spochybnená, je tohto sudcu ústavného súdu preventívne (vychádzajúc z teórie zdania) nevyhnutné považovať za rovnako predpojatého ako sudcu ústavného súdu, o ktorého vylúčení už ústavný súd v minulosti rozhodol. Vychádzajúc z teórie zdania, teda sudcu ústavného súdu, ktorého nepredpojatosť bola spochybnená a nebolo o nej ešte ústavným súdom rozhodnuté, nemožno považovať za menej predpojatého ako sudcu, ktorý už bol ústavným súdom vylúčený. Práve naopak, až do rozhodnutia ústavného súdu o jeho nevyhlásení ho, vychádzajúc z teórie zdania, treba považovať za minimálne rovnako predpojatého ako sudcu, o ktorého vylúčení už ústavný súd v minulosti rozhodol. A teda až keď ústavný súd rozhodne, že sudca ústavného súdu, ktorého nepredpojatosť bola spochybnená, nie je vylúčený, až vtedy možno takéhoto sudcu ústavného súdu považovať za nepredpojatého, a teda,

vychádzajúc z práva na nestranného sudcu, ho až vtedy možno považovať za spôsobilého na rozhodovanie.

Inak povedané, od okamihu, keď bola nepredpojatosť sudcu ústavného súdu spochybnená (či už námietkou predpojatosti podanou účastníkom konania, alebo vlastným vyhlásením predpojatosti), nemožno tohto sudcu ústavného súdu považovať o nič spôsobilejšieho na rozhodovanie ako sudcu, o ktorého vylúčení už ústavný súd rozhodol. Sudca ústavného súdu, ktorého nepredpojatosť bola spochybnená, sa spôsobilým na rozhodovanie stáva až vtedy, keď ústavný súd rozhodne o jeho nevyhlásení.

V tejto súvislosti sa teda ústavný súd v podstate stotožňuje s argumentáciou Národnej rady Slovenskej republiky, v zmysle ktorej podstatou ochrany práva na nestranného (nezaujatého) sudcu musí byť právny účinok, ktorý vznikne až vtedy, keď sa preukáže neopodstatnenosť námietky zaujatosti. S účelom práva na zákonného sudcu a s podstatou materiálneho právneho štátu nie je zlučiteľný stav, keď sudcovia, o zaujatosti ktorých sa malo rozhodovať, získajú status nezaujatosti iba kvôli tomu, že ich zaujatosť, hoci aj celkom očividnú, nemá kto posúdiť pre nedostatok sudcov na orgáne súdnej moci s nízkym počtom všetkých ustanovených sudcov. Nezaujatým sudcom je sudca, ktorého nezaujatosť sa riadne overí spôsobom ustanoveným zákonom a ústavne konformným spôsobom sa vylúči jeho zaujatosť. Ak po uplatnení námietky sudcovej zaujatosti nemožno zistiť, či sudca je nezaujatý, nejde o sudcu, ktorého možno pokladať za nezaujatého v zmysle spôsobilosti ďalej rozhodovať vo veci.

Už uvedené teda možno zhrnúť tak, že, vychádzajúc z teórie zdania, je v súvislosti s právom na nestranný súd potrebné za sudcov ústavného súdu vylúčených z rozhodovania považovať jednak sudcov, ktorí boli vylúčení rozhodnutím ústavného súdu, ako aj sudcov ústavného súdu, ktorých nepredpojatosť bola spochybnená, a to až dovtedy, kým ústavný súd nerozhodne o ich nevyhlásení.

Ako už bolo uvedené, zákon o ústavnom súde v znení pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z. nerátal s možnosťou, že v rámci konania prebiehajúceho pred ústavným súdom bude z rozhodovania vylúčený taký počet sudcov ústavného súdu, že dôjde k „zablokovaniu“ ústavného súdu, teda že ústavný súd nebude môcť vôbec v danom konaní rozhodovať.

Inak povedané, zákon o ústavnom súde v znení pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z. nerátal s možnosťou ako zabrániť vzniku situácie, aby v dôsledku vylúčenia sudcov ústavného súdu z rozhodovania a nadväzujúcej nespôsobilosti ústavného súdu rozhodnúť nedošlo zo strany ústavného súdu k faktickému odopretiu spravodlivosti, teda k porušeniu princípu zákazu denegatio iustitiae, ktorý vyplýva z ústavou i dohovorom garantovaného práva na spravodlivý proces. Zákon o ústavnom súde v znení pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z. taktiež nedával odpoveď ani na otázku, či v prípade, ak v dôsledku veľkého počtu námietok predpojatosti dôjde k „zablokovaniu“ ústavného súdu, je možné pred právom na nestranný súd uprednostniť uplatnenie princípu zákazu denegatio iustitiae.

Touto otázkou, teda otázkou, ako vyriešiť konflikt medzi právom na nestranný súd na jednej strane a princípom zákazu denegatio iustitiae na strane druhej, sa zaoberajú Bangalórske zásady správania sa sudcov (Bangalórsky kódex), ktoré v súvislosti s riešením tohto konfliktu poukazujú na tzv. doktrínu nevyhnutnosti. Bangalórsky kódex správania sa sudcov bol z iniciatívy Organizácie Spojených národov (ďalej len „OSN“) a Transparency International prijatý Súdnou skupinou na posilnenie sudcovej integrity v roku 2001 v indickom meste Bangalore a bol revidovaný počas stretnutia predstaviteľov spravodlivosti za okrúhlym stolom,

ktoré sa konalo v Haagu v novembri 2002. Bangalórsky kódex vychádza zo Všeobecnej deklarácie ľudských práv, z Medzinárodného dohovoru o občianskych a politických právach a z tradície sudcovského stavu. V júli 2006 Hospodárska a sociálna rada OSN schválila rezolúciu odporúčenú Komisiou OSN pre prevenciu kriminality a trestnú justíciu, v ktorej uznala Bangalórsky kódex ako ďalší posun a doplnenie Základných princípov OSN o nezávislosti súdnictva. V súlade s tým Hospodárska a sociálna rada OSN vyzvala členské štáty OSN, aby prispeli k tomu, že ich vnútroštátne súdnictvo bude brať Bangalórsky kódex do úvahy pri prehodnocovaní alebo vytváraní pravidiel týkajúcich sa profesionálneho a etického správania členov justície.

Samotná doktrína nevyhnutnosti je v súvislosti so zásadou nestrannosti sudcov zakotvená v závere bodu 2.5 Bangalórskeho kódexu, v zmysle ktorého predpojatosť sudcu nie je dôvodom na vylúčenie sudcu z rozhodovania v prípade, ak nemôže byť vytvorený iný súd (tribunál), ktorý by vec rozhodol, alebo v prípade, ak z dôvodu naliehavých okolností by nekonanie mohlo viesť k závažnému odopretiu spravodlivosti („Provided that disqualification of a judge shall not be required if no other tribunal can be constituted to deal with the case or, because of urgent circumstances, failure to act could lead to a serious miscarriage of justice.”).

Komentár k Bangalórskeму kódexu k doktríne nevyhnutnosti podrobnejšie uvádza, že: «Mimoriadne okolnosti si môžu vyžadovať odchýlenie sa od vyššie uvedenej zásady [zásady nestrannosti]. Doktrína nevyhnutnosti umožňuje sudcovi, ktorý by bol inak vylúčený, pojednávať a rozhodovať vo veci z dôvodu, že ak by sa tak nestalo, mohlo by to viesť k nespravodlivosti. Takáto situácia môže vzniknúť, ak nie je primerane (resp. prijateľne, rozumne) dostupný žiaden iný sudca, ktorý nie je podobne vylúčený, alebo ak odročenie alebo zmätočné (vadné) súdne konanie by spôsobili extrémne vážne ťažkosti, alebo v prípade, kde ak by sa dotknutý sudca nepodielal na rozhodovaní o veci, nemohol by byť vytvorený súd, aby prejednal a rozhodol spornú vec. Takéto prípady budú samozrejme ojedinelé a špeciálne. Z času na čas však môžu nastať na malom počte konečných súdov poverených významnými ústavnými a odvolacími funkciami, ktoré nemôžu byť delegované na iných sudcov. („Extraordinary circumstances may require departure from the principle discussed above. The doctrine of necessity enables a judge who is otherwise disqualified to hear and decide a case where failure to do so may result in an injustice. This may arise where there is no other judge reasonably available who is not similarly disqualified, or where an adjournment or mistrial will work extremely severe hardship, or where if the judge in question does not sit a court cannot be constituted to hear and determine the matter in issue. Such cases will, of course, be rare and special. However, they may arise from time to time in final courts of small numbers charged with important constitutional and appellate functions that cannot be delegated to other judges.”).»

Ako teda z už uvedeného vyplýva, doktrína nevyhnutnosti spočíva v tom, že v prípade konfliktu medzi právom na nestranný súd na jednej strane a princípom zákazu denegatio iustitiae na strane druhej dochádza k uprednostneniu princípu zákazu denegatio iustitiae pred právom na nestranný súd, čo je v konečnom dôsledku aj úplne pochopiteľné, keďže v opačnom prípade (v prípade uprednostnenia práva na nestranný súd pred princípom zákazu denegatio iustitiae) by síce bolo zaistené, že nebude rozhodovať predpojatý súd, no zároveň by bolo isté, že o veci nebude rozhodnuté vôbec. Doktrína nevyhnutnosti tak dáva prednosť tomu, aby radšej rozhodoval súd, o nestrannosti ktorého sú pochybnosti, než aby v dôsledku nemožnosti zabezpečenia nestranného súdu nebolo rozhodnuté vôbec.

Navrhovateľmi napadnuté časti ustanovení § 28 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. vychádzajú z doktríny nevyhnutnosti (na čo v dôvodovej správe výslovne poukazuje aj zákonodarca), keď v prípade konfliktu medzi právom na nestranný súd na jednej strane a princípom zákazu denegatio iustitiae na strane druhej dochádza v ich dôsledku k uprednostneniu princípu zákazu denegatio iustitiae pred právom na nestranný súd. Slovenský zákonodarca teda prostredníctvom napadnutých ustanovení v súlade s doktrínou nevyhnutnosti dáva prednosť tomu, aby radšej rozhodovali sudcovia ústavného súdu, ktorí by inak (ak by nedošlo k „zablokovaniu“ ústavného súdu) neboli spôsobilí rozhodovať, než aby v dôsledku nemožnosti zabezpečenia takého zloženia senátu či pléna ústavného súdu, o ktorého nepredpojatosti nebudú žiadne pochybnosti, nebolo ústavným súdom rozhodnuté vôbec.

Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd konštatuje, že navrhovateľmi napadnuté ustanovenia § 28 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. sú v súlade s čl. 46 ods. 1 ústavy garantujúcim právo na nestranný súd, keďže k obmedzeniu tohto práva dochádza len z nevyhnutného dôvodu (v prospech realizácie princípu zákazu denegatio iustitiae) a v nevyhnutnej miere (len v úplne výnimočných prípadoch, ak v dôsledku veľkého počtu námietok predpojatosti nastane situácia, že už nie je možné zabezpečiť rozhodovanie ústavného súdu sudcami ústavného súdu, ktorí sú spôsobilí rozhodovať, teda ktorí buď už neboli rozhodnutím ústavného súdu vylúčení, alebo proti ktorým neboli podané námietky predpojatosti, o ktorých ešte ústavným súdom nebolo rozhodnuté).

Vo vzťahu k navrhovateľmi namietanému nesúladu napadnutých ustanovení § 28 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. s čl. 47 ods. 3 ústavy garantujúcim rovnosť účastníkov konania možno uviesť, že napadnutá právna úprava rovnosť účastníkov v žiadnom smere nenarúša, keďže nefavorizuje, resp. nepriviliguje ani jedného z účastníkov konania, ale platí rovnako pre všetkých účastníkov konania. Ak nastanú podmienky na uplatnenie doktríny nevyhnutnosti, a teda ak nastane situácia, že sa na základe navrhovateľmi napadnutej právnej úpravy nebude prihliadať na predchádzajúce vylúčenie sudcov ústavného súdu, ako ani na námietky predpojatosti vznesené účastníkmi konania proti sudcom ústavného súdu, budú následky pre účastníkov konania úplne rovnaké, keďže napadnutá právna úprava (správne) absolútne nerozlišuje medzi jednotlivými vylúčeniami sudcov, ako ani nezohľadňuje, ktorým účastníkom boli námietky predpojatosti vznesené, a teda napadnutá právna úprava dopadá rovnako „tvrd“ a „slepo“ na všetkých účastníkov konania, ktorí námietku predpojatosti vzniesli. O konflikte napadnutej právnej úpravy s čl. 47 ods. 3 ústavy by podľa názoru ústavného súdu bolo možné hovoriť len vtedy, ak by napadnutá právna úprava favorizovala niektorého z účastníkov konania, ak by teda napr. stanovila, že sa nebude prihliadať na námietky predpojatosti vznesené len niektorým z účastníkov konania, kým na námietky predpojatosti vznesené iným účastníkom konania sa prihliadať bude, čo však nepochybne nie je predmetom napadnutej právnej úpravy.

Vo vzťahu k navrhovateľmi namietanému nesúladu napadnutého ustanovenia § 28 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. s čl. 48 ods. 1 ústavy garantujúcim právo na zákonného sudcu, ústavný súd konštatuje, že navrhovateľmi napadnutá právna úprava nie je vôbec spôsobilá zasiahnuť do práva na zákonného sudcu, keďže, ak nastanú podmienky na uplatnenie doktríny nevyhnutnosti, je to práve zákon v podobe navrhovateľmi napadnutej právnej úpravy, ktorý ustanovuje ďalší postup v konaní pred ústavným súdom. Inak povedané, ak zákon výslovne ustanovuje postup pridelenia veci sudcom, ako to robí i napadnutá právna úprava, nie je možné namietat, že práve týmto zákonom sa zasahuje do práva na zákonného sudcu, do tohto by sa totiž zasiahlo jedine

v prípade, ak by bola vec sudcovi pridelená alebo odňatá v rozpore so zákonom, teda ak by napr. nastala situácia, že napriek tomu, že doktrína nevyhnutnosti bola zakotvená do zákona o ústavnom súde a nastali by podmienky na jej uplatnenie, by vec nebola pridelená na rozhodovanie v súlade s touto doktrínou. Povedané ešte inak, porušenia práva na zákonného sudcu by sa mohol dopustiť až ústavný súd v súvislosti s konkrétnym prípadom, ak by postupoval v rozpore so zákonom o ústavnom súde, teda ak by napriek zákonnému zakotveniu doktríny nevyhnutnosti túto doktrínu nevyhnutnosti neuplatnil, a to hoci by boli splnené zákonné podmienky na jej uplatnenie.

Z už uvedených dôvodov ústavný súd konštatuje, že navrhovateľmi napadnuté ustanovenia § 28 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. nie sú v konflikte ani s čl. 47 ods. 3 ústavy garantujúcim rovnosť účastníkov konania, ako ani s čl. 48 ods. 1 ústavy garantujúcim právo na zákonného sudcu.

Napokon, pokiaľ ide o výhradu navrhovateľov týkajúcu sa nerešpektovania požiadavky generality právnej normy v prípade navrhovateľmi napadnutých ustanovení § 28 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z., nemožno tejto výhrade prisvedčiť.

Zákonodarca síce v žiadnom smere neskrýva, že k prijatiu navrhovateľmi napadnutej právnej úpravy došlo v súvislosti so „zablokovaním“ ústavného súdu v rámci konania o ústavnej sťažnosti sťažovateľa (sp. zn. Rvp 11/2013), keďže práve v súvislosti s týmto konaním vyšla najavo technická chyba predmetnej legislatívy spočívajúca v tom, že zákon o ústavnom súde neponúkal žiadne riešenie ako postupovať, ak už nebude možné vytvoriť ďalší „námietkový senát“, avšak napadnutú právnu úpravu zákonodarca neformuloval príliš kauzisticky tak, aby ju bolo možné použiť výhradne len na konanie vedené pod sp. zn. Rvp 11/2013, ale práve naopak, formuloval ju dostatočne všeobecne a abstraktne na to, aby spĺňala požiadavku generality právnej normy, aby bola použiteľná na každé prebiehajúce i v budúcnosti vedené konanie pred ústavným súdom.

C. Posúdenie ústavnej konformity uplatnenia nových pravidiel o neprihliadaní i na prebiehajúce konania

K namietanému nesúladu prechodného ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 46 ods. 1, čl. 48 ods. 1, čl. 133 a čl. 134 ods. 4 ústavy a s čl. 6 ods. 1 dohovoru

Napadnuté ustanovenie § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. znie:

„Na konania začaté pred dňom účinnosti tohto zákona sa použije tento zákon.“

Skupina poslancov svojím návrhom na začatie konania namietla nesúlad ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 46 ods. 1, čl. 48 ods. 1, čl. 133 a čl. 134 ods. 4 ústavy, ako aj s čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Vzhľadom na to, že ústavný súd už uviedol dôvody, na základe ktorých posúdil bezprostredne súvisiacu napadnutú právnu úpravu ako súladnú s čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj s čl. 48 ods. 1 ústavy, sústredí sa v tejto časti odôvodnenia už len na dôvody, o ktoré sa opiera jeho záver, že ustanovenie § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. nie je ani v rozpore so zákazom retroaktivity tvoriacim jeden zo základných princípov právneho štátu garantovaných čl. 1 ods. 1 ústavy, ako ani v rozpore s čl. 133 a čl. 134 ods. 4 ústavy a ani v rozpore s čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Vo vzťahu k otázke ústavnej konformity napadnutého prechodného ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. s čl. 1 ods. 1 ústavy je najprv potrebné pripomenúť, že právna veda rozoznáva tzv. retroaktivitu pravú a retroaktivitu nepravú. Pravá retroaktivita zahŕňa prípady, keď právna norma reglementuje aj vznik právneho vzťahu a nároky z neho vzniknuté pred jej účinnosťou. Vo všeobecnej teórii práva je dlhodobo zakotvený právny záver o neprípustnosti tzv. pravej spätnej účinnosti právnej úpravy. Pravá spätná účinnosť by znamenala zásadné porušenie princípu právnej istoty v právnych vzťahoch tým, že by na právne vzťahy, ktoré vznikli pred účinnosťou príslušného právneho predpisu, a na skutočnosti v týchto právnych vzťahoch, ktoré nastali v dobe pred účinnosťou príslušného právneho predpisu, pripustila aplikáciu tohto nového právneho predpisu. Novou právnou úpravou by tak bolo zasahované spätne do minulosti a právne posúdenie v minulosti existujúcich právnych vzťahov aj skutočností vtedy vzniknutých by sa po účinnosti novej právnej úpravy menilo. V tejto súvislosti je avšak nutné odlišovať od pravej retroaktivity retroaktivitu nepravú.

Nepravá retroaktivita spočíva v tom, že právne vzťahy hmotného i procesného práva, ktoré vznikli za platnosti práva starého, sa spravujú zásadne týmto právom, a to až do doby účinnosti práva nového; po jeho účinnosti sa však riadia právom novým. Táto zásada však platí len potiaľ, pokiaľ ostatné záverečné ustanovenia právnej normy neustanovujú so zreteľom na zvláštnosti niektorých právnych vzťahov niečo iné. Ak teda prechodné ustanovenia nepamätajú na špecifické riešenie určitej čiastkovej konkrétnej situácie, potom je na mieste záver, že nová právna úprava odo dňa svojej účinnosti do budúcnosti upravuje aj právne vzťahy a jednotlivé skutočnosti, ktoré síce vznikli v minulosti, ale existujú ďalej. Retroaktivita nepravá je teda v právnej teórii i praxi považovaná za prijateľnú.

Pokiaľ ide o nepravú retroaktivitu v procesnom práve a názory právnej doktríny na ňu, z povahy procesného práva vyplýva, že nové procesné právo (jeho zmeny) má pôsobiť odo dňa nadobudnutia účinnosti nového zákona, a to aj pre konania začaté pred jeho účinnosťou, pričom účinky procesných úkonov súdu i účastníkov, ktoré s nimi spájala či nespájala predchádzajúca právna úprava, zostávajú zachované. Teda v prípade procesných vzťahov platí nové právo aj vo veciach pred jeho účinnosťou začatých, ale dosiaľ neskončených. Prirodzene platí, že táto zásada môže byť prelomená, pretože rozhodujúce sú vždy konkrétne prechodné ustanovenia v nových procesných predpisoch, ktoré môžu stanoviť, že konania začaté pred dňom účinnosti nového predpisu sa dokončia podľa doterajších predpisov. Ak však prechodné ustanovenia neustanovia nič iné, prípadne pokiaľ nestanovia vôbec nič, už uvedená zásada platí.

Možno tak zhrnúť, že pri novelizáciách procesných ustanovení vo všeobecnosti platí, že vzhľadom na okamžitú uplatniteľnosť procesných ustanovení už aj v prebiehajúcich konaniach sa novelou zavádzané nové procesné ustanovenia na prebiehajúce konania neuplatnia len v prípade, ak to zákonodarca výslovne uvedie v príslušných prechodných ustanoveniach. A teda v prípade, ak pri novelizáciách procesných ustanovení prechodné ustanovenia absentujú, automaticky platí, že nová procesná úprava sa uplatní aj v prípade prebiehajúcich konaní.

Pokiaľ ide o navrhovateľom napadnuté ustanovenia zákona č. 114/2013 Z. z., je nepochybné, že tieto sú ustanoveniami procesnoprávneho charakteru, a teda, vychádzajúc z už uvedeného, vo vzťahu k nim platí, že v prípade, ak by aj zákon č. 114/2013 Z. z. neobsahoval žiadne prechodné ustanovenie, tieto ustanovenia by boli uplatniteľné aj na prebiehajúce konania. Napriek tomu, že zákonodarca si uvedeného bol, samozrejme, vedomý, čo vyplýva aj z príslušnej dôvodovej správy, v záujme odstránenia akýchkoľvek pochybností tento všeobecne akceptovaný princíp okamžitého uplatnenia procesných predpisov i na prebiehajúce konania

zákonodarca deklaroval, resp. zdôraznil aj jeho výslovným zakotvením do prechodného ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z.

Aj vzhľadom na uvedené sa ústavný súd nestotožňuje s argumentáciou, že neústavnosť napadnutého ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. spočíva v tom, že je neprípustne retroaktívne a že v jeho dôsledku došlo k strate nadobudnutých procesných práv účastníka konania. Totiž v dôsledku navrhovateľmi napadnutého ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. nedošlo k zrušeniu, resp. zániku už existujúceho rozhodnutia ústavného súdu o vylúčení sudcov ústavného súdu, ale v dôsledku tohto ustanovenia sa len upravil do budúca (od nadobudnutia účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z.) postup, ako „sfunkčnit“ ústavný súd, a to, vychádzajúc z doktríny nevyhnutnosti, umožnením rozhodovania i skôr vylúčených sudcov.

Inak povedané, aj po nadobudnutí účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z. sa vylúčení sudcovia ústavného súdu aj naďalej považujú za vylúčených (zákonom č. 114/2013 Z. z. teda zákonodarca vôbec nefinguje, že k ich vylúčeniu nikdy nedošlo, resp. nefinguje, že nie sú predpojatí), avšak ich vylúčenie má iné následky, než malo pred účinnosťou zákona č. 114/2013 Z. z. Totiž kým do účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z. malo vylúčenie sudcu ústavného súdu z rozhodovania absolútnu povahu (raz vylúčený sudca ústavného súdu sa po svojom vylúčení už za žiadnych okolností nemohol podieľať – v súvislosti s konaním, v rámci ktorého bol vylúčený – na rozhodovaní), zákon č. 114/2013 Z. z. zaviedol model, v ktorom má vylúčenie sudcu ústavného súdu už nie absolútnu povahu, ale, vychádzajúc z doktríny nevyhnutnosti, povahu relatívnu: sudca ústavného súdu, ktorý bol vylúčený, sa po svojom vylúčení už nemôže podieľať – v súvislosti s konaním, v rámci ktorého bol vylúčený – na rozhodovaní, ibaže by nastala predpokladaná situácia spočívajúca v „zablokovaní“ ústavného súdu.

O neprípustnú retroaktivitu (a teda o neprípustný zásah do procesných práv účastníka) by teda išlo len vtedy, ak by zákonodarca napadnutým ustanovením chcel vyvolať stav (navodiť zdanie, resp. by chcel fingovať), že účastník námietky predpojatosti nikdy nepodal a o týchto námietkach nebolo rozhodnuté, čo však nie je prípad napadnutého ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. Práve naopak, len tým, že aj po účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z. naďalej dochádza k akceptácii predchádzajúceho rozhodnutia ústavného súdu o vylúčení sudcov ústavného súdu, sú splnené podmienky na to, aby vôbec mohla byť uplatnená doktrína nevyhnutnosti zavedená zákonom č. 114/2013 Z. z.

Inak povedané, ak by zákonodarca nereflektoval existenciu predchádzajúceho rozhodovania ústavného súdu o vylúčení sudcov v predmetnom konaní, nebolo by ani možné hovoriť o „zablokovaní“ ústavného súdu (keďže by zákonodarca fingoval, že vylúčení sudcovia ústavného súdu nie sú vylúčení), a teda by ani neboli splnené podmienky na uplatnenie napadnutých ustanovení zakotvujúcich do zákona o ústavnom súde doktrínu nevyhnutnosti.

O neprípustnú pravú retroaktivitu (a o neprípustný zásah do procesných práv účastníka) kolidujúcu s princípom deľby moci by, samozrejme, išlo v prípade, ak by napr. zákonodarca svojím legislatívnym zásahom priamo direktívne zvrátil výsledok súdneho rozhodnutia, teda napr. v prípade rozhodovania o ústavnej sťažnosti by právnu úpravu formuloval tak, že by ňou výslovne zmenil už existujúci výsledok rozhodovania o ústavnej sťažnosti, teda zákonodarca by ustanovením zákona priamo určil, či došlo, alebo nedošlo k porušeniu sťažovateľom ústavnou sťažnosťou namietanému porušeniu jeho práv (ústavný súd by napr. rozhodol, že došlo k porušeniu, no zákonodarca by zákonom ustanovil, že k porušeniu nedošlo), k tomuto však

zákonodarca napadnutým ustanovením § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. nepristúpil.

Už len pre úplnosť je na tomto mieste vhodné uviesť, že o zásah do del'by moci (i keď nie spojený s porušením zákazu retroaktivity) by išlo, ak by zákonodarca do prebiehajúceho súdneho konania zasiahol tak, že napr. v súvislosti s prebiehajúcim konaním o ústavnej sťažnosti by právnu úpravu formuloval tak, že by ňou výslovne určil výsledok prebiehajúceho konania o ústavnej sťažnosti, teda zákonodarca by zákonným ustanovením (namiesto súdu) priamo určil, či došlo, alebo nedošlo k porušeniu práv sťažovateľa. Ani k takémuto ústavne nekonformnému zásahu však napadnutým ustanovením § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. evidentne nedošlo, keďže zákonodarca navrhovateľmi napadnutými ustanoveniami ústavnému súdu nepredpísal, ako konkrétne má v konaní vedenom na ústavnom súde pod sp. zn. Rvp 11/2013 rozhodnúť.

Napokon, pokiaľ ide o výhradu navrhovateľov týkajúcu sa nerešpektovania požiadavky generality právnej normy, nemožno v prípade navrhovateľmi napadnutého ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z., rovnako ako ani v prípade ostatných navrhovateľmi napadnutých ustanovení, podľa názoru ústavného súdu tejto výhrade prisvedčiť. Ako už bolo uvedené, zákonodarca síce v žiadnom smere neskrýva, že k prijatiu navrhovateľmi napadnutej úpravy došlo v súvislosti so „zablokovaním“ ústavného súdu v rámci konania o ústavnej sťažnosti sťažovateľa (Rvp 11/2013), keďže práve v súvislosti s týmto konaním vyšiel najavo nedostatok zákona o ústavnom súde spočívajúci v tom, že zákon o ústavnom súde neponúkal žiadne riešenie, ako postupovať ďalej v konaní, ak z dôvodu veľkého počtu účastníkmi podaných námietok predpojatosti už nebude možné vytvoriť ďalší „námietkový senát“, avšak napadnutú právnu úpravu zákonodarca neformuloval príliš kauzisticky tak, aby ju bolo možné použiť výhradne len na konanie vedené na ústavnom súde pod sp. zn. Rvp 11/2013, ale práve naopak, formuloval ju dostatočne všeobecne a abstraktne na to, aby spĺňala požiadavku generality právnej normy, aby bola použiteľná na každé jedno konanie prebiehajúce pred ústavným súdom v čase nadobudnutia účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z.

V závere ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že zákonodarca nemal inú možnosť, než postupovať tak, ako postupoval. Ak by prechodným ustanovením vylúčil uplatnenie novej procesnoprávnej úpravy vychádzajúcej z doktríny nevyhnutnosti aj na prebiehajúce konania (a teda by umožnil uplatnenie doktríny nevyhnutnosti len vo vzťahu ku konaniam, ktoré na ústavnom súde začnú až po nadobudnutí účinnosti zákona č. 114/2013 Z. z.), tak by sa vo vzťahu k „zablokovaniu“ ústavného súdu vlastne celá zákonodarcova legislatívna aktivita minula účinku, keďže aj po zavedení doktríny nevyhnutnosti do zákona o ústavnom súde zákonom č. 114/2013 Z. z. by, pokiaľ ide o konanie Rvp 11/2013, bol ústavný súd naďalej „zablokovaný“, keďže zákon o ústavnom súde by mu naďalej neposkytoval žiadne možnosti „odblokovania“.

Vychádzajúc z už uvedeného, možno uzavrieť, že legislatívnu intervenciu spočívajúcu v ustanovení § 79c zákona o ústavnom súde posúdil ústavný súd ako ústavne konformnú, keďže bola odôvodnená závažným verejným záujmom („odblokovanie“ ústavného súdu) a jej cieľom bola nezákerná náprava nedostatku legislatívy (v súlade s doktrínou nevyhnutnosti vytvorenie podmienok na uplatnenie princípu zákazu odopretia spravodlivosti v konaní pred ústavným súdom).

Pokiaľ ide o navrhovateľmi namietaný nesúlads ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. s čl. 133 ústavy zakotvujúcim nemožnosť podania opravného prostriedku proti rozhodnutiu ústavného súdu, nie je podľa názoru ústavného súdu možné

návrhu navrhovateľov vyhovieť, a to pre absenciu príčinnej súvislosti medzi obsahom napadnutej právnej úpravy a namietaným článkom ústavy, keďže obsahom napadnutej právnej úpravy nie je umožnenie podania opravného prostriedku proti rozhodnutiu ústavného súdu. Príčinný vzťah medzi napadnutým ustanovením a čl. 133 ústavy by teda bol daný, ak by na základe návrhovateľmi napadnutej právnej úpravy bolo možné podať opravný prostriedok proti právoplatnému rozhodnutiu ústavného súdu, a teda ak by na základe napadnutej právnej úpravy bolo možné opätovne preskúmať predchádzajúce rozhodnutie ústavného súdu. Napadnutou právnou úpravou však k ničomu podobnému nedochádza, keďže ňou nedochádza k spochybneniu ani opätovnému preskúmaniu predchádzajúceho rozhodnutia ústavného súdu o vylúčení sudcov ústavného súdu, toto rozhodnutie práve naopak, zostáva platným, pričom práve akceptácia jeho existencie je jednou z podmienok na to, aby mohlo dôjsť k uplatneniu doktríny nevyhnutnosti, ktorú do procesnoprávnej úpravy konania pred ústavným súdom zaviedol navrhovateľmi napadnutý zákon č. 114/2013 Z. z.

Pokiaľ ide o navrhovateľmi namietaný nesúlad ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. s čl. 134 ods. 4 ústavy zakotvujúcim sľub sudcu ústavného súdu, nie je podľa názoru ústavného súdu možné ich návrhu vyhovieť, a to taktiež pre absenciu príčinnej súvislosti medzi obsahom napadnutej právnej úpravy a namietaným článkom ústavy, keďže napadnutá právna úprava v žiadnom smere nezasahuje do viazanosti sudcu ústavného súdu svojím sľubom. Inak povedané, vo vzťahu k navrhovateľmi napadnutému ustanoveniu nie je možné identifikovať ústavne relevantný vzťah vplyvajúci na viazanosť sudcu ústavného súdu sľubom sudcu ústavného súdu.

Napokon, pokiaľ ide o navrhovateľmi namietaný nesúlad ustanovenia § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. s čl. 6 ods. 1 dohovoru, navrhovatelia vo svojom návrhu na začatie konania namietaný nesúlad s týmto článkom dohovoru vôbec neodôvodnili, neuviedli žiadnu argumentáciu, na ktorú by ústavný súd mohol reagovať. Vychádzajúc však z už uvedených dôvodov, na základe ktorých sú podľa názoru ústavného súdu navrhovateľmi napadnuté ustanovenia § 28 ods. 2, § 28 ods. 3 a § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. v súlade tak s čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj s čl. 47 ods. 3 ústavy a taktiež aj s čl. 48 ods. 1 ústavy, možno podľa názoru ústavného súdu (vzhľadom na skutočnosť, že ochrana týmito článkami ústavy poskytovaná má obdobnú povahu ako ochrana poskytovaná čl. 6 ods. 1 dohovoru) bez ďalšieho konštatovať, že napadnuté ustanovenie § 79c zákona o ústavnom súde v znení zákona č. 114/2013 Z. z. je v súlade aj s čl. 6 ods. 1 dohovoru.

VI. Záver

41. Plénu ústavného súdu bol predložený na rozhodnutie návrh sudcu spravodajcu aj protinávrh predsedníčky ústavného súdu.

42. Podľa čl. 131 ods. 1 druhej vety ústavy sa plénum ústavného súdu uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

Podľa čl. 134 ods. 1 ústavy sa ústavný súd skladá z trinástich sudcov.

Podľa § 4 ods. 2 zákona o ústavnom súde je ústavný súd spôsobilý v pléne konať a uznávať sa, ak je na rokovaní a rozhodovaní prítomných aspoň sedem sudcov.

Podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

43. V danom prípade na rokovaní a rozhodovaní pléna ústavného súdu boli prítomní jedenásti sudcovia. Za návrh alebo za protinávrh malo hlasovať minimálne 7 sudcov, inak sa návrh zamietne. Za bod 1 výroku hlasovalo 8 sudcov a proti hlasovali 3 sudcovia. Pri hlasovaní o bode 2 výroku bolo 6 sudcov za protinávrh, 5 sudcov za návrh spravodajcu, a preto bol návrh skupiny poslancov v tejto časti zamietnutý.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stráca ustanovenie § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde v časti „Pri rovnosti hlasov rozhoduje hlas predsedajúceho“ účinnosť. Ak národná rada neuvedie toto ustanovenie do súladu s ústavou, stráca po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť. Pretože preskúmané ustanovenie malo pozastavenú účinnosť (uznesenie uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 20. júna 2013 pod č. 159/2013 Z. z.), znamená to, že už účinnosť znovu nenadobudne. Uverejnením tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky zanikajú účinky pozastavenia účinnosti ostatných napadnutých častí zákona o ústavnom súde (čl. 125 ods. 5 a 6 ústavy).

V záujme právnej istoty o podobe platnej a účinnej právnej úpravy, resp. aby nevznikli pochybnosti o oživení pôvodnej úpravy (§ 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde) ústavný súd uvádza, že dňom vyhlásenia nálezu uverejnením nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (čl. 125 ods. 6 ústavy) budú mať relevantné ustanovenia nasledujúcu podobu:

Paragraf 28 ods. 2, 3 a 4 zákona o ústavnom súde bude znieť:

(2) Ak ide o rozhodovanie v pléne Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre jeho predpojatosť rozhodne plénum Ústavného súdu; odmietnutý sudca nehlasuje. Ak v dôsledku vylúčenia sudcov alebo odmietnutia viacerých sudcov účastníkmi konania nie je možný postup podľa predchádzajúcej vety, rozhodne o veci samej plénum Ústavného súdu tak, že pri rozhodovaní sa na vylúčenie sudcov alebo odmietnutie sudcov pre predpojatosť neprihliada.

(3) Ak ide o rozhodovanie v senáte Ústavného súdu, o vylúčení sudcu pre predpojatosť rozhodne iný senát. Ak v dôsledku vylúčenia sudcov alebo odmietnutia sudcov účastníkmi konania nie je možný postup podľa predchádzajúcej vety, rozhodne o veci samej senát v pôvodnom zložení; na ďalšie vyhlásenia účastníka konania o odmietnutí sudcu pre jeho predpojatosť a vyhlásenia sudcu o svojej predpojatosti vo veci sa neprihliada.

(4) Ak sudca sám vyhlási svoju predpojatosť vo veci a uvedie dôvody, postupuje sa podľa odseku 2, ak ide o rozhodovanie pléna Ústavného súdu, alebo podľa odseku 3, ak ide o rozhodovanie v senáte Ústavného súdu.

Paragraf 79c znie: (Prechodné ustanovenie) Na konania začaté pred dňom účinnosti tohto zákona sa použije tento zákon.

Navrhovatelia navrhli uložiť odporcovi náhradu trov konania. Ústavný súd v tejto časti taktiež návrh procesne zamietol (bod 2 výroku).

K výroku tohto rozhodnutia sa pripájajú odlišné stanoviská Petra Brňáka a Milana Ľalíka.

Odlišné stanovisko sudcu Petra Brňáka vo veci sp. zn. PL. ÚS 8/2013

1. Podľa ustanovenia § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde (legislatívne a obsahové skratky sú v ďalšom totožné s obsahom odôvodnenia podkladového rozhodnutia, pozn.) pripájam odlišné stanovisko k nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 8/2013-134 zo 17. septembra 2014, ktorým bol vyslovený nesúlad ustanovenia § 28 ods. 2 druhej vety zákona o ústavnom súde s čl. 131 ods. 1 ústavy (výrok bod 1). K výroku v bode 2 (o procesnom zamietnutí časti návrhu)

sa nevyjadrujem, pretože podľa môjho názoru je nepatričné podávať odlišné stanovisko k takémuto typu rozhodnutia. Nad rámec uvedeného však dodávam, že som hlasoval za návrh v bode 39 odôvodnenia tohto nálezu.

2. Nemôžem však súhlasiť s vysloveným väčšinovým názorom, podľa ktorého je (na prvý pohľad exkluzívne) zvýšenie váhy hlasu predsedajúceho v prípade rovnosti hlasov o vylúčení sudcu pre predpojatosť nesúladne s čl. 131 ods. 1 ústavy. V tomto ohľade odkazujem tiež na moje odlišné stanovisko vo veci sp. zn. PL. ÚS 116/2011, v ktorej sa pri patovom hlasovaní o vylúčení sudcu nepostupovalo podľa § 28 ods. 2 poslednej vety zákona o ústavnom súde (hoci sa tak postupovať malo, pozn.), ale väčšinovým názorom sa postupovalo podľa čl. 131 ods. 1 poslednej vety ústavy.

3. Zastávam názor, že následky (procesné zamietnutie návrhu) spojené s nedosiahnutím nadpolovičnej väčšiny všetkých sudcov (uvedené v čl. 131 ods. 1 poslednej vete ústavy) sa vzťahujú na hlasovanie vo veci samej (t. j. v súvislosti s meritórnym alebo kvázimeritórnym rozhodnutím), a nie aj na

(i) procesné rozhodnutia vo veciach uvedených v čl. 131 ods. 1 ústavy (napr. o prijatí návrhu na ďalšie konanie, pri odmietnutí návrhu z dôvodu oneskorenosti alebo odmietnutí návrhu pre nesplnenie zákonných náležitostí a pod.). Napr. vo veci posudzovaného súladu zákona s ústavou vedeného pod sp. zn. PL. ÚS 20/09 predniesol sudca spravodajca návrh na zastavenie konania, ktorý nebol schválený nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov, a iba v dôsledku toho (keďže iný návrh nebol prednesený) bol pôvodný návrh na posúdenie súladu zákona s ústavou (procesne) zamietnutý podľa čl. 131 ods. 1 ústavy;

(ii) hlasovanie o vylúčení sudcu z výkonu sudcovskej funkcie. Aj preto existovala svetom už poznaná (pozri bod 4) osobitná zákonná úprava rozhodnutia pri rovnosti hlasov (dirimácia) uvedená v § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Z uvedeného potom inter alia vyplýva, že čl. 131 ods. 1 ústavy ani nemôže byť referenčnou normou pre prípadne posúdenie súladu § 28 ods. 2 druhej vety zákona o ústavnom súde s ústavou.

4. Správne tiež odkazuje väčšinové odôvodnenie tohto nálezu na podobné prípady rozhodnutia pri rovnosti hlasu (napr. čl. 23 procesných pravidiel EŠLP, čl. 55 štatútu Medzinárodného súdneho dvora, § 2 zákona č. 162/1920 Sb. o Ústavnom súde či zákonné ustanovenia predchodcu zákona o ústavnom súde – § 26 ods. 2 zákona č. 491/1991 Zb.)

5. V neposlednom rade je potrebné v tejto súvislosti uviesť, že pri hlasovaní o vylúčení sudcu z výkonu sudcovskej funkcie v pléne ústavného súdu, kedy odmietnutý sudca nehlasuje (podľa § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ale aj podľa zdravého rozumu), nemôže byť z povahy veci zachované ústavné kvórum „všetkých sudcov“, t. j. 13 sudcov (čl. 134 ods. 1 v spojení s čl. 131 ods. 1 ústavy), ktoré je nevyhnutnou podmienkou zamietnutia návrhu podľa čl. 131 ods. 1 poslednej vety ústavy. Navyše zníženie ústavného kvóra „všetkých sudcov“ je v takomto prípade trvalé (teda sa musí použiť vždy), na rozdiel od terajšieho dočasného nenaplnenia ústavného počtu sudcov ústavného súdu.

Odlišné stanovisko sudcu Milana Ľalíka

Úvahy, ktoré ma viedli k záveru, že návrhu nemalo byť vyhovené ani vo vzťahu k ustanoveniu § 28 ods. 2 druhej vety zákona o ústavnom súde som vysvetlil v odlišnom stanovisku z 5. júna 2013 v bode 2 písm. a) proti uzneseniu o prijatí návrhu na ďalšie konanie.

Preto na tomto mieste nepovažujem za nevyhnutné tieto dôvody opakovať, len dodávam, že čl. 131 ods. 1 ústavy nie je referenčným kritériom pre namietané zákonné ustanovenie procesného charakteru.

