



Ústavný súd Slovenskej republiky

**STANOVISKO**  
**k novele organického zákona o ústavnom súde**  
**a k novele zákona o konaní pred ústavným súdom**  
**CDL-AD(2016)017**

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom  
práva (Benátska komisia) na jej 107. plenárnom zasadnutí  
(Benátky 10. – 11. júna 2016)

**predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:**

OPINION ON THE AMENDMENTS TO THE ORGANIC LAW ON THE CONSTITUTIONAL COURT AND  
TO THE LAW ON CONSTITUTIONAL LEGAL PROCEEDINGS

**Preklad a korektúra:**

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PhD. Slavka Gazdíková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

## **Obsah**

I. Úvod.....	3
II. Všeobecné hľadisko .....	4
III. Právne posúdenie.....	4
A. Voľba predsedu ústavného súdu .....	4
B. Koniec funkčného obdobia sudcov .....	5
C. Postup v prípade opätovného protiústavného ustanovenia.....	6
D. Predbežné opatrenia – pozastavenie účinnosti ustanovenia .....	7
E. Automatické prerozdeľovanie vecí.....	7
F. Rozšírené právomoci pléna.....	7
G. Kvórum a väčšina potrebná pre rozhodovanie v pléne.....	8
H. Posilnenie požiadavky podpísania rozsudkov všetkými sudcami .....	10
I. Zverejňovanie aktov ústavného súdu.....	11
IV. Závery.....	11

## I. Úvod

1. Dňa 20. 5. 2016 boli Benátskej komisii doručené dve žiadosti o stanovisko k novele organického zákona o ústavnom súde Gruzínska (ďalej len „novela OZÚS“) a k zákonu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o konaní pred ústavným súdom [ďalej len „novela ZKÚS“, obe sa nachádzajú v dokumente CDL-REF(2016)038 aj s dôvodovou správou]. Jednu žiadosť zaslal v mene gruzínskeho prezidenta vedúci jeho Kancelárie, druhú žiadosť zaslal stály zástupca Gruzínska pri Rade Európy v mene gruzínskej vlády a parlamentu.

2. Obe novely boli prijaté v prvom čítaní 27. 4., v druhom čítaní 13. 5. a v treťom čítaní 14. 5. 2016. Dňa 19. 5. 2016 spravodajcovia pre Gruzínsko v dozornom výbore Parlamentného zhromaždenia Rady Európy vyjadrili poľutovanie nad unáhleným prijatím oboch noviel. Taktiež vyjadrili poľutovanie nad tým, že tieto novely neboli pred ich prijatím zaslané Benátskej komisii na zaujatie stanoviska.<sup>1</sup>

3. Podľa čl. 68 ústavy má gruzínsky prezident buď podpísať prijaté zákony, alebo ich vetovať do 10 kalendárnych dní. K prezidentovi sa novely dostali na podpis 19. 5. 2017. Vzhľadom na urgentnosť veci prezident požiadal o vypracovanie stanoviska v lehote 10 dní.

4. V dôsledku toho nebolo možné zorganizovať návštevu Gruzínska a spravodajcovia museli pripraviť toto stanovisko na základe prekladov noviel, ktoré im poskytli gruzínske orgány. Niektoré nepresnosti v tomto stanovisku teda môžu byť v dôsledku nedostatkov prekladu.

5. Benátska komisia zaslala dotazník stálemu zastúpeniu Gruzínska pri Rade Európy, ústavnému súdu, ombudsmanovi a mimovládnej organizácii „Koalícia za nezávislé a transparentné gruzínske súdnictvo“. Benátska komisia dostala odpovede od ministerstva spravodlivosti, ústavného súdu a mimovládnej organizácie.<sup>2</sup>

6. Dňa 24. 5. 2016 dodali zástupcovia gruzínskeho prezidenta informácie sekretariátu v Štrasburgu. Dňa 25. 5. 2016 mal minister spravodlivosti rozhovor o novelách cez Skype s pánom Gsthöhlom, ako aj s pánom Markertom, pani Granata-Menghini a pánom Dürrom zo sekretariátu.

7. Úrad Benátskej komisie schválil prípravu predbežného stanoviska, jeho zaslanie úradom pre konaní plenárneho zasadnutia a jeho zverejnenie. Predbežné stanovisko<sup>3</sup> bolo vypracované na základe príspevkov spravodajcov a zaslané gruzínskym úradom ako predbežné stanovisko. Zverejnené bolo 27. 5. 2016.

8. Dňa 31. 5. 2016 vetoval gruzínsky prezident obe novely a parlamentu ich vrátil s pripomienkami [CDL-REF(2016)041]. Tieto navrhované zmeny boli prijaté parlamentom 3. 6. 2016 a prepracované novely nadobudli účinnosť 4. 6. 2016.

9. Po rokovaní s ministerkou spravodlivosti pani Teou Tsulukiani, zástupcom národného bezpečnostného poradcu gruzínskeho prezidenta pánom Levanom Bodzashvilim a predsedom ústavného súdu pánom Georgem Papuashvilim bolo toto stanovisko prijaté Benátskou komisiou na jej 107. plenárnom zasadnutí (Benátky 10. – 11. júna 2016).

---

<sup>1</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=6175&lang=2&cat=3>.

<sup>2</sup> Ombudsmanova odpoveď na dotazník bola zaslaná po uverejnení predbežného stanoviska. Vyzerá to tak, že ombudsman nedostal dotazník včas.

<sup>3</sup> CDL-PI(2016)005.

## II. Všeobecné hľadisko

10. „Ústavné súdnictvo je kľúčovou zložkou brzd a protiváh v konštitučnej demokracii.“<sup>4</sup> V krajinách, kde bol zriadený ústavný súd alebo ekvivalentný orgán, je hlavnou úlohou tohto súdu v zákonoch identifikovať a odstrániť z nich protiústavne ustanovenia. V dôsledku toho nepretržité fungovanie ústavného súdu predstavuje základnú podmienku legitimity výkonu štátnej moci v demokratickom štáte.<sup>5</sup> Tento princíp má praktické dôsledky na zloženie súdu a na konanie pred ním.

11. Vzhľadom na krátku lehotu na vypracovanie sa toto stanovisko venuje iba najdôležitejším bodom noviel a skúma, či niektoré ich ustanovenia ohrozujú riadny chod ústavného súdu vo svetle európskych štandardov.

12. Nebol priestor na zaoberanie sa inými otázkami, medzi ktoré patria:

1. zmena postupu voľby vedúceho sekretariátu súdu (čl. 14 OZÚS);
2. zvýšenie počtu hlasov potrebných na vzatie sudcu ústavného súdu do väzby z jednoduchej na absolútnu väčšinu (čl. 15 ods. 3 OZÚS);
3. určenie prvkov, ktoré je potrebné zahrnúť v zápisnici z konania o pozastavení účinnosti zákona (čl. 21 ods. 5 ZKÚS).

13. „Inštitucionálna legislatíva, akou je zákon o ústavnom súde, musí byť pozorne preskúmaná za súčasného zohľadnenia názorov všetkých zúčastnených strán. Aj v prípade, že parlament nie je nimi viazaný, tieto pripomienky môžu zabrániť technickým chybám, ktoré môžu zmariť účel danej právnej úpravy.“<sup>6</sup> Vláda vo svojej dôvodovej správe a odpovedi na dotazník trvá na tom, že prebehli konzultácie so všetkými zúčastnenými stranami vrátane ústavného súdu a mimovládnych organizácií a že bola zohľadnená väčšina pripomienok. Prijatie takejto rozsiahlej inštitucionálnej reformy v priebehu dvoch mesiacov (podľa dôvodovej správy od 10. 3. 2016 do 14. 5. 2016) sa zdá prirýchle, najmä ak boli novely schválené v druhom čítaní 13. 5. 2016 a v treťom čítaní ráno 14. 5. 2016. Predbežné stanovisko prijaté Benátskou komisiou sa však touto otázkou nemohlo podrobne zaoberať.

## III. Právne posúdenie

### A. Voľba predsedu ústavného súdu

14. Platný a účinný čl. 10 ods. 3 OZÚS ustanovuje, že predsedu ústavného súdu navrhujú spoločne prezident, predseda parlamentu a predseda najvyššieho súdu. To znamená, že pri voľbe svojho predsedu môžu sudcovia hlasovať iba za toho jedného kandidáta, ktorého navrhli tieto tri authority. Dôvodová správa k novelám uvádza, že takéto ustanovenie by bolo protiústavné. Článok 88 ods. 2 ústavy ustanovuje, že „ústavný súd volí svojho predsedu zo svojich radov na obdobie piatich rokov“.

15. Novelizovaný čl. 10 ods. 3 OZÚS ustanovuje, že navrhnúť kandidáta na predsedu ústavného súdu môže aj skupina aspoň troch jeho sudcov. Hoci právomoc rozhodnúť o tom, či súčasné znenie čl. 10 ods. 3 OZÚS je protiústavné, patrí samotnému ústavnému súdu, nové

---

<sup>4</sup> CDL-AD(2013)012, Stanovisko k štvrtej novele Základného zákona Maďarska, prijaté Benátskou Komisiou na jej 95. plenárnom zasadnutí, 14. – 15. júna 2013, § 76.

<sup>5</sup> Stanovisko k dvom návrhom zákonov, ktorými sa mení zákon č. 47/1992 o organizácii a fungovaní ústavného súdu Rumunska, CDL-AD(2006)006, para. 7; stanovisko amicus curiae k zákonu o bezúhonnosti vysokých funkcionárov vo verejnej správe a volených funkcionárov Albánska, CDL-AD(2009)044, § 143.

<sup>6</sup> CDL-AD(2016)001, § 132.

riešenie je nepochybne vhodnejšie, keďže dáva sudcom skutočnú možnosť výberu pri voľbe ich predsedu. Táto novela je vítaným krokom vpred.

16. Článok 10 ods. 4 OZÚS ustanovuje, že kandidátov na dvoch podpredsedov navrhuje predseda súdu. K zmene tohto ustanovenia nedošlo. Hoci toto pravidlo má možno za cieľ podporiť blízky pracovný vzťah medzi predsedom a podpredsedami, zmena tohto systému by mohla umožniť širší výber aj pre voľby podpredsedov.

## **B. Koniec funkčného obdobia sudcov**

17. Súčasnú zmenu čl. 18 OZÚS ustanovuje, že sudcovi jeho funkčné obdobie naďalej trvá, ak sa stále účastní na konaní a rozhodovaní a prebiehajúcich veciach. V dôsledku toho mandát nového sudcu začína vtedy, keď odchádzajúci sudca uzavrel všetky svoje veci. Podľa dôvodovej správy toto viedlo k situácii, kedy sudcovia mohli protiústavne predlžovať svoje desaťročné funkčné obdobie.

18. Novelizovaný čl. 18 OZÚS preto ustanovuje, že funkčné obdobie sudcu sa končí po desiatich rokoch v každom prípade.

19. Predĺženie funkčného obdobia sudcu, aby sa mu umožnilo zúčastniť sa prebiehajúcich konaní, má za úlohu zabezpečenie efektívnosti ústavného súdnictva. Nemusí to nevyhnutne znamenať, že nový sudca sa nemôže ujať funkcie. Predĺženie funkčného obdobia sa môže obmedziť iba na veci, v ktorých sa plénum odobralo na poradu.

20. Na druhej strane skúsenosti ukazujú, že v systéme so striktným koncom funkčného obdobia ústavných sudcov môže byť ohrozená plynulosť nastúpenia nových sudcov do funkcie. Vo viacerých krajinách došlo k oneskoreniu menovania/volby nových sudcov, niekde dokonca počas dlhej doby. V určitých prípadoch klesol počet zostávajúcich sudcov pod kvórum a sudy neboli uznášaniaschopné. Benátska komisia preto v zásade odporúča, aby sudcovia opustili svoj úrad iba vtedy, keď sa nový sudca ujíma funkcie.<sup>7</sup> Takýto systém by mal byť, samozrejme, upravený v ústave, čo sa môže za súčasnej situácie v Gruzínsku zdať náročné.

21. Novela čl. 18 OZÚS ide nad rámec zavedenia striktného obmedzenia sudcovského mandátu. Počas posledných troch mesiacov svojho funkčného obdobia nie je sudcovi dovolené zúčastňovať sa konania o nových veciach s výnimkou (a) rozhodovania o prípustnosti návrhu, kde nemôže byť spravodajcom, (b) volebných vecí a (c) konania vo veci obžaloby podanej proti vysokopostaveným činiteľom [čl. 19 ods. 1 písm. d) a čl. 19 ods. 1 písm. h) OZÚS].

22. Hoci obmedziť funkčné obdobie sudcu na 10 rokov sa zdá byť rozumné z pohľadu znenia ústavy, je ťažké pochopiť, prečo sudcovia počas posledných troch mesiacov funkčného obdobia nemôžu vykonávať svoju ústavnú funkciu v plnom rozsahu. Rozhodnúť o tom, či takéto obmedzenie mandátu je protiústavné, musí samotný ústavný súd.

23. Minister spravodlivosti vysvetlil, že zmyslom tohto ustanovenia je, že sudcovia by nemali opúšťať svoj úrad uprostred konania (v ktorom už v zmysle novely nebudú môcť

---

<sup>7</sup> Stanovisko k možným ústavným a legislatívnym zlepšeniam na zaistenie nepretržitého fungovania ústavného súdu Ukrajiny, CDL-AD(2006)016, § 21; stanovisko k návrhu zákona o ústavnom súde Čiernej Hory, CDL-AD(2008)030, § 25.

rozhodnúť po skončení ich funkčného obdobia). Pravidlo troch mesiacov by malo nájsť rovnováhu a zaručiť, že sudcovia ukončia všetky veci pred odchodom z funkcie.

24. Z európskej perspektívy sa zavedenie trojmesačnej lehoty zdá svojvoľné. Sudca by mohol vziať novú vec iba štyri mesiace pred koncom funkčného obdobia a je dosť možné, že táto vec by bola na konci jeho funkčného obdobia ešte stále neukončená.<sup>8</sup> Trojmesačná doba, počas ktorej by sudca nemohol brať nové veci, by síce kvantitatívne tento problém zmiernila, neriešila by však jeho podstatu.

25. Pravdepodobne existujú dve hlavné možnosti riešenia tohto problému: buď ponechať „starý“ systém, kde odchádzajúci sudcovia môžu dokončiť rozrobené veci aj po skončení funkčného obdobia, pričom noví sudcovia sa už ujímajú funkcie (ústavnosť takéhoto systému by ešte bolo potrebné posúdiť), alebo vymeniť sudcov, keď im skončí funkčné obdobie, s tým, že už ďalej nemôžu rozhodovať v prebiehajúcich konaniach.

26. Druhé riešenie je možné najmä v konaní pred ústavným súdom, kde zvyčajne nie sú vykonávané dôkazné prostriedky, ktorý by sudca musel osobne vidieť. Konanie pred ústavným súdom sa vyznačuje predovšetkým hodnotením právnych argumentov. Noví sudcovia si môžu prečítať argumenty, ktoré v konaní zazneli, a môžu prevziať prípad po ich predchodcovi bez toho, aby bolo potrebné začať konanie odznovu.

27. Tento problém pramení v súčasnom znení čl. 4 ods. 1 OZÚS, podľa ktorého jedine sudca, ktorý sa priamo zúčastnil pojednávania vo veci, môže v tejto veci vydať rozsudok. Novelizovaná verzia čl. 4 ods. 1 OZÚS toto striktné pravidlo uvoľňuje a ustanovuje, že v prípade, že došlo k výmene sudcu, musí prebehnúť pojednávanie vo veci nanovo iba vtedy, ak o to požiada nový sudca. Vzhľadom na toto riešenie – výmena sudcov bez potreby obnoviť vo veci pojednávanie – už nie je nevyhnutné brániť odchádzajúcim sudcom vykonávať ich mandát až do jeho úplného konca.

28. Benátska komisia uznáva, že je potrebné riešiť systém predĺženia mandátu, ale dôrazne odporúča vypustiť ustanovenie, ktoré pravdepodobne protiústavne redukuje právomoci sudcu počas posledných troch mesiacov jeho funkčného obdobia. Okrem toho striktné obmedzenie funkčného obdobia by sa malo zaviesť až po novelizácii ústavy. To by malo ustanoviť, že sudca funkčné obdobie sudcu sa končí momentom, keď sa funkcie ujíma nový sudca.

### **C. Postup v prípade opätovného prijatia protiústavného ustanovenia**

29. Článok 25 ods. 4 OZÚS ustanovuje, že ak je podaný nový návrh napadajúci právnu normu s rovnakým obsahom ako iná právna norma, ktorá už bola vyhlásená za protiústavnú, návrh sa odmietne pre neprípustnosť a napadnutá právna norma sa vyhlási za protiústavnú. Článok 25 ods. 4 OZÚS je novelou doplnený o vetu, že takéto rozhodnutie o neprípustnosti nadobudne účinnosť jeho vyhlásením, t. j. právny predpis je vyhlásený za protiústavný uverejnením rozhodnutia o neprípustnosti. Hoci niet námietok proti tejto novele, tento článok ukazuje, že v OZÚS existujú problematické ustanovenia, ktoré novela nerieši.

30. Aj keď je pozitívom, že čl. 25 ods. 4 OZÚS sa zaoberá opätovným prijatím protiústavných ustanovení, konkrétny spôsob realizácie sa zdá byť nekoherentný. V praxi môže byť ťažké určiť v každom konkrétnom prípade, do akej miery majú tieto dve ustanovenia – to skoršie vyhlásené za protiústavné a to napádané v prebiehajúcom konaní –

---

<sup>8</sup> Štatistika ukazuje, že senátne aj plenárne veci trvajú dlhšie ako tri mesiace.

rovnaký obsah. Je preto nepravdepodobné, že rozhodnutiu o súlade zákona prijatého parlamentom s ústavou by malo predchádzať iba konanie o prípustnosti návrhu. Takéto dôležité rozhodnutie by sa malo prijímať v konaní o merite veci.

31. Benátska komisia odporúča zaoberať sa týmto problémom v rámci budúcich novelizácií, ktorým by malo predchádzať riadne preskúmanie celého OZÚS a ZKÚS v spolupráci so samotným ústavným súdom.

#### **D. Predbežné opatrenia – pozastavenie účinnosti ustanovenia**

32. Súčasnú znenie čl. 25 ods. 5 OZÚS ustanovuje, že ak je ústavný súd presvedčený, že pôsobenie normatívneho aktu by mohlo mať nenapraviteľné dôsledky pre jednu z procesných strán, môže pozastaviť účinnosť daného ustanovenia až do právoplatného rozhodnutia vo veci samej. Ak ide o senátnu vec, rozhoduje sa jednoduchou väčšinou členov senátu. Novelizované znenie toto rozhodovanie zveruje plénu. V takom prípade musí plénum rozhodnúť aspoň polovicou svojich členov (t. j. päť sudcov). Novelizovaný čl. 25 ods. 4 OZÚS tiež ustanovuje, že pozastavenie účinnosti možno na návrh účastníkov konania zrušiť. Po tomto predbežnom rozhodnutí pléna rozhoduje o veci samej senát alebo plénum v závislosti od všeobecného rozdelenia právomocí medzi tieto dva útvary v zmysle čl. 19 OZÚS.

33. Zdá sa zvláštne, že konečné rozhodnutie o protiústavnosti zákonného ustanovenia môže prijať senát, kým obyčajné predbežné opatrenie o pozastavení účinnosti môže prijať iba plénum. Okrem toho, sudcovia pléna, ktorí nie sú členovia senátu, ktorý rozhoduje vo veci samej, sa budú musieť oboznámiť s prípadom, čo nevyhnutne zaberie čas, a teda zdrží vydanie rozhodnutia.

34. Je tiež nelogické, aby predbežné opatrenie, ktoré je svojou povahou urgentné,<sup>9</sup> sa malo prijímať komplikovanejším postupom, ktorý zahŕňa postúpenie veci senátom plénu a potom naspäť senátu na rozhodnutie o veci samej.

#### **E. Automatické prerozdelenie vecí**

35. Namiesto prerozdelenia vecí predsedom ústavného súdu novelizovaný čl. 17 ods. 3 ZKÚS zavádza automatické prerozdelenie vecí spravodajcom. To je pozitívum, pretože to zvyšuje nezávislosť sudcov vo vzťahu k voľnému uváženiu predsedu ústavného súdu. Minister spravodlivosti informoval Benátsku komisiu, že nepôjde o náhodný systém, ale že vezme do úvahy počet prípadov každého sudcu.

#### **F. Rozšírené právomoci pléna**

36. Novelizovaný čl. 21 OZÚS presúva rozhodovanie o mnohých otázkach do kompetencie pléna. Týka sa to najmä:

1. volebných a referendových otázok [čl. 19 ods. 1 písm. d) OZÚS];
2. postúpení zo všeobecných súdov (čl. 19 ods. 2 OZÚS);

<sup>9</sup> V Lichtenštajnsku čl. 52 a- čl. 53 zákona o ústavnom súde (Staatsgerichtshofsgesetz) ustanovujú, že predbežné opatrenia sú v kompetencii predsedu ústavného súdu.

3. predbežného opatrenia o pozastavení účinnosti zákona, ktorý má nenapraviteľné dôsledky pre účastníka konania (pozri v časti D), a
4. súladu organických zákonov s ústavou.

Túto dôležitú zmenu zmenu je potrebné vnímať v spojitosti so zvýšeným kvórom a potrebnou väčšinou pre rozhodnutie v pléne (pozri ďalej v časti G).

37. Okrem toho podľa čl. 21 ods. 1 OZÚS môže ktorýkoľvek člen senátu požadovať postúpenie veci plénu. Člen senátu tak môže urobiť, (a) ak sa jeho názor líši od skoršej judikatúry ústavného súdu alebo (b) ak obsah prerokúvanej veci (pravdepodobne návrh zákona prezentovaný sudcom spravodajcom) je v rozpore s podstatou ústavy a/alebo predstavuje „nezvyčajnú“ aplikáciu ústavy alebo vytvára obzvlášť významný právny problém. Preklad novely neuvádza presne, čo znamená „odlišnosť názoru od skoršej judikatúry“. Zdá sa, že postačuje, aby názor sudcu, ktorý navrhuje postúpenie veci plénu, bol odlišný od skoršej judikatúry. Ak je to tak, je to dosť zvláštne. Prečo by sa mala vec postúpiť plénu len kvôli tomu, že jeden člen senátu si osvojí názor, ktorý protirečí skoršej judikatúre? Dávalo by to zmysel, iba ak by väčšina senátu zastávala taký názor. Možnosť (b) zrejme aspoň hovorí o názore väčšiny členov senátu, a nie jedného sudcu.

38. Čo robí toto ustanovenie problematickým, je skutočnosť, že sudca môže požiadať o postúpenie veci plénu v ktoromkoľvek štádiu konania, ale plénum môže túto žiadosť odmietnuť iba odôvodneným rozhodnutím prijatým väčšinou šiestich sudcov z deviatich.

39. Požiadavka dvojtretinovej väčšiny na odmietnutie takejto žiadosti sa javí ako prehnaná. Sudcovia by toto ustanovenie mohli ľahko zneužívať.

40. Okrem toho čl. 21 ods. 1 OZÚS už upravuje rozumné mechanizmy postúpenia veci od senátu plénu, ak sa senát domnieva, že jeho názor sa líši od doterajšej praxe ústavného súdu. Nový čl. 21 ods. 1 OZÚS tento mechanizmus zachováva, ale priznáva rovnaké oprávnenie aj jednému sudcovi, čo je nekoherentné. Ak môže jeden sudca postúpiť vec plénu podľa čl. 21 ods. 1 OZÚS, nedáva zmysel zachovať ustanovenie, ktoré toto právo zveruje väčšine senátu v zmysle čl. 21 ods. 1 OZÚS.

41. Ak by bola zachovaná možnosť pre jedného sudcu požiadať o postúpenie veci podľa čl. 21 ods. 1 OZÚS, nemalo by sa vyžadovať, aby dvojtretinová väčšina prijala odôvodnené rozhodnutie o odmietnutí tejto žiadosti. V právnych poriadkoch, kde existujú takéto postúpenia (ako napr. v Rakúsku), buď neexistuje žiadna taká požiadavka, alebo plénum môže rozhodnúť v zrýchlenom alebo skrátenom konaní, ak dospeje k názoru, že daná vec nevyvoláva závažné ústavnoprávne otázky.

## **G. Kvórum a potrebná väčšina pre rozhodovanie v pléne**

42. Podľa predchádzajúceho znenia čl. 44 ods. 1 OZÚS môže plénum rozhodovať, ak je prítomných aspoň šesť z deviatich sudcov. Novela toto kvórum zvyšuje na sedem z deviatich sudcov. Okrem toho čl. 44 ods. 2 OZÚS zvyšuje väčšinu potrebnú na rozhodovanie z jednoduchej väčšiny prítomných sudcov na šesť sudcov.

43. Dôvodová správa sa odvoláva na požiadavku kvalifikovanej väčšiny v Českej republike, kde „niektoré rozhodnutia ústavného súdu taktiež vyžadujú kvalifikovanú väčšinu – deväť prítomných sudcov z 15. Kvórum uznášania schopnosti je desať sudcov. Ak sú prítomní všetci sudcovia, je to ekvivalent trojpäťtinovej väčšiny (60 %); ak je sudcov menej, napr. v dôsledku choroby, tento zlomok automaticky stúpa. Táto špeciálna väčšina sa uplatňuje v prípadoch vlastizrady prezidenta a prenesenia jeho právomocí na premiéra, kontrolu ústavnosti



medzinárodných zmlúv pred ich ratifikáciou a zrušenie zákonov a ich jednotlivých ustanovení.“<sup>10</sup> Dôvodová správa taktiež kladie dôraz na to, že v Gruzínsku neexistuje ústavné ustanovenie definujúce väčšinu potrebnú na rozhodovanie ústavného súdu.

44. Česká členka Benátskej komisie Veronika Bílková poskytla tieto informácie týkajúce sa českého príkladu, ktorý je pomerne špecifický, pretože:

- a) Česká republika, resp. Československo, majú veľmi dlhú tradíciu ústavného súdництва. Československo bolo jednou z prvých krajín, ktoré zaviedli špecializovaný ústavný súd po prvej svetovej vojne. Hoci ústavný súd nemohol začať v plnom rozsahu vykonávať svoju činnosť pred dlhým nacistickým a komunistickým obdobím, je tu tradícia, o ktorú sa možno opierať. Táto tradícia tiež znamená existenciu určitých nepísaných pravidiel o fungovaní ústavného súdu vrátane pravidla, že ústavný súd by sa mal vždy snažiť dosiahnuť svoje rozhodnutia konsenzom a väčšina by sa nemala snažiť poraziť menšinu hlasovaním. Dosiaľ toto v Českej republike fungovalo veľmi dobre.
- b) Česká republika (a predtým Československo) mala tento systém od znovuzavedenia ústavného súdництва začiatkom 90. rokov. Táto situácia sa podstatne líši od prípadu, keď sa zavádza systém s vyšším kvórom/väčšinou, keď už ústavný súd existuje. Český model je unikát. Je plodom konkrétnej ústavnej tradície a tieto skúsenosti nemožno prenášať na iné krajiny bez toho, aby sme vzali do úvahy ich ústavné a právne tradície.

45. Odpoveď vlády na dotazník vysvetľuje zvýšenie väčšiny potrebnej na zrušenie organického zákona ich vyššou právnou silou, ktorá je medzi ústavou a obyčajnými zákonmi, a vyššou parlamentnou väčšinou potrebnou na ich prijatie. Toto však nevysvetľuje, prečo by mala byť potrebná vyššia väčšina aj na celý rad právomocí pléna, a nie iba na zrušenie organických zákonov.

46. Nové ustanovenie čl. 44 ods. 2 OZÚS znamená, že v závislosti od počtu prítomných sudcov (deväť, osem alebo sedem) je väčšina potrebná na prijatie rozhodnutia 67 %, 75 %, resp. 86 %. V kombinácii s vyšším kvórom je to prehnané a ústavný súd by to mohlo ľahko zablokovať a nemohol by prijímať rozhodnutia menšinou sudcov.

47. Túto zmenu treba vnímať v súvislosti s prenesením právomocí zo senátu na plénum. V dôsledku týchto ustanovení bude ťažšie zabezpečiť plnenie hlavnej úlohy ústavného súdu – identifikovať a odstrániť protiústavné ustanovenia z právneho poriadku.

48. Vo svojom stanovisku k novele zákona z 25. júna 2015 o Ústavnom tribunáli Poľska Benátska komisia uvádza, že „komparatívny prehľad preukazuje, že pokiaľ ide o väčšinu potrebnú na rozhodnutie, prevažná väčšina európskych právnych poriadkov vyžaduje jednoduchú väčšinu. Z tohto pravidla existuje v Európe niekoľko málo výnimiek.“<sup>11</sup> Benátska komisia ďalej uvádza, že „dvojtretinová väčšina na rozhodnutie nepochybne nie je všeobecným pravidlom na rozhodovanie v pléne ani v senáte európskych ústavných súdov. Takáto prísna požiadavka so sebou nesie riziko zablokovania rozhodovania ústavného tribunálu, v dôsledku čoho sa stane neefektívnym a neschopným vykonávania jeho kľúčovej úlohy, ktorou je ochrana ústavnosti.“<sup>12</sup>

49. Najmä ak majú byť ústavnému súdu budúcimi reformami pridelené ďalšie právomoci v oblasti ľudských práv, ako to naznačil minister spravodlivosti, je potrebné zabezpečiť, aby ústavný súd mohol vykonávať svoj mandát vo všetkých prípadoch, ak sa má stať efektívnym prostriedkom právnej ochrany.

---

<sup>10</sup> CDL-AD(2016)001, § 80.

<sup>11</sup> CDL-AD(2016)001, § 74.

<sup>12</sup> CDL-AD(2016)001, § 79.

50. Benátska komisia dôrazne odporúča vypustiť z čl. 44 ods. 2 OZÚS požiadavku minima šiestich hlasov na prijímanie rozhodnutí v pléne.

## **H. Posilnenie požiadavky podpísania rozsudkov všetkými sudcami**

51. Súčasný čl. 43 ods. 2 OZÚS a čl. 29 ods. 1 ZKÚS ustanovujú, že rozsudky ústavného súdu musia podpísať všetci sudcovia. Iba akty nesúvisiace s rozhodovaním vo veci v zmysle čl. 43 ods. 3 OZÚS podpisujú iba predseda s tajomníkom ústavného súdu.

52. Minister spravodlivosti informoval Benátsku komisiu, že toto ustanovenie už v jednom prípade viedlo k problému,<sup>13</sup> keď jeden sudca nebol schopný podpísať rozsudok, pretože bol hospitalizovaný.

53. Princíp nepretržitého fungovania ústavného súdu vyžaduje vyhnúť sa situácii, keď chýbajúci podpis jedného sudcu (či už úmyselne, alebo nie) môže zabrániť zverejneniu rozsudku.

54. Namiesto toho, aby sa v dôsledku tejto skúsenosti vypustila požiadavka podpisu všetkými sudcami, čl. 22 ods. 3, čl. 23 ods. 3, čl. 23 ods. 5 a čl. 29 ods. 1 ZKÚS ešte viac posilňujú túto požiadavku, aby všetci sudcovia, ktorí boli prítomní pri rozhodovaní o danom akte, ho aj podpísali, a čl. 33 ods. 1 ZKÚS ustanovuje, že iba akty, ktoré okrem iného<sup>14</sup> vyhovujú spomínaným ustanoveniam, môžu byť zverejnené.

Novela berie do úvahy, že môžu nastať prípady, keď z objektívnych dôvodov (napr. v dôsledku náhlej choroby) sudca nemôže podpísať rozsudok a keď odmietne podpísať. Podľa čl. 22 ods. 3 ZKÚS túto skutočnosť je možné oznámiť v súdnej sieni, ak počet sudcov, ktorí sa podpísali, sa minimálne rovná počtu sudcov, ktorí hlasovali za. V prípadoch uvedených v čl. 22 ods. 4 ZKÚS akt musí byť vyhlásený spolu s touto skutočnosťou. Avšak tomuto rozlišovaniu medzi dobrovoľným a povinným vyhlásením nezodpovedá čl. 29 ods. 1 ZKÚS, ktorý pravdepodobne hovorí o tejto povinnosti vo všetkých prípadoch. Pre koherentnosť by v tomto ohľade čl. 29 ods. 1 ZKÚS mal byť daný do súladu s čl. 22 ZKÚS.

55. Počas diskusie s ministrom spravodlivosti ostávali presné dôsledky tohto pravidla nejasné. Nové pravidlo, že akt ústavného súdu možno zverejniť, ak sa počet sudcov, ktorí ho podpísali, minimálne rovná počtu sudcov, ktorí hlasovali za jeho prijatie, pravdepodobne hovorí o celkovom počte podpisov, nie iba o podpisoch sudcov, ktorí hlasovali za. V tomto prípade sa toto pravidlo javí ako rozumné.

56. Avšak ak klauzula „počet signatárov je dostatočný na prijatie rozhodnutia“ má znamenať, že počet signatárov sa vzťahuje na sudcov, ktorí hlasovali za toto rozhodnutie, toto pravidlo by mohlo byť v niektorých prípadoch problematické. Nie je problém, ak sudca, ktorý akt nepodpísal, hlasoval proti jeho prijatiu. V takom prípade bude počet sudcov, ktorí ho podpísali, stále dostatočný na jeho vyhlásenie. To však môže byť sporné, ak určitý sudca hlasoval za, väčšina bola získaná iba o jeden hlas a tento sudca z objektívnych (napr. zdravotných) príčin nemôže akt podpísať. V takom prípade by sa dosiahla väčšina potrebná na prijatie aktu, ale ústavný súd by ho nemohol uverejniť. Takejto neistote sa treba vyhnúť. Je potrebné jasnejšie upraviť čl. 22 ZKÚS.

<sup>13</sup> Giorgi Ugulava proti gruzínskemu parlamentu zo 16. 9. 2015.

<sup>14</sup> Článok 33 ods. 1 ZKÚS ustanovuje, že iba akty, ktoré sú v súlade s čl. 21 ods. 3, čl. 21 ods. 5, čl. 22 ods. 5, čl. 29 ods. 1, čl. 31 a čl. 32 ZKÚS, možno uverejniť.

57. Alternatívou by bolo zmeniť požiadavku podpísania rozsudkov ústavného súdu všetkými sudcami na podpísanie predsedom a tajomníkom ústavného súdu. Neúplný komparatívny prehľad naznačuje, že možno rozlišovať medzi dvoma skupinami, pokiaľ ide o spôsob podpisovania rozhodnutí ústavných súdov a ekvivalentných orgánov. V prvej skupine sa vyžaduje podpis všetkých sudcov, ktorí sa zúčastnili konania. Patria sem Albánsko, Alžírsko, Brazília, Čile, Estónsko, Nemecko, Kazachstan, Kirgizsko, Litva, Peru, Poľsko, Južná Kórea, Rumunsko, Rusko, Turecko a Ukrajina. V druhej skupine podpisuje iba predseda súdu, predseda senátu, tajomník a/alebo sudca spravodajca. Táto skupina zahŕňa Arménsko, Rakúsko, Azerbajdžan, Belgicko, Bosnu a Hercegovinu, Chorvátsko, Macedónsko, Francúzsko, Taliansko, Kosovo, Lotyšsko, Lichtenštajnsko, Luxembursko, Mexiko, Moldavsko, Monako, Čiernu Horu, Portugalsko, Srbsko a Slovinsko. Je jasné, že Gruzínsko momentálne patrí do prvej skupiny.

## **I. Zverejňovanie aktov ústavného súdu**

59. Článok 43 ods. 10 OZÚS ustanovuje, že úplné znenie aktu ústavného súdu (rozsudok, uznesenie, úradný záznam, záver) sa uverejňuje na webovej stránke ústavného súdu do 15 dní od jeho prijatia a zasiela sa zbierke zákonov, kde sa do dvoch dní uverejní.

60. Benátska komisia schvaľuje, že okrem zverejnenia v zbierke zákonov čl. 25 ods. 6 OZÚS taktiež jasne ustanovuje, že „akt ústavného súdu sa považuje za zverejnený, ak jeho úplné znenie je zverejnené na webovej stránke ústavného súdu“.<sup>15</sup> Je potrebné zaistiť, aby ústavný súd mal úplnú kontrolu nad publikovaním svojich aktov na svojej webovej stránke. To zabráni akýmkoľvek zásahom exekutívy do činnosti ústavného súdu tým, že by mu odmietli uverejniť rozhodnutie.<sup>16</sup>

61. Je tiež pozitívom, že čl. 43 ods. 13 a čl. 47 ods. 2 OZÚS ustanovujú, že súhlasné a nesúhlasné stanoviská sa automaticky uverejňujú spolu s aktom, nie iba na žiadosť sudcu, ktorý ich sformuloval (čl. 7 ods. 4 ZKÚS). Samozrejme, ak sudca odmietne pripojiť súhlasné alebo nesúhlasné stanovisko, alebo s jeho vyhotovením mešká, nemôže to mať za následok oneskorené uverejnenie daného aktu na webovej stránke, a teda jeho oneskorené nadobudnutie účinnosti.

## **IV. Závery**

62. Vzhľadom na nedostatok času na prípravu sa toto stanovisko, ktoré bolo najprv uverejnené ako predbežné stanovisko a neskôr prijaté Benátskou komisiou, mohlo zaoberať iba niektorými aspektmi novely organického zákona o ústavnom súde a novely zákona o konaní pred ústavným súdom Gruzínska. Toto stanovisko teda s ohľadom na európske štandardy skúma, či tieto dve novely ohrozujú riadny chod ústavného súdu, ktorý je nevyhnutný pre deľbu moci v demokratickom štáte.

63. Novely zavádzajú niekoľko veľmi pozitívnych zmien, ktoré sú vítané, a to najmä:

1. nový spôsob voľby predsedu ústavného súdu, ktorý sudcom voliacim si predsedu

---

<sup>15</sup> Odpoveď na dotazník rozlišuje medzi „publikovaním“ rozhodnutia na webovej stránke, zatiaľ čo v zbierke zákonov sa „uverejňuje“.

<sup>16</sup> CDL-AD(2016)001, § 143.

- garantuje skutočný výber (čl. 10 ods. 3 OZÚS);
- 2. automatické zverejňovanie súhlasných a nesúhlasných stanovísk (čl. 43 ods. 13, čl. 47 ods. 2 OZÚS);
- 3. zavedenie automatického pridelovania vecí (čl. 17 ods. 3 ZKÚS) a
- 4. nadobudnutie účinnosti aktov ústavného súdu po ich uverejnení na webovej stránke ústavného súdu (čl. 25 ods. 6 OZÚS).

64. Sú tu však ustanovenia, ktoré musia byť zmenené, inak ústavný súd riskuje, že mu bude bránené vo výkone jeho ústavného mandátu, a to:

- 1. striktné obmedzenie funkčného obdobia sudcov možno zaviesť spolu s ústavnou novelou ustanovujúcou, že odchádzajúci sudca pokračuje vo vykonávaní úradu až do chvíle, keď a sa nový sudca ujme úradu, a súčasne by malo byť vypustené ustanovenie obmedzujúce právomoci sudcu počas posledných troch mesiacov jeho mandátu (čl. 18 OZÚS);
- 2. požiadavka minima šiestich hlasov na prijatie rozhodnutí v pléne by mala byť znížená (čl. 44 ods. 2 OZÚS) a
- 3. ustanovenie umožňujúce jednému sudcovi postúpiť vec plénu by malo byť pozmenené. Požiadavka odôvodneného rozhodnutia by mala byť vypustená a jednoduchá väčšina sudcov pléna by mala byť schopná takúto žiadosť zamietnuť (čl. 21 ods. 1 OZÚS).

65. Počas skúmania týchto zmien Benátska komisia poznamenala, že by sa mali riešiť aj iné problémy v OZÚS, napr. vyhlásenie zákona za protiústavný, lebo má rovnaký obsah ako ustanovenia, ktoré ústavný súd už predtým vyhlásil za protiústavné, by sa malo prerokovať v konaní o veci samej, nie v konaní o prípustnosti návrhu (novelizovaný čl. 25 ods. 4 OZÚS). V konečnom dôsledku sa zdá byť potrebná ústavná novela, a to najmä na to, aby zabezpečila voľbu sudcov kvalifikovanou väčšinou.

66. Benátska komisia ostáva gruzínskym orgánom k dispozícii pre prípad, že by v tejto veci potrebovali ďalšiu pomoc.