



Štrasburg, 13. marec 2017

CDL-AD(2017)001

Stanovisko č. 877/2017

Orig. Angl.

EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM
PRÁVA
(BENÁTSKA KOMISIA)

SLOVENSKÁ REPUBLIKA
STANOVISKO K OTÁZKAM TÝKAJÚCIM SA MENOVANIA
SUDCOV
ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

prijaté Benátskou komisiou
na jej 110. Plenárnom zasadnutí
(Benátky, 10. – 11. marec 2017)

na základe komentárov od

Richard Clayton (člen, Spojené kráľovstvo)
Michael Frenco (člen, Malta)
Christoph Grabenwarter (člen, Rakúsko)
Ben Vermeulen (člen, Holandsko)

OBSAH

I.	Úvod	3
II.	Žiadosť	3
III.	Relevantné ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky	4
IV.	Právny rámec menovania sudcov ústavného súdu a faktická situácia.....	5
	A. Chronológia.....	5
	B. Súčasná situácia na Ústavnom súde Slovenskej republiky	9
	C. Proces menovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky.....	10
V.	Relevantné prvky	10
	A. Výklad Ústavy Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2012	10
	B. Stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2014)015.....	12
VI.	Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky	12
	A. Vyhlásenie rozhodnutia po pojednávaní	12
	B. Rozdelenie kompetencií medzi plénum a senáty	13
VII.	Analýza	14
	A. Neprerušované fungovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky	14
	B. Komparatívny prehľad zloženia ústavných súdov	15
	C. Miera uváženia prezidenta pri menovaní ústavných sudcov.....	17
	D. Konečná platnosť rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky	17
VIII.	Záver	19

I. Úvod

1. Prezident Slovenskej republiky (ďalej aj „prezident“) listom z 8. decembra 2016 požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k trom otázkam týkajúcim sa menovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“).
2. Benátska komisia prizvala ako spravodajcov pre toto stanovisko Richarda Claytona, Michaela Frenda, Christopa Grabenwartera a Bena Vermeulena.
3. Delegácia Benátskej komisie 31. januára 2017 zložená z Claytona a Grabenwartera a sprevádzaná pánom Schnutzom Dürrom zo sekretariátu navštívila Bratislavu a stretla sa (v chronologickom poradí) s prezidentom Slovenskej republiky Andrejom Kiskom, predsedníčkou ústavného súdu Ivettou Macejkovou, predsedom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) Andrejom Dankom, predsedom Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky Robertom Madejom a s právnym poradcom premiéra Slovenskej republiky Eduardom Báránym.
4. Už 7. novembra 2016 na pozvanie slovenského ministra zahraničných vecí Miroslava Lajčáka sa predseda Benátskej komisie Gianni Buquicchio sprevádzaný pánom Schnutzom Dürrom stretol (v chronologickom poradí) s prezidentom Slovenskej republiky Andrejom Kiskom a s predsedníčkou ústavného súdu Ivettou Macejkovou, aby prediskutovali problém menovania sudcov ústavného súdu. Počas návštevy prezident Kiska oznámil, že požiada Benátsku komisiu o stanovisko, ak sa v dohľadnej dobe problém menovania sudcov ústavného súdu nevyrieši.
5. Toto stanovisko bolo vypracované na základe príspevkov spravodajcov a na základe neoficiálnych prekladov rozhodnutí ústavného súdu (CDL-REF(2016)008). V dôsledku prípadných chýb v prekladoch mohlo dôjsť k nepresnostiam.
6. Po diskusii v podkomisii pre ústavné súdnictvo (Benátky 9. marec 2017) a rokovaní s predsedom Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky Róbertom Madejom a s poradcom prezidenta Slovenskej republiky Jánom Mazákom bolo toto stanovisko prijaté Benátskou komisiou na jej 110. plenárnom zasadnutí (Benátky 10. – 11. marec 2017).

II. Žiadosť

7. Prezident Slovenskej republiky požiadal Benátsku komisiu o odpovede na tri otázky:
 1. Prvú otázku možno zhrnúť takto: Ústavný súd v roku 2012 rozhodol, že prezident za určitých okolností môže nevymenovať kandidáta na generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej aj „generálny prokurátor“), ktorého navrhla národná rada. Otázka znie, či prezident má tú istú právomoc aj vo vzťahu ku kandidátom na sudcov ústavného súdu, ktorých taktiež navrhuje národná rada.
 2. Druhú otázku možno zhrnúť takto: Akú rolu hrá prezidentova povinnosť zaistiť svojim rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov vo vzťahu k menovaniu sudcov ústavného súdu?

3. Tretiu otázku možno zhrnúť takto: Aký je vzťah medzi neskorším rozhodnutím senátu ústavného súdu a skorším výkladom Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) podaným plénom ústavného súdu?

8. Prvé dve otázky sú prepojené. Prezident Kiska sa v podstate Benátskej komisie pýta, či sa rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 týkajúce sa menovania generálneho prokurátora vzťahuje aj na menovanie sudcov ústavného súdu. Podstatou problému je to, či je prezident podľa ústavy povinný vymenovať kandidátov na sudcov ústavného súdu, ktorí podľa jeho presvedčenia nespĺňajú zákonné požiadavky alebo požiadavku „hodnosti zastávať funkciu ústavného sudcu“.

9. Ak je odpoveď na prvé dve otázky kladná, prezident by rád vedel, či rozhodnutie senátu ústavného súdu (sp. zn. III. ÚS 571/2014-266 zo 17. marca 2015), ktorý sa skladá z troch sudcov, môže podať výklad ústavy, ktorý sa odchyľuje od záväzného výkladu pléna ústavného súdu vysloveného v rozhodnutí z 24. októbra 2012.

III. Relevantné ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky

10. Podľa čl. 101 ods. 1 ústavy „Hlavou Slovenskej republiky je prezident... Prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi.“. Článok 104 ods. 1 ústavy ustanovuje, že prezident pri nástupe do úradu skladá sľub, v ktorom sa okrem iného hovorí, že prezident bude vykonávať svoje povinnosti v záujme občanov a bude „zachovávať i obhajovať ústavu a ostatné zákony“. Článok 102 ods. 1 písm. s) ústavy ustanovuje, že „Prezident vymenúva a odvoláva sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, predsedu a podpredsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky, prijíma sľub sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky.“.

11. Článok 134 ústavy upravuje postup pri menovaní sudcov ústavného súdu a znie:

(1) Ústavný súd sa skladá z trinástich sudcov.

(2) Sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh Národnej rady Slovenskej republiky na dvanásť rokov prezident Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident Slovenskej republiky vymenovať.

(3) Za sudcu ústavného súdu môže byť vymenovaný občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný do Národnej rady Slovenskej republiky, dosiahol vek 40 rokov, má vysokoškolské právnické vzdelanie a je najmenej 15 rokov činný v právnickom povolání. Tá istá osoba nemôže byť opakovane vymenovaná za sudcu ústavného súdu.

(4) Sudca ústavného súdu skladá do rúk prezidenta Slovenskej republiky tento sľub: "Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu, spravovať sa ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne."

(5) Zložením sľubu sa sudca ústavného súdu ujíma svojej funkcie.

12. Článok 138 ods. 2 ústavy upravuje dôvody, na základe ktorých prezident môže odvolať sudcu ústavného súdu:

Prezident Slovenskej republiky sudcu ústavného súdu odvolá
a) na základe právoplatného odsudzujúceho rozsudku za úmyselný trestný čin, alebo
ak bol právoplatne odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade
o podmienечnom odložení výkonu trestu odňatia slobody,
b) na základe disciplinárneho rozhodnutia ústavného súdu za čin, ktorý je nezlučiteľný
s výkonom funkcie sudcu ústavného súdu,
c) ak ústavný súd oznámil, že sudca sa nezúčastňuje na konaní ústavného súdu dlhšie
ako jeden rok alebo
d) ak zanikla jeho voliteľnosť do Národnej rady Slovenskej republiky.

13. Článok 139 ústavy znie: *„Ak sa sudca ústavného súdu vzdá svojej funkcie sudcu ústavného súdu alebo ak je odvolaný, prezident Slovenskej republiky vymenuje iného sudcu na nové funkčné obdobie z dvoch osôb navrhnutých Národnou radou Slovenskej republiky.“*

14. Pokiaľ ide o všeobecne záväzný výklad ústavy, čl. 128 ústavy ustanovuje: *„Ústavný súd podáva výklad ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná. Rozhodnutie ústavného súdu o výklade ústavy alebo ústavného zákona sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Výklad je všeobecne záväzný odo dňa jeho vyhlásenia.“*

15. Článok 131 ods. 1 ústavy ustanovuje, že veci vymenované v konkrétnych ustanoveniach ústavy vrátane interpretácií podľa čl. 128 ústavný súd rozhoduje v pléne. *„Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.“*

16. Podľa čl. 131 ods. 2 ústavy: *„O ostatných veciach rozhoduje ústavný súd v trojčlenných senátoch. Senát sa uznáva nadpolovičnou väčšinou svojich členov.“*

17. Čo sa týka menovania generálneho prokurátora, čl. 150 ústavy znie: *„Na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky.“*

IV. Právny rámec menovania sudcov ústavného súdu a faktická situácia

18. Vzhľadom na zložitosť veci je potrebné uviesť chronológiu relevantných udalostí od roku 2012.

A. Chronológia

- 24. október 2012 Po tom, ako bývalý slovenský prezident odmietol vymenovať kandidáta zvoleného parlamentom na post generálneho prokurátora, ústavný súd vydal rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 4/2012. V tomto záväznom výklade ústavy ústavný súd rozhodol, že prezident môže odmietnuť vymenovať kandidáta, ak tento nespĺňa zákonné požiadavky alebo ak existujú závažné skutočnosti spochybňujúce kandidátovu schopnosť vykonávať túto funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť tohto ústavného orgánu (pozri časť V.A).

- 3. apríl 2014 a 15 máj 2014

Národná rada zvolila šesť kandidátov na tri uvoľnené miesta na ústavnom súde (Janu Baricovú, Jána Bernáta, Evu Fulcovú, Miroslava Duriša, Juraja Sopoligu a Imricha Volkaia).

- 16. máj 2014

Minister spravodlivosti Slovenskej republiky Tomáš Borec požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k procesu menovania sudcov ústavného súdu a najmä k tomu, či odchádzajúci prezident bol oprávnený vymenovať sudcov ústavného súdu po tom, ako bol jeho nástupca zvolený.

- 13. jún 2014

Benátska komisia prijala stanovisko k procesu menovania sudcov ústavného súdu v čase výmeny prezidenta v Slovenskej republike (CDL-AD(2014)015) (pozri časť B).

- 15 jún 2014

Funkčné obdobie prezidenta Ivana Gašparoviča sa skončilo bez toho, aby vymenoval sudcov. Začalo sa funkčné obdobie prezidenta Andreja Kisku.

- 2. júl 2014

Po vypočutí kandidátov prezidentovým poradným výborom zloženým z piatich ústavných expertov prezident Kiska vyhlásil, že vymenuje len jednu kandidátku zo šiestich za sudkyňu ústavného súdu, a to Janu Baricovú, a že odmieta vymenovať ktoréhokoľvek z piatich zvyšných kandidátov, pretože podľa jeho názoru nespĺňajú ústavné predpoklady na vymenovanie.

- 10. júl 2014

Prezident Kiska vymenoval Janu Baricovú za sudkyňu ústavného súdu.

- 15. september 2014

Nevymenovaní kandidáti podali na ústavnom súde individuálne sťažnosti.

- 23. október 2014

Druhý senát¹ ústavného súdu prijal sťažnosť Jána Bernáta (uznesenie sp. zn. II. ÚS 718/2014) a sťažnosť Imricha Volkaia (uznesenie sp. zn. II. ÚS 719/2014) na ďalšie konanie, pričom v týchto uzneseniach uviedol, že právne názory vyjadrené v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012 sú pre vec sťažovateľov relevantné. Títo dvaja kandidáti následne stiahli svoje sťažnosti a ústavný súd v týchto veciach zastavil konanie.

- 17. marec 2015

Tretí senát ústavného súdu viedol verejné pojednávanie v spojenej veci sťažností zvyšných troch kandidátov (Fulcovej, Duriša, Sopoligu). Na konci verejného pojednávania senát ústne vyhlásil svoj nález sp. zn. III. ÚS 571/2014², v ktorom rozhodol, že nevymenovaním za sudcov ústavného súdu došlo k porušeniu

¹ Podľa čl. 131 ods. 2 ústavy ústavný súd rozhoduje o individuálnych sťažnostiach vo formácii skladajúcej sa z troch sudcov. Anglický preklad ústavy používa termín „panel“, ale delegácia Benátskej komisie bola informovaná, že termín „Senate“, ktorý je použitý aj v anglickom preklade zákona o ústavnom súde, lepšie odráža pôvodný slovenský termín „senát“.

² Ústne odôvodnenie nálezu bolo uverejnené vo forme skráteného prepisu nahrávky verejného pojednávania zo 17. marca 2015, ako aj vo forme krátkeho písomného vyhotovenia. Procesné rozhodnutia slovenského ústavného súdu sú „uznesenia“, kým meritórne rozhodnutia sú „nálezy“.

základných práv sťažovateľov garantovaných ústavou a Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach, pretože rozhodnutia o nevymenovaní neobsahovali adekvátne individualizované a konkrétne argumenty, prečo sťažovatelia nespĺňali ústavné požiadavky. Odôvodnenie nálezu okrem iného uvádza: „*Oprávnenie prezidenta nevymenovať kandidáta na ústavnú funkciu v prípade existencie závažnej skutočnosti vzťahujúcu sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov, vyplývajúce z výkladu ústavného súdu podaného ústavným súdom vo veci sp. zn. PL ÚS 4/2012 sa týka výnimočných dôvodov, ktoré sú také závažné, že z ústavného hľadiska zásadným spôsobom diskvalifikujú kandidáta na výkon príslušnej ústavnej funkcie.*“³ Podľa tretieho senátu „*žiadne takéto skutočnosti závažnej či mimoriadnej povahy nevyplývajú. Odôvodnenie napádaných rozhodnutí sa obmedzuje na viac-menej všeobecné konštatovanie o nesplnení kritérií profesionálnej spôsobilosti zo strany sťažovateľov bez toho, aby boli dostatočne individualizované a konkretizované.*“

- 15. máj 2015

Ústavný súd vydal 15. mája 2014 písomné vyhotovenie obsahujúce podrobné zdôvodnenie nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014 (uverejnené na webovej stránke ústavného súdu 25. mája 2015). Senát v náleze videl odlišnosti medzi menovaním generálneho prokurátora a menovaním sudcov ústavného súdu, pretože menovanie ústavných sudcov sa svojou povahou líši od iných menovacích právomocí (generálny prokurátor, viceprezident národnej banky atď.), a rozhodol: „*Vychádzajúc z uvedeného tak možno uzavrieť, že z čl. 134 ods. 2 ústavy a čl. 139 ústavy jednoznačne vyplýva povinnosť prezidenta, aby z dvojnásobného počtu kandidátov vymenoval presne polovicu za sudcov ústavného súdu... Prezident môže, ba je povinný vybrať najvhodnejších sudcov ústavného súdu z kandidátov zvolených národnou radou.*“

- 27. máj 2015

Reagujúc na články uverejnené v tlači týkajúce sa rozdielov medzi verziami nálezu senátu z 17. marca 2015 a tou z 15. mája 2015 Tlačový a informačný odbor Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky uverejnil tlačovú správu č. 31/2015, v ktorej bola verejnosť informovaná, že „*podľa vyjadrenia členov III. senátu ústavného súdu písomné vyhotovenie nálezu doručené prezidentovi Slovenskej republiky a ostatným účastníkom konania, ktorého znenie je vždy rozhodujúce, nie je v zásadnom rozpore s ústnym vyhlásením nálezu.*“

- 11. august 2015

Prezident Slovenskej republiky požiadal o všeobecne záväzný výklad čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 128 ústavy a čl. 134 ods. 2 v spojení

³ Zvuková nahrávka pojednávania je k dispozícii v slovenčine na webovej stránke ústavného súdu na adrese <https://www.ustavnysud.sk/c/document_library/get_file?uuid=8752ad07-68c7-4b91-999e-9900fb056fbf&groupId=10182>.

s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy, pokiaľ ide o menovanie sudcov ústavného súdu.

- 28. október 2015 Väčšinou siedmich sudcov proti štyrom plénom ústavného súdu prijalo uznesenie sp. zn. PL. ÚS 45/2015, v ktorom odmietlo návrh žiadajúci všeobecne záväzný výklad ústavy, pretože by išlo iba o výklad obyčajného zákona, a nie ústavy. V tomto uznesení ústavný súd uviedol, že rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 nebolo aplikovateľné a že nález sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo 17. marca 2015 už právoplatne vec vyriešil. Ústavný súd uviedol: „Prezident je teda povinný z dvojnásobného počtu kandidátov na sudcu ústavného súdu vymenovať presne polovicu za sudcov ústavného súdu, a teda prezident nie je oprávnený z dvojnásobného počtu kandidátov na sudcu ústavného súdu vymenovať menej ako polovicu za sudcov ústavného súdu z dôvodu, že sa domnieva, že existujú dôvody závažnej skutočnosti vzťahujúce sa na osobu kandidátov, ktoré relevantne spochybňujú ich schopnosť vykonávať funkciu sudcu ústavného súdu spôsobom neznižujúcim vážnosť funkcie sudcu a ústavného súdu.“ Ústavný súd sa nezaoberal problémom, na ktorý upozornil prezident, že znenie nálezu ústne vyhlásené 17. marca 2015 sa zásadne líšilo od znenia uverejneného 15. mája 2015. Rovnako sa ústavný súd meritórne nezaoberal otázkou, či s ohľadom na odlišné názory na aplikovateľnosť výkladu obsiahnutého v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 existoval relevantný ústavný spor vyžadujúci si ďalšiu interpretáciu podľa čl. 128 ústavy týkajúcu sa rozsahu aplikovateľnosti interpretácie obsiahnutej v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012, ale obmedzil sa iba na konštatovanie, že táto otázka už bola vyriešená v písomnej verzii z 15. mája 2015 senátneho nálezu zo 17. marca 2015.
- 2. december 2015 Národná rada zvolila dvoch kandidátov na ďalšie uvoľnené sudcovské miesto na ústavnom súde (Janu Laššákovú, Mojmíra Mamojku).
- 16. marec 2016 Benátska komisia prijala deklaráciu, v ktorej okrem iného vyjadrila znepokojenie nad problémami a priet'ahmi v menovaní sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky.⁴
- 6. júl 2016 Prezident Kiska písomne odmietol kandidátov Fulcovú, Duriša a Sopoligu (ktorých považoval za jediných ostávajúcich kandidátov zvolených v roku 2014, pretože páni Volkai a Bernát stiahli svoje sťažnosti, a tým akceptovali rozhodnutia prezidenta). Prezident Kiska taktiež odmietol dvoch kandidátov, ktorí boli zvolení národnou radou na novouvoľnené miesto (Laššákovú, Mamojku).
- 5. september 2016 Pani Fulcová a páni Duriš, Sopoliga a Bernát (ktorý svoju prvú sťažnosť stiahol) podali na ústavnom súde sťažnosti.

⁴ Dostupné na internete: <<http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2193>>.

- 13. september 2016 Jeden z novozvolených kandidátov (Laššáková) podal na ústavnom súde sťažnosť. Konanie o sťažnostiach podaných 5. septembra 2016 stále prebieha pred tretím senátom ústavného súdu.
- 14. september 2016 Uznesením sp. zn. I. ÚS 757/2016 prijal tretí senát na ďalšie konanie sťažnosti pani Fulcovej a Laššákovvej a pánov Bernáta, Duriša a Sopoligu.
- 27. október 2016 Prezident Slovenskej republiky podal disciplinárny podnet proti trom sudcom prvého senátu, pretože vo svojom uznesení sp. zn. I. ÚS 757/2016 údajne úmyselne porušili procesné práva prezidenta tým, že rozhodli o pripustení veci na ďalšie konanie bez predbežného prerokovania, a tiež tým, že prijali na ďalšie konanie sťažnosť osoby, ktorá už prv svoju sťažnosť stiahla (Bernát). V ten istý deň prezident Kiska podal námietku zaujatosti proti sudcom tretieho senátu a žiadal ich vylúčenie, pretože uzneseniu sp. zn. I. ÚS 757/2016 chýbalo odôvodnenie a prezidentovi neboli doručené sťažnosti pred prijatím tohto uznesenia.
- 7. november 2016 Na pozvanie ministra zahraničných vecí predseda Benátskej komisie navštívil Bratislavu a stretol sa (v chronologickom poradí) s prezidentom Slovenskej republiky, premiérom Slovenskej republiky, predsedom národnej rady a predsedníčkou ústavného súdu, aby s nimi prediskutoval problém menovania sudcov ústavného súdu.
- 8. december 2016 Prezident Kiska požiadal o stanovisko Benátskej komisie k otázkam týkajúcim sa menovania sudcov ústavného súdu.
- 14. december 2016 Predsedníčka ústavného súdu rozhodla, že nepodá disciplinárny návrh proti sudcom prvého senátu, pričom poukázala na to, že predbežné prerokovanie, ako ho požadoval prezident, od ústavnej novely z roku 2001 a následnej zmeny zákona o ústavnom súde a rokovacieho poriadku ústavného súdu už nebolo potrebné.
- 24. január 2017 Druhý senát ústavného súdu uznesením sp. zn. II. ÚS 62/2017 rozhodol, že sudcovia prvého senátu nie sú zaujatí a môžu rozhodovať o podaných sťažnostiach.
- 31. január 2017 Návšteva delegácie Benátskej komisie v Bratislave (pozri už uvedené).

B. Súčasná situácia na Ústavnom súde Slovenskej republiky

19. Podľa Ústavy Slovenskej republiky sa ústavný súd skladá z 13 sudcov. Po odchode troch sudcov v roku 2014, z ktorých iba jeden bol nahradený vymenovaním pani Jany Baricovej, sa počet sudcov znížil na jedenásť. Po odchode ďalšieho sudcu v roku 2015, ktorý taktiež nebol nahradený, ústavný súd v súčasnosti koná iba s desiatimi sudcami namiesto trinástich sudcov.

20. Delegácia Benátskej komisie bola informovaná, že priemerný počet podaní na ústavný súd bol v rokoch 2007 až 2012 okolo 11 500. Odvtedy sa však počet podaní zvýšil na 16 800

v roku 2015 a na 15 200 v roku 2016. Ústavný súd tiež zaznamenal navýšenie dĺžky konania aj v dôsledku chýbajúcich troch sudcov. To vidno na priemernej dĺžke konania, ktorá bola v roku 2013 6,23 mesiaca, v roku 2014 sa zvýšila na 8,15 mesiaca, v roku 2015 bola 9,02 mesiaca a v roku 2016 bola 11,87 mesiaca. V dôsledku toho je podľa názoru ústavného súdu ohrozené právo na spravodlivý proces bez prieťahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

21. Podľa ústavného súdu v prípadoch, o ktorých rozhoduje plénum, je náročné nájsť požadovanú väčšinu siedmich sudcov spomedzi ostávajúcich desiatich sudcov. Bolo niekoľko prípadov, keď plénum ústavného súdu nemohlo rozhodnúť, pretože nedosiahlo minimálny počet siedmich sudcov, ktorý sa pre rozhodovanie pléna vyžaduje.

22. Táto situácia viedla Benátsku komisiu k vyjadreniu obáv a okrem iného k problémom a prieťahom v menovaní sudcov slovenského ústavného súdu.

C. Proces menovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky

23. Proces menovania sudcov ústavného súdu sa skladá z troch krokov:

1. Národná rada vyberie dvojnásobný počet kandidátov na každé uvoľnené miesto (čl. 134 ods. 2 ústavy).

2. Prezident z týchto kandidátov vyberie sudcov (čl. 134 ods. 2 ústavy).

3. Sudcovia skladajú sľub do rúk prezidenta (čl. 134 ods. 4 ústavy), čím sa ujímajú funkcie (čl. 134 ods. 5 ústavy).

24. Podľa čl. 134 ods. 3 ústavy na každé voľné miesto parlament zvolí dvoch kandidátov a prezident potom jedného z týchto dvoch kandidátov vymenuje.

25. Jedno z ústavných kritérií na sudcu ústavného súdu je „15 rokov praxe v právnickej profesii“. Podľa slovenského parlamentu sa toto kritérium týka rôznych druhov právnej praxe, kým podľa prezidenta Kisku musia kandidáti preukázať konkrétny záujem o ústavné právo a mali by mať silnú motiváciu stať sa sudcami ústavného súdu.

26. Delegácia Benátskej komisie bola informovaná, že kandidáti podstupujú riadny pohovor pred Ústavnoprávnym výborom Národnej rady Slovenskej republiky. Každý poslanec vrátane tých, ktorí nie sú členmi výboru, sa môže zúčastniť pohovorov a klásť kandidátom otázky. Konečné voľby v pléne národnej rady sa vykonávajú tajným hlasovaním.

V. Relevantné prvky

A. Výklad Ústavy Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2012

27. V roku 2012 vtedajší slovenský prezident Gašparovič odmietol vymenovať kandidáta Čentéša zvoleného parlamentom na post generálneho prokurátora. Po tom, ako skupina poslancov národnej rady požiadala o všeobecne záväzný výklad ústavy v zmysle čl. 128 ústavy, ústavný súd vydal v tejto veci rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

28. Podľa čl. 128 ústavy ústavný súd podáva výklad ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná. Rozhodnutie ústavného súdu o výklade ústavy alebo ústavného zákona sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Výklad je všeobecne záväzný odo dňa jeho vyhlásenia.

29. Dňa 24. októbra 2012 ústavný súd rozhodol, že prezident môže odmietnuť kandidáta, ak tento nespĺňa zákonné požiadavky alebo ak existujú závažné skutočnosti spochybňujúce kandidátovu schopnosť vykonávať túto funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť tohto ústavného orgánu.⁵ Toto rozhodnutie bolo prijaté deviatimi sudcami proti štyrom, ktorí k nemu pripojili nesúhlasné stanoviská. Predsedníčka súdu pripojila súhlasné stanovisko, v ktorom sa zasadzovala o širokú aplikáciu tohto rozhodnutia.

30. Rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 4/2012 ústavného súdu okrem iného uvádza:

„45. Kým výber osoby kandidáta na vymenovanie generálneho prokurátora z okruhu všetkých do úvahy prichádzajúcich osôb je úlohou národnej rady, ktorá o ňom rozhoduje voľbou z kandidátov nominovaných poslancami, prezident sa pri výkone svojej funkcie vyjadruje ku konkrétnej osobe. Zmysel jeho uváženia preto nespočíva v samotnom výbere kandidáta zo všetkých osôb splňujúcich zákonom stanovené predpoklady, ale v hodnotení vhodnosti zvolenej osoby pre výkon predmetnej funkcie, a to z hľadísk, ktoré odpovedajú už uvedenej základnej povinnosti prezidenta zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Táto povinnosť sa vo všeobecnosti premieta do výkonu jeho právomocí.

46. Uvedené znamená, že prezident nemá možnosť nevymenovať kandidáta na funkciu generálneho prokurátora z akéhokoľvek dôvodu. Rozsah jeho uváženia síce presahuje posúdenie toho, či kandidát, ktorého prezidentovi navrhla národná rada, splňa zákonom stanovené podmienky, akékoľvek ďalšie dôvody, pre ktoré by sa prezident rozhodol nevymenovať ho, však musia obstať práve s ohľadom na jeho povinnosť zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Prezident by tak mal predovšetkým zvažovať, či určité skutočnosti vzťahujúce sa na osobu kandidáta dôvodne nespochybňujú jeho schopnosť vykonávať svoju funkciu spôsobom, ktorý nebude znižovať vážnosť tejto funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu. Tieto skutočnosti pritom nemusia spočívať iba v určitom autoritatívnom spôsobe konštatovanom porušení právnej povinnosti, v žiadnom prípade však nesmú byť prejavom svojvôle, ktorej zákaz predstavuje jeden z princípov právneho štátu (PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 12/05) vzťahujúci sa na činnosť všetkých ústavných orgánov vrátane prezidenta. V prípade predmetnej právomoci to znamená, že je plne v súlade s postavením prezidenta, aby s ohľadom na požiadavku neustrannosti prokuratúry a generálneho prokurátora, ako aj všeobecne na význam tejto funkcie v ústavnom systéme vzal pri posúdení navrhnutého kandidáta do úvahy všetky skutočnosti, ktoré možno považovať za relevantné na jej riadny výkon.“

31. Na základe týchto argumentov ústavný súd podal tento výklad:

„Prezident Slovenskej republiky je povinný zaoberať sa návrhom Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky, a ak bol zvolený postupom v súlade s právnymi predpismi, v primeranej lehote buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť Národnej rade Slovenskej republiky, že tohto kandidáta nevymenuje.

Nevymenovať kandidáta môže len z dôvodu, že nespĺňa zákonné predpoklady na vymenovanie, alebo z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo

⁵ Pozri časť A.A.

spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky).

Prezident uvedie dôvody nevymenovania, pričom tieto nesmú byť svojvoľné.“

32. Vystáva otázka, či sa výklad týkajúci sa menovania generálneho prokurátora vzťahuje aj na menovanie sudcov ústavného súdu a aká je prezidentova miera uváženia v tomto ohľade.

B. Stanovisko Benátskej komisie CDL-AD(2014)015

33. Na žiadosť slovenského ministra zahraničných vecí Benátska komisia prijala stanovisko k procesu menovania sudcov ústavného súdu v čase výmeny prezidenta v Slovenskej republike 13. júna 2014.⁶ Vtedy otázka znela, či odchádzajúci prezident môže vymenovať sudcov ústavného súdu po tom, ako bol zvolený jeho nástupca, a či nový prezident môže odmietnuť všetkých kandidátov zvolených národnou radou počas mandátu jeho predchodcu.

34. Relevantné časti stanoviska sú:

«29. Jedinou výnimkou z povinnosti prezidenta prijať sľub novovymenovaných sudcov by mohlo byť, ak by vyšlo najavo, že novovymenovaný sudca nespĺňa požiadavky podľa čl. 134 ods. 3 ústavy⁷, alebo ak by sa určité skutočnosti odôvodňujúce odvolanie z funkcie podľa čl. 138 ods. 2 písm. a) a d) ústavy stali známymi až po zvolení sudcov národnou radou a po ich vymenovaní prezidentom. Detailné posúdenie tejto otázky je nad rámec rozsahu tohto stanoviska. Podstatné je však to, že tieto výnimočné situácie by sa aplikovali (alebo nie) nezávisle od skutočnosti, že prebieha výmena súčasného prezidenta.

...

33. V ústave neexistuje žiadne ustanovenie, ktoré oprávňuje na odmietnutie návrhu. Jediným špecifikom v danej situácii je skutočnosť, že národná rada nevedela, ktorej fyzickej osobe ako prezidentovi bude jej návrh predložený, ale orgán „prezident“ sa nezmenil.

34. Z uvedeného Benátska komisia vyvodzuje, že ani znenie ústavy, ani logika veci týkajúca sa zoznamu kandidátov predložených národnou radou neopravňujú novozvoleného prezidenta Slovenskej republiky na odmietnutie všetkých navrhnutých kandidátov a na to, aby si od národnej rady vyžiadal nový zoznam kandidátov.»

35. Ako sa v stanovisku uvádza, podrobnejšie posúdenie prezidentovej miery uváženia s ohľadom na menovanie sudcov ústavného súdu by šlo nad rámec tohto stanoviska.

VI. Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky

36. Pri analyzovaní otázok položených prezidentom Slovenskej republiky si Benátska komisia nemohla nevšimnúť špecifické prvky právnej úpravy konania pred ústavným súdom.

⁶ CDL-AD(2014)015.

⁷ Pozri rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. septembra 2009 (PL. ÚS 14/06) a 24. októbra 2012 (PL. ÚS 4/2012) týkajúce sa právomoci a povinnosti prezidenta odmietnuť kandidáta, ktorý nespĺňa ústavné a zákonné požiadavky na funkciu.

Benátska komisia by sa k tejto problematike rada vyjadrila a poskytla odporúčania z komparatívnej perspektívy, ako by sa tieto procesy dali vylepšiť.

A. Vyhlásenie rozhodnutia po pojednávaní

37. Samotná otázka prípadných nezrovnalostí medzi ústnym vyhlásením zo 17. marca 2015 a písomným vyhotovením z 15. mája 2015, na čo upozornil prezident Slovenskej republiky, mohla vzniknúť jedine preto, že medzi týmito dvoma krokmi existuje časový odstup. Tomuto problému sa pritom ľahko dá vyhnúť hneď na začiatku. Podľa § 30 ods. 6 zákona o ústavnom súde „*nálezy ústavného súdu a uznesenia ústavného súdu sa po ústnom pojednávaní vyhlasujú verejne*“. Je úplne zjavné, že nález alebo uznesenie nemôžu byť pripravené hneď po pojednávaní. Inak by samotné pojednávanie bolo bez významu a nič, čo by odznelo na pojednávaní, by nemohlo mať vplyv na rozhodnutie ústavného súdu.

38. Ústavný súd Slovenskej republiky nie je jediný ústavný súd, ktorý svoje závery ohlasuje verejne pred tým, ako je vydané celé rozhodnutie. V niektorých prípadoch môžu vyhlásenie záverov a zverejnenie plného znenia rozhodnutia deliť týždne, či dokonca mesiace (v tomto prípade dva mesiace). Benátska komisia zistila, že v iných krajinách sa stalo, že sudcovia sa nevedeli po vyhlásení záverov zhodnúť na tom, ako má byť rozhodnutie napísané, a príslušnému súdu tak spôsobilo koncipovanie písomného rozhodnutia po tom, ako boli jeho závery ústne vyhlásené, výrazné ťažkosti.

39. Oddelenie ústneho vyhlásenia a písomného vyhotovenia je však ešte problematickejšie pre účastníkov, pretože to vytvára stav neistoty týkajúci sa toho, ako súd k záverom dospel. Verejnosť očakáva, že legislatíva a exekutíva rozhodnutie vykonajú hneď po tom, ako je jeho výrok známy, avšak nemôžu tak urobiť, ak chýba plné znenie. Vo svojom stanovisku⁸ k návrhu zákona o ústavnom súde týkajúcom sa Ukrajiny Benátska komisia uvítala, že do ukrajinskej právnej úpravy bola zavedená povinnosť zverejniť plné znenie rozhodnutia hneď po jeho ústnom vyhlásení. Benátska komisia odporúča zmeniť § 30 ods. 6 zákona o ústavnom súde. Nálezy a uznesenia by sa mali verejne vyhlasovať iba vtedy, keď už je úplne písomné vyhotovenie rozhodnutia hotové.

B. Rozdelenie kompetencií medzi plénom a senáty

40. Ďalším problémom je to, že čl. 131 ústavy jasne prideluje právomoci buď plénu alebo senátom v závislosti od druhu konania. Individuálne sťažnosti sa vždy rozhodujú v senátoch. Zdá sa, že zákonodarca si bol vedomý problému možných rozdielov vo výkladoch ústavy podaných jednotlivými senátmi. Podľa § 6 zákona o ústavnom súde: „*Senát, ktorý v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospeje k právnemu názoru odchylnému od právneho názoru vyjadreného už v rozhodnutí niektorého zo senátov, predloží plénu ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Plénum ústavného súdu rozhodne o zjednotení odchylných právnych názorov uznesením. Senát je v ďalšom konaní viazaný uznesením pléna ústavného súdu.*“ Toto ustanovenie však na vyriešenie spomínaného problému nestačí.

⁸ CDL-AD(2016)034, Ukrajina – stanovisko k návrhu zákona o ústavnom súde, bod 65.

41. Keď mal ústavný súd rozhodnúť o sťažnostiach troch kandidátov proti ich nevymenovaniu slovenským prezidentom, išlo o individuálne sťažnosti podľa čl. 127 ústavy, ktoré mali byť rozhodnuté trojčlenným senátom podľa čl. 131 ods. 2 ústavy. Hoci tento prípad bol z ústavného hľadiska mimoriadne dôležitý, musel o ňom rozhodnúť trojčlenný senát.

42. Benátska komisia odporúča, aby senáty mohli postúpiť vec plénu, ak sa týka mimoriadne významnej ústavnoprávnej otázky. Plénum by však malo mať možnosť takéto postúpenie odmietnuť.⁹

VII. Analýza

A. Neprerušované fungovanie Ústavného súdu Slovenskej republiky

43. V prvom rade Benátska komisia zdôrazňuje, že nepretržité fungovanie ústavného súdu ako konečného arbitra v ústavnoprávnych otázkach je mimoriadne dôležité pre demokraciu, ochranu ľudských práv a právny štát.¹⁰ Nevymenovanie sudcov ústavného súdu je veľmi znepokojivým problémom.¹¹

44. V Slovenskej republike by za súčasnej situácie mohlo neúplné zloženie ústavného súdu viesť k neprimeranej dĺžke konania v zmysle čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (pozri časť IV.B).

45. Delegácia Benátskej komisie sa dozvedela, že všetky zúčastnené strany a najmä prezident a národná rada sa zhodujú na tom, že je nevyhnutné nájsť čo najskôr riešenie. Rozchádzajú sa však v tom, ako má toto riešenie vyzeráť.

46. Jadrom celého sporu medzi slovenským prezidentom a parlamentom je otázka kvalifikácie kandidátov na sudcov ústavného súdu. Ústava vyžaduje, aby kandidáti mali aspoň 15 rokov praxe v právnickom povolání (čl. 134 ods. 3 ústavy). Kým parlament je presvedčený, že všetci zvolení kandidáti túto požiadavku spĺňajú, prezident zastáva názor, že na to, aby kandidáti mohli vykonávať funkciu sudcu ústavného súdu, potrebujú mať záujem o ústavné právo a konkrétne znalosti z neho. Odvoláva sa pri tom na uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012, ktoré umožnilo prezidentovi odmietnuť kandidáta na generálneho prokurátora v prípade existencie „závažných skutočností dôvodne spochybňujúcich kandidátovu schopnosť vykonávať ústavnú funkciu...“. Prezident vyjadril názor, že absencia konkrétnych znalostí z ústavného práva predstavuje takúto závažnú skutočnosť a že kandidáti, ktorých odmietol vymenovať, nespĺňajú túto požiadavku dostatočných znalostí a záujmu o ústavné právo. Napriek tomu vymenoval za sudkyňu ústavného súdu sudkyňu najvyššieho súdu pani Baricovú, expertku na občianske právo.

47. Delegácia Benátskej komisie bola informovaná, že počas pohovorov u prezidenta a pred jeho poradcami dostali kandidáti otázku, či niekedy publikovali v oblasti ústavného práva alebo inak preukazovali zvláštny záujem o ústavné právo. Pracovné skúsenosti jedného

⁹ CDL-AD(2016)001, Gruzínsko – stanovisko k novele organického zákona o ústavnom súde a zákona o konaní pred ústavným súdom, bod 41.

¹⁰ CDL-AD(2016)001, Poľsko – stanovisko k novele zákona z 25. júna 2016 o ústavnom tribunáli; CDL-AD(2006)006, Rumunsko – stanovisko k dvom návrhom zákona, ktorými sa mení zákon č. 47/1992 o organizácii a fungovaní ústavného súdu.

¹¹ CDL-AD(2006)016, Ukrajina – stanovisko k možným ústavným a legislatívnym vylepšeniam s cieľom zabezpečiť nepretržitý chod ústavného súdu.

z kandidátov, ktorý bol predsedom notárskej komory, boli uvádzané ako príklad právnej praxe, ktorá bola príliš vzdialená ústavnému právu, aby mohla byť považovaná za relevantný druh praxe.

48. Členovia parlamentu, s ktorými sa Benátska komisia zhovárala, však trvali na tom, že notárska skúška je jednou z najťažších právnických skúšok v republike a že notárska prax zodpovedala právnej praxi vyžadovanej ústavou.

49. Benátska komisia poznamenáva, že prezident nie je zahrnutý do procesu výberu kandidátov v národnej rade a najmä nie je zastúpený počas pohovorov kandidátov. Prezident Kiska namiesto toho vytvoril svoj vlastný poradný výbor, ktorý viedol pohovory s kandidátmi už zvolenými v národnej rade.

50. Aby sa prezidentovi umožnilo vyjadriť prípadné námietky ku kandidátom už v ranej fáze, prezident alebo jeho zástupcovia by sa mali aktívne zúčastňovať pohovorov v národnej rade a klásť kandidátom otázky. Voľba by, samozrejme, ostala v kompetencii národnej rady, ktorá by naďalej volila kandidátov v tajnom hlasovaní. Mohli by sa tak odstrániť nedorozumenia medzi prezidentom a národnou radou hneď na začiatku. Takáto spolupráca by mohla byť dobrým príkladom lojálnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi, ako to Benátska komisia viackrát odporúčala.¹²

51. Čo sa týka kritérií vzťahujúcich sa na výber sudcov ústavného súdu, je vhodné uviesť krátky komparatívny prehľad.

B. Komparatívny prehľad zloženia ústavných súdov

52. Štúdia Benátskej komisie o zložení ústavných súdov z roku 1997¹³ ukázala veľký rozsah kvalifikačných kritérií pre ústavných sudcov:

„Ako sme očakávali, viacero odpovedí sa líši v závislosti od toho, či je daný súd riadnym ústavným súdom alebo najvyšším súdom vykonávajúcim aj ústavné súdnictvo. To sa týka najmä kvalifikačných kritérií, pričom najvyššie súdy sú vo väčšine prípadov prevažne zložené z právnikov (Argentína, Kanada, Dánsko, Estónsko, Grécko, Island, Írsko, Malta, Nórsko). Fínsko predstavuje do určitej miery výnimku: jeho najvyšší súd a najvyšší správny súd v určitých prípadoch menia svoje zloženie. Vo vojenských veciach prerokúvaných pred najvyšším súdom sa na rozhodovaní podieľajú dvaja generáli; ak sa konanie pred najvyšším správnym súdom týka práv k vode alebo patentov, na rozhodovaní sa podieľajú špecialisti z oblasti inžinierstva. Najvyššie súdy vo Švédsku sa tiež mierne líšia: všetci členovia najvyššieho súdu musia byť právnici, ale iba dve tretiny sudcov najvyššieho správneho súdu musia mať právnické vzdelanie.¹⁴ Ďalšou výnimkou je švajčiarsky federálny najvyšší súd (ktorý je tiež poslednou inštanciou všeobecného súdnictva), kde sa nevyžaduje, aby sudcovia mali právnické vzdelanie. Až piati z 15 sudcov nemusia mať právnické vzdelanie v prípade japonského najvyššieho súdu.¹⁵

¹² Pozri CDL-AD(2016)001, Poľsko – stanovisko k novele zákona z 25. júna 2016 o ústavnom tribunáli.

¹³ CDL-STD(1997)020, časť 2.1. Benátska komisia pracuje na aktualizácii tejto štúdie.

¹⁴ V praxi sú všetci sudcovia na tomto súde právnici.

¹⁵ V praxi sú zvyčajne iba jeden alebo dvaja sudcovia neprávnici.

Všeobecné uprednostňovanie právnikov možno pozorovať aj v prípade mnohých ústavných súdov (Albánsko, Rakúsko¹⁶, Bulharsko, Nemecko, Taliansko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Rusko, Slovensko, Macedónia). Avšak aspoň niektoré ústavné súdy výslovne umožňujú neprávnikom stať sa členmi súdu, aby sa tak naň dostalo čo najväčšie spektrum skúseností a zabránilo sa prílišnej špecializácii súdu (Arménsko, Francúzsko, Lichtenštajnsko, Turecko). V praxi však tieto súdy tvoria prevažne právnici. V Belgicku musí byť polovica sudcov bývalými poslancami parlamentu, hoci prevažná väčšina z nich sú právnici.

Tam, kde sa vyžaduje právnická kvalifikácia, sa druh praxe líši od dlhoročnej služby v súdnictve (Albánsko, Estónsko¹⁷) po prax v akejkoľvek právnickej profesii (Argentína, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Rusko, Kanada, Chorvátsko, Česko, Gruzínsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Nórsko, Rumunsko, Rusko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Macedónsko, Ukrajina). V Belgicku sudcovia, ktorí nie sú bývalými poslancami, musia byť sudcami najvyššie postavených súdov, právni akademici alebo poradcovia ústavného súdu. Niektoré krajiny majú kvóty na to, koľko sudcov má pochádzať z oblasti súdnictva (Nemecko, Portugalsko), prípadne požiadavku, aby kandidáti mali buď súdnu prax alebo inú právnu prax, pričom v prípade súdnej praxe je počet vyžadovaných rokov spravidla nižší než v prípade iných právnických profesií (Kanada, Írsko, Taliansko¹⁸, Japonsko¹⁹). Podobne vo Fínsku nemusí byť súdna prax v prípade menovania do funkcie sudcu niektorého z najvyšších súdov taká dlhá, ak je doplnená praxou profesora práva alebo významného advokáta. V Rakúsku predseda, podpredseda, traja riadni a traja náhradní členovia ústavného súdu (nominovaní federálnou vládou) musia byť vybraní spomedzi sudcov, vysokých úradníkov a univerzitných profesorov práva.“

53. V niektorých krajinách tak zloženie ústavného súdu môže zahŕňať aj neprávnikov pre účely zabezpečenia prítomnosti ľudí s čo najväčším možným spektrom skúseností a tiež pre účely zabránenia prílišnej špecializácie súdu. V praxi sa však tieto súdy skladajú prevažne z právnikov.

54. Článok 134 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky jasne stavia Slovensko do skupiny štátov, ktoré vyžadujú právnu prax, avšak nie špecifickú súdnu prax.

55. Hoci v praxi mnoho sudcov na európskych ústavných súdoch sú profesori ústavného práva, európske ústavy vrátane tej slovenskej takúto špecializáciu nevyžadujú.

56. Ďalším typickým pôvodom členov ústavných súdov sú sudcovia iných súdov, ktorí sa z dôvodu povahy ich práce ako sudcu všeobecného súdu nešpecializujú na ústavné právo. Ústavné súdy si dokonca často cenia rôznorodosť zloženia, vďaka ktorej sa na súd dostanú skúsenosti z rôznych odvetví práva, napr. trestného, ktoré je jednou z hlavných oblastí, kde do hry prichádzajú ľudské práva.

57. Ďalším problémom z komparatívneho hľadiska je väčšina potrebná na zvolenie sudcov. Hoci na Slovensku a v niektorých ďalších krajinách²⁰ sú sudcovia volení jednoduchou väčšinou v parlamente, voľba ústavných sudcov kvalifikovanou väčšinou by umožnila

¹⁶ Ústava vyžaduje, aby všetci členovia ústavného súdu mali vysokoškolský diplom z práva a aspoň desať rokov praxe v profesii, kde sa takýto diplom vyžaduje.

¹⁷ V Estónsku musia byť títo sudcovia už sudcami najvyššieho súdu, keďže komora pre kontrolu ústavnosti je jednou z komôr najvyššieho súdu.

¹⁸ V Taliansku sa taktiež vyžaduje menej rokov praxe pre profesorov práva.

¹⁹ Pripomíname, že tento princíp platí iba tam, kde sa právna kvalifikácia vyžaduje.

²⁰ Napr. Poľsko.

odpolitizovanie celého procesu voľby sudcov, pretože to dáva aj opozícii výrazné postavenie v procese výberu.²¹ Je pravda, že kvalifikovaná väčšina môže viesť k patovej situácii medzi väčšinou a opozíciou, ale možno to prekonať špecifickými protiblokovými mechanizmami.

58. Z komparatívnej perspektívy Benátska komisia odporúča zväziť zavedenie kvalifikovanej väčšiny pre voľbu kandidátov na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky spolu s vhodnými protiblokovými mechanizmami.

C. Miera uváženia prezidenta pri menovaní ústavných sudcov

59. Prezident Slovenskej republiky je volený v priamych voľbách (čl. 101 ods. 2 ústavy), nie je zodpovedný národnej rade (pozri a contrario čl. 106 a čl. 107 ústavy) a má rozsiahle právomoci (čl. 102). Väčšinu svojich právomocí vykonáva samostatne. Niektoré delené právomoci si vyžadujú kontrasiagnáciu premiéra (čl. 102 ods. 2); iné, napr. menovanie ústavných sudcov podľa čl. 102 ods. 1 v spojení s čl. 134 ods. 2, si vyžadujú návrh národnej rady.

60. Čo sa týka právomoci menovať sudcov ústavného súdu, prezident teda nie je iba symbolickou hlavou štátu. Má vlastný demokratický mandát a disponuje rozsiahlymi právomocami. Podľa prezidentského sľubu je povinný „zachovávať a obhajovať ústavu“ (čl. 104 ods. 1 ústavy). Prezident zabezpečuje „riadny chod ústavných orgánov“, „vykonáva svoj úrad podľa vlastného presvedčenia a svedomia a nie je viazaný príkazmi“ (čl. 101 ods. 1 ústavy). Nepochybne pri výkone právomocí uvedených v čl. 102 ods. 1 ústavy musí prezident rešpektovať a chrániť ústavné štandardy.

61. Prezidentovo uváženie je limitované čl. 102 ods. 1, čl. 134 ods. 2 a čl. 139 ústavy v tom zmysle, že prezident je povinný vymenovať za sudcov ústavného súdu z dvojnásobného počtu kandidátov presne jednu polovicu. Táto povinnosť má oporu aj v čl. 124 ústavy, ktorý vyžaduje nepretržitý a riadny chod ústavného súdu, keďže vyžaduje nepretržitú kontrolu ústavnosti. Napokon je prezident viazaný aj kvalifikačnými kritériami podľa čl. 134 ods. 3 ústavy, keďže ten vyžaduje 15 rokov praxe v právnickom povolání, a nie špecifickú prax v ústavnom práve.

62. Tieto postrehy však samy osebe nedávajú priamu odpoveď na otázku, či prezident s ohľadom na jeho povinnosť podľa čl. 101 ods. 1 a čl. 104 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 102 ods. 1 ústavy môže odmietnuť kandidátov na sudcov ústavného súdu, a ak áno, z akých dôvodov.

D. Konečná platnosť rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky

63. Ako z čl. 124 a nasl. a najmä z čl. 128 a čl. 133 ústavy vyplýva, ústavný súd podáva konečnú interpretáciu ústavy. Podľa čl. 124 je úlohou ústavného súdu chrániť ústavu. Je teda úlohou ústavného súdu rozhodnúť, či dve jazykovo podobné ustanovenia – v tomto prípade čl. 133 ods. 2 a čl. 150 ústavy – majú rovnaký význam alebo nie, ak ich vykladáme berúc do úvahy ústavu ako celok. Taktiež je to ústavný súd, ktorý s konečnou platnosťou rozhoduje o tom, či štátne orgány konali v súlade s ústavou. Táto kompetencia a povinnosť ústavného

²¹ Stanovisko k návrhu novely Ústavy Moldavskej republiky (zavedenie individuálnej sťažnosti), body 18 – 19.

súdu sa tiež vzťahuje na prezidenta, ako to vyplýva z čl. 129 ods. 5 ústavy, hoci podľa čl. 101 ods. 1 a čl. 104 ods. 1 ústavy má prezident nezávislý mandát ochrancu ústavy.

64. Benátska komisia bola požiadaná, aby sa zaoberala spornými skutočnosťami a dala odpoveď na subtílné problémy týkajúce sa vnútroštátneho procesu. Benátska komisia sa nemôže pasovať do role nadnárodného rozhodcu alebo štvrtej inštancie; môže len poskytnúť svoje stanovisko z komparatívnej a európskej perspektívy. Je preto nevyhnutné analyzovať, ako Ústavný súd Slovenskej republiky pristúpil k problematike nevymenovania sudcov navrhnutých národnou radou.

65. Vo svojom uznesení sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015 sa plénum ústavného súdu odvolalo na písomné vyhotovenie z 15. mája 2015 nálezu tretieho senátu zo 17. marca 2015, pričom uviedlo, že *«ústavný súd v odôvodnení nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014 vo vzťahu k prezidentovi napokon taktiež úplne jednoznačne uviedol: „V prípade generálneho prokurátora dostáva na jednu funkciu návrh na jedného kandidáta. Jeho rozhodovacia právomoc tu zahŕňa aj možnosť za určitých, ústavným súdom konkretizovaných podmienok navrhnutého kandidáta odmietnuť. V prípade sudcov ústavného súdu dostáva prezident dvojnásobný počet kandidátov na ústavných sudcov, ako má vymenovať. Jeho rozhodovacia právomoc – hranice možného i povinného výberu – tu ustanovuje priamo ústava. Ústavná úprava právomocí prezidenta pri menovaní generálneho prokurátora a sudcov ústavného súdu sa zásadne líši. Tam, kde rozlišoval ústavodarca, treba rozlišovať i pri výklade a aplikácii ústavy.»*

66. Uznesenie pokračuje: *„Z odôvodnenia nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014 tak jednoznačne vyplýva, že na rozhodovanie prezidenta o vymenovaní sudcov ústavného súdu sa nevzťahuje výklad ústavy podaný ústavným súdom v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 4/2012, keďže tento sa vzťahuje výhradne na rozhodovanie prezidenta o (ne)vymenovaní generálneho prokurátora Slovenskej republiky.“*

67. Ústavný súd preto rozhodol, že *„prezident je teda povinný z dvojnásobného počtu kandidátov na sudcu ústavného súdu vymenovať presne polovicu za sudcov ústavného súdu, a teda prezident nie je oprávnený z dvojnásobného počtu kandidátov na sudcu ústavného súdu vymenovať menej ako polovicu za sudcov ústavného súdu z dôvodu, že sa domnieva, že existujú dôvody závažnej skutočnosti vzťahujúce sa na osobu kandidátov, ktoré relevantne spochybňujú ich schopnosť vykonávať funkciu sudcu ústavného súdu spôsobom neznižujúcim vážnosť funkcie sudcu a ústavného súdu.“*

68. V závere vo svojom uznesení sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015 plénum ústavného súdu rozhodlo, že odmietnutie kandidátov prezidentom predstavovalo porušenie ústavy a že menovanie generálneho prokurátora a menovanie sudcov ústavného súdu sa líšia, a preto uznesenie sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 týkajúce sa generálneho prokurátora sa na tento prípad nevzťahuje.

69. Je to ústavný súd, ktorý s konečnou platnosťou rozhoduje o význame ústavy a táto jeho právomoc sa vzťahuje aj na to, či určitá ústavnoprávna otázka už bola vyriešená a nevyžaduje si výklad podľa čl. 128 ústavy. Ústavný súd je orgánom, ktorý dáva konečné rozhodnutia vo veciach ústavy, dokonca aj v ústavných sporoch s prezidentom.

70. V kontexte menovania ústavných sudcov môže ústavný súd iba rozhodnúť, že došlo k porušeniu ústavy, nemôže však nahradiť orgán poverený menovaním. Samotné vymenovanie ostáva v kompetencii prezidenta republiky.

71. V súčasnosti prebieha konanie pred prvým senátom ústavného súdu o sťažnostiach piatich kandidátov. Rozhodnutie v tejto veci bude mimoriadne dôležitým riešením problému menovania. Ak sa prvý senát zamýšľa odchyliť od rozhodnutí iných senátov, mal by postupovať podľa § 6 zákona o ústavnom súde.

72. Benátska komisia odporúča, aby bol tento nález ústavného súdu rešpektovaný a vykonaný všetkými štátnymi orgánmi.

VIII. Záver

73. Podľa Ústavy Slovenskej republiky je Ústavný súd Slovenskej republiky konečným rozhodcom v ústavných veciach. Nie je úlohou Benátskej komisie preskúmať rozhodnutia ústavných súdov o interpretácii „ich“ ústavy rovnakým spôsobom, ako by to urobil vyššie postavený súd. Pri odpovedi na otázky slovenského prezidenta preto Benátska komisia nemôže rozhodnúť namiesto ústavného súdu. Hoci prezident Slovenskej republiky má podľa ústavy nenahraditeľné postavenie a rozsiahle právomoci, jedine ústavný súd môže s konečnou platnosťou rozhodnúť ústavnoprávne spory spôsobom zaväzujúcim všetky strany.

74. Na prvé dve prezidentove otázky už právoplatne odpovedal ústavný súd. Hoci argumenty použité v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 môžu byť vo všeobecnosti použité vo vzťahu k menovacím právomociach prezidenta, ústavný súd sa k tomuto uzneseniu, pokiaľ ide o právomoc menovať sudcov ústavného súdu, vyjadril. V uznesení sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015 plénum ústavného súdu uviedlo, že senát ústavného súdu v náleze sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo 17. marca 2015 už rozhodol, že uznesenie sp. zn. PL. ÚS 4/2012 sa nevzťahuje na menovanie sudcov ústavného súdu. Je úplne pochopiteľné, že prezident žiadal vysvetlenie po náleze sp. zn. III. ÚS 571/2014 zo 17. marca 2015 (pozri chronológiu, bod 18). Okrem toho samotné písomné vyhotovenie z 15. mája 2015 sa výslovne nevychýľuje od uznesenia sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012. Od prijatia uznesenia sp. zn. PL. ÚS 45/2015 z 28. októbra 2015 však nemožno mať viac pochybnosti o tom, že prezident nie je oprávnený vymenovať menej ako polovicu kandidátov navrhnutých národnou radou, a to ani vtedy, ak je presvedčený, že existujú závažné pochybnosti o ich schopnosti vykonávať funkciu sudcu ústavného súdu. Hoci nejde o plnohodnotný výklad podľa čl. 128 ústavy, odráža sa v ňom právny názor na túto otázku väčšiny sudcov ústavného súdu, ktorý je konečným arbitrom v ústavných veciach.

75. V dôsledku tejto odpovede na prvé dve otázky nie je potrebné odpovedať na tretiu otázku prezidenta Slovenskej republiky.

76. Benátska komisia odporúča všetkým stranám rešpektovať budúci nález ústavného súdu vo veci aktuálne prebiehajúceho konania o sťažnostiach.

77. Prezident nežiadal Benátsku komisiu, aby pri skúmaní situácie okolo menovania sudcov ústavného súdu dala odporúčania *pro futuro*, avšak Benátska komisia si všimla niekoľko problémov v menovacom procese. Aby v budúcnosti takéto situácie nenastali, Benátska komisia odporúča zvážiť nasledujúce návrhy pri najbližšej reforme procesov týkajúcich sa ústavného súdu:

1. Zaviesť kvalifikovanú väčšinu pre voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu spolu s vhodnými protiblokovými mechanizmami (potrebná novela ústavy).

2. Umožniť senátom ústavného súdu postúpiť obzvlášť dôležité veci plénu. Plénum by malo mať možnosť odmietnuť takéto postúpenie (potrebná novela ústavy).
3. Prezident Slovenskej republiky a jeho zástupcovia by sa mali aktívne zúčastňovať procesu posudzovania kandidátov v parlamente, aby sa tak zabránilo ďalšiemu posudzovaniu kandidátov.
4. Ústavný súd by mal vyhlásiť svoje rozhodnutie až vtedy, keď už je k dispozícii písomné vyhotovenie (potrebná novela zákona o ústavnom súde).

78. Benátska komisia považuje súčasnú situáciu za patovú, čo si vyžaduje okamžité riešenie. Odporúčania Benátskej komisie by nemali brániť takémuto okamžitému riešeniu.

79. Benátska komisia je prezidentovi Slovenskej republiky a slovenským orgánom, ak by potrebovali v tejto záležitosti v budúcnosti jej pomoc (najmä s implementáciou odporúčaní daných pre účely zlepšenia ústavnej a právnej úpravy menovania sudcov ústavného súdu), k dispozícii.