

Význam a úloha ústavného súdu počas 30 rokov jeho fungovania

„Nie sme poslední, lebo máme pravdu. Máme pravdu, lebo sme poslední.“
(odlišné stanovisko vo veci sp. zn. PL. ÚS 45/2015)

1. Doktrína Ústavného súdu Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd“) je v zmysle čl. 124 ústavy nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pod doktrínou ústavného súdu rozumieme súhrn princípov, ktoré tento súd akceptuje, uplatňuje a ochraňuje vo svojej činnosti, to znamená pri uskutočňovaní svojich právomocí. Ide predovšetkým o princíp materiálneho právneho štátu, ústavnosti, princíp ochrany práv a slobôd, princíp del'by moci a vzájomných brzd a protiváh. Pri rekapitulácii vývoja ústavného súdnictva na Slovensku počas uplynulých tridsiatich rokov je relevantné všímať si vo vzťahu k ústavnému súdu jeho dve základné úrovne. Prvá spočíva v tom, ako Ústavný súd obstál vo vzťahu k iným zložkám štátnej moci, ergo k politike. Druhá úroveň predstavuje ochranu základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb. (Ústavné súdnictvo – výzvy a perspektívy, 2018)

1.1 Ústavný súd, vláda a parlament

Del'ba moci predpisuje základné piliere inštitucionálnej architektúry štátu, vzťahy medzi nimi a obsah ich funkcií, ich vecnej pôsobnosti. Súdy ako také sú od vlády a zákonodarcu oddelené inštitucionálne, personálne aj funkčne. Ústavný súd tak – na základe teórie o del'be moci - nepodlieha žiadnym príkazom zo strany iného štátneho orgánu. (Káčer, M., Procházka, R., 2019) Princíp brzd a protiváh, ergo vzájomná kontrola a obmedzenie jednotlivých zložiek moci funguje ideálne a nemusíme sa ničoho báť. Iba že by nie...

Ak by sme chceli tvrdiť, že princíp brzd a protiváh na Slovensku nefunguje dostatočne, potrebujeme si najprv povedať, aký význam má existencia ústavných súdov. Prvý príbeh o ich význame sa odvoláva na tyranu väčšiny. Obmedzujúca, minimalistická predstava o demokracii ako o vláde väčšiny vygenerovanej férovými pravidlami výberu je spojená s rizikom podkopania aj týchto pravidiel, nehovoriac o základných právach či právnom štáte. Demokracia, ktorá si tieto hodnoty váži, musí vládu väčšiny obmedziť protiväčšinovými inštitúciami, ktorých príkladom je ústavný súd. Ústavný súd tak zabraňuje tzv. zvlčneniu demokracie a tým chráni hodnoty, ktoré sú jej imanentnou súčasťou. Pozor si v tomto prípade

musíme dávať na to, aby sa z tyranie väčšiny nestala tyrania ústavným súdom, a to v prípade ak bude disponovať širokým okruhom kompetencií. Majú ale politickí/é lídri/líderky naozaj záujem aby v štáte fungovala inštitúcia, ktorá bude mať moc vyhlásiť nimi prijaté zákony a iné výsledky ich mocenského rozhodovania za protiústavné, čím im môže zhatiť ich politické ciele? Ak politici a političky myslia na to, že raz môžu svoju politickú moc (vládu v štáte) stratiť a budú na druhom brehu, budú chcieť niekoho, kto bude tej druhej vláde nastavovať zrkadlo a zaistí aby nevládla svojvoľne, nezmenila demokratické pravidlá a udržala sa pri moci a jej nominanti či nasledovníci na čele politických inštitúcií aj po vopred stanovenom časovom obmedzení. Prirodzene, stále existuje podozrenie, že ústavný súd zneužije dôveru politikov a političiek, ktorí veria v jeho precízne dohliadanie nad demokratickými krokmi vlády. To by sa dalo označiť ako druhý príbeh. (Steuer, M., 2017)

Dôležitosť nezávislého a nestranného rozhodovania ústavného súdu je potrebná, no nie je samozrejmosťou. Ústavný právnik J. Neumann uviedol s témou súvisiacu literárnu paralelu, ktorá je trefná i v súčasnosti: „V známej hre Divadla Járy Cimrmana *Vizionár* si necháva pred rokom 1948 uhlobarón Ptáček veštiť svoju budúcnosť, čuduje sa, prečo je na bráne do jeho baní napísané cudzie meno. Uspokojenie, že bane novému majiteľovi v budúcnosti pravdepodobne výhodne predá, nenaruší ani poznámka sedliaka Františka, ktorý Ptáčka nesmelo upozorňuje, že mu bane mohol nový majiteľ aj ukradnúť. „*Ukradnúť bane (?), kdeže...*“, smeje sa Ptáček, „...*bane môžete zasypať, zatopiť, ale nikto Vám ich predsa nemôže ukradnúť!*“, zvolá pobavené na záver. „ (Neumann, J., 2017) Paralelou vystihol situáciu, keď si občianska spoločnosť myslí, že ústavný súd nám nemôže nikto ukradnúť. Problém nastáva vtedy, keď zistíme, že môže alebo ak sa tak už stane.

Obvykle sa to nestáva zo dňa na deň. Najlepšie to možno vysvetliť na predstave materiálneho jadra ústavy, pretože práve téma materiálneho jadra ako tzv. jadrovej zbrane bola u nás prepojená s témou prieskumu súladu ústavných zákonov s ústavou. To, že materiálne jadro slúži nato aby sme neopakovali chyby minulosti, vykonané hlavne počas druhej svetovej vojny, je nespochybniteľné a ani to nie je meritom tohto príspevku. To, na čo chceme poukázať je, že na Slovensku je práve ústavný súd ten, ktorý má chrániť materiálne jadro ústavy. Pred takmer piatimi rokmi náš ústavný súd zachraňoval identitu ústavy, keď zrušil právny základ na tzv. bezpečnostné previerky sudcov. Prečo bolo rozhodnutie kritizované? V prvom rade chýbala legalita, teda nedostatočný právny základ v ústave. V druhom rade, že ústavný súd túto právomoc použil priskoro. Sudcovské previerky neznamenali dostatočne vážny dôvod na zásah do právnosti štátu. Takým zásahom by bola až diskriminácia rôznych častí obyvateľstva,

napríklad z dôvodu farby pleti či kvôli vierovyznaniu. V Česku sa kritike nevyhlo rozhodnutie v kauze Melčák, keď ústavný súd ČR zrušil ústavný zákon o skrátení volebného obdobia. Aj ústavný súd v Česku skúmal súlad až keď bolo naozaj zle, ako predpisuje doktrína. Doktrína hovorí o akejsi jadrovej zbrani ústavného súdu. (Berdisová, L., 2020)

Nielen, že sa právny štát nerozpadá náhle, ale často si nevedomujeme, že ústavodarca so zlými úmyslami pracuje pomaly a systematicky – najprv si dosádza ľudí na kľúčové mocenské miesta a postupne si razí cestu k ústavnému súdu. Ak je dostatočne múdry, tak si ústavný súd personálne získa na svoju stranu (najlepšie tak, že tam dosadí svojich ľudí) a tí sa budú riadiť jeho svojvôľou, ktorá môže byť cestou obchádzania ústavy. Takíto sudcovia a sudkyne nevyužijú jadrovú zbraň proti ústavodarcovi vôbec. Včasnosť používania tejto jadrovej zbrane v kompetencii ústavného súdu len poukazuje na dôležitosť inštitúcie akou ústavný súd je. (Berdisová, L., 2020) Čo však v prípade, ak ústavnému súdu nedovoľíme včas zasiahnuť?

1.1.1 Príklady postkomunistických krajín a ich boj s populistickým konštitucionalizmom

Dimenziu populistického konštitucionalizmu a jeho dopad na deľbu moci môžeme vidieť v troch rovinách. Prvá rovina tkvie v ústavotvorbe, teda ak majú populisti, ktorí sú práve pri moci ústavnú väčšinu na zmenu ústavy, menia ju, hoci len ako prostriedok na odkomunikovanie svojich politických postojov. Príkladom nám môže byť Viktor Orbán a jeho strana Fidesz v Maďarsku. Ak populisti ústavnou väčšinou nedisponujú, siahajú po druhej a tretej rovine politického konštitucionalizmu, ktorá sa prejavuje v kváziústavnej normotvorbe a ústavnej interpretácii. Kváziústavná normotvorba slúži na to, aby sa mohli meniť aspoň podústavné predpisy a fungovanie ústavou zakotvených inštitúcií. Ústavná interpretácia v ich podaní zahŕňa neformálne zmeny ústavy. Prostredníctvom takéhoto typu interpretácie sú liberálno-demokratické hodnoty v ústave často nahradené inými. (Dixon, R., Landau, D., 2021)

Vráťme sa ešte do roku 2015. Práve v tomto roku sa v Poľsku konali parlamentné voľby. Väčšinu získala Kaczyňského strana – Právo a Spravodlivosť (ďalej aj „PiS“). Nová vláda krátko nato napadla poľský ústavný súd, keď presadila zákon, podľa ktorého má snem právo anulovať vymenovanie sudcov, pod ktoré sa podpísal predošlý parlament, a vymenovať nových sudcov. Zákon bol dokonca prijatý v zrýchlenom konaní. Hneď po prvom týždni sa zrušili vymenovania piatich sudcov a nahradili ich noví. Bývalá vládna väčšina dala novej vláde zámienku, keď troch sudcov vymenovala ešte pred uvoľnením pozícií na súde. Nastal konflikt, ktorý vyústil k tomu, že poľský ústavný súd ostal paralyzovaný. V roku 2019 strana PiS získala

moc opäť a dnes tak môžeme vidieť krízu poľského právneho štátu a jej dôsledky. Vládnuca strana má nad súdmi pevnú kontrolu, v médiách podporovala kampaň, ktorej cieľom bolo znevážiť sudcov v očiach verejnosti, jednotlivých sudcov a sudkyne neváhali obviňovať z korupcie a nemravného života. (Graver, H., 2021)

Ústavný súd nás chráni aj proti ústavodarcovi. Veľmi dôležité je si včas všímať ako sa výkonná a zákonodarná moc správajú voči súdnej moci. Ak vidíme varovné signály, ako napríklad jeden z najvypuklejších problémov kreovania personálneho substrátu ústavného súdu po roku 2014, kde vtedajší prezident nevymenoval z piatich navrhnutých kandidátov ani jedného, čo vyústilo k tomu že ústavný súd takmer tri roky nebol plne obsadený (podarilo sa to až pod tlakom výkladu vo veci sp. zn. PL. ÚS 45/2015), treba spozornieť. Hoci prezident alebo parlament vtedy nemuseli mať v pláne hneď ovládnuť ústavný súd, len boli nespokojní s kandidátmi, neobsadenosť ústavného súdu môže spôsobovať problémy. Súdy môžete mať pod kontrolou aj prostredníctvom metódy *court-curbing*, čo znamená zablokovanie alebo aspoň čiastočné pribrzdzenie fungovania súdu. Príklad z Poľska nám opäť ukazuje aj metódu *court-packing*, ktorá má mnoho podôb, ako napríklad zníženie stanoveného veku pri odchode sudcov a sudkýň do dôchodku, navýšenie počtu sudcov na ústavnom súde alebo skrátenie dĺžky ich mandátu. (Kosař, D., Šipulová, K., 2020) Ústavný súd svoju neobsadenosť viac či menej ustál, hoci napríklad v roku 2019 bolo potrebných až päť volieb, deväť hlasovaní a 54 uchádzačov, kým sa podarilo konečne zvoliť 18 kandidátov na sudcov ústavného súdu.

1.2 Ochrana základných práv a slobôd

Do 1. júla 2001 Ústavný súd SR preskúmaval postup a rozhodnutia všeobecných súdov v zásade len v konaní o podnete fyzickej osoby alebo právnickej osoby podľa čl. 130 ods. 3 ústavy. Nesystematické zaradenie tohto článku ústavy, ktorý aj dnes ustanovuje okruh subjektov oprávnených iniciovať konanie pred ústavným súdom nebol jediný problém. Ústava dovedy nedávala ústavnému súdu kasačnú právomoc ako aj nemožnosť priznať sťažovateľom finančné zadosťučinenie, čím ústavný súd mohol zavrieť ochranu nimi namietaných porušení práv a slobôd. Do hry tak vstúpil Európsky súd pre ľudské práva, slovenský ústavodarca a ústavnému súdu sa kompetencie rozšírili. Od roku 2002 tak ústavný súd môže vrátiť vec na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd či získal práve oprávnenie priznať tomu, koho práva boli porušené, primerané finančné zadosťučinenie obsiahnuté v čl.127 ods. 3 ústavy. Rozšírenie kompetencií ale prirodzene znamená nárast počtu sťažností. Prietahy v konaní tak neobchádzajú ani ústavný súd. Nemožno však opomenúť

dobrú správu, a to že štatistické údaje ukazujú, že v prvej polovici roka 2023 ústavný súd znížil počet nevybavených vecí oproti minulému roku, hoci podaní bolo viac. Každý z trinástich sudcov vybavil od januára do júna 2023 v priemere 135 vecí. (Tlačová správa Ústavného súdu SR č. 49/2023) Sudcovský prístup k rozhodovaniu vecí je kľúčový. Sudca či sudkyňa, ktorý/ktorá považuje svoju úlohu za úlohu, rozhodovanie sporu medzi osobami, ktoré majú práva a nič viac, bude zvyčajne zdôrazňovať potrebu preskúmania skutočnej ujmy. Sudcovia, ktorí berú svoju úlohu ako premostenie medzery medzi právom a spoločnosťou a ako ochranu demokracie budú náchylní k rozširovaniu pravidiel procesu. (Barak, A., 2016)

Nasledujúc A. Baraka – tézou tohto príspevku je – úloha sudcov a sudkýň v demokracii nie je len rozhodovanie sporov, v ktorých strany tvrdia, že boli porušené ich práva ale aj ochrana demokracie a premostenie medzery medzi právom a spoločnosťou. (Barak, A., 2016) Slovenský ústavný súd to posledných tridsať rokov nemal ľahké. Postkomunistické štáty čelia demokratickému backslidingu, t .j. stav keď jedna populistická vláda chce vystriedať tú pri moci, neobchádza nás ani kríza inštitúcií a právneho štátu ako takého. Ako občianska spoločnosť nemusíme súhlasiť s každým rozhodnutím ústavného súdu, sám však potrebuje sociologickú legitimitu, ktorá je založená na dôvere spoločnosti v jeho spravodlivé rozhodovanie. Tú vie získať tak, že hoci nerozhodne v súlade s našim postojom, svoje rozhodnutie oprie o legalitu a riadne vysvetlí. Ústavný súd na Slovensku zlepšil svoju komunikáciu voči spoločnosti aj prostredníctvom sociálnych sietí, ktoré sú dnes nevyhnutným fungovaním mnohých z nás. Ak to čítame správne, chce byť bližšie ľuďom. V odborných kruhoch sa prirodzene vyskytuje aj otázka nakoľko je sudca/sudkyňa povinný/á vysvetľovať svoje rozhodnutia smerom k spoločnosti.

Význam a úloha ústavného súdu počas tridsiatich rokov jeho fungovania (*Namiesto záveru*)

Rôzne obdobia priniesli rôzne výzvy. Chaotické vládnutie, ústava ktorá sa menila nie vždy s racionálnou pohnútkou a občianska spoločnosť, ktorá sa snaží udržať si nádej, že populizmus na čele štátu vystrieda racionálne vládnutie a politická kultúra naberie iný smer. V tomto všetkom a medzi týmto všetkým stojí ústavný súd. Ak dôjde k ovládnutiu súdov, rovnováha moci sa dramaticky naruší. Zmení sa systém delby moci ako jeden z princípov právneho konštitucionalizmu. Jej kľúčový aspekt, mechanizmus bázd a protiváh - alebo možno presnejšie anglicky, *checks and balances* znamená, že každá zložka moci má voči tej druhej meče (swords), ktorými si jedna zložka udržiava druhú v patričných medziach, a štíty (shields),

ktorými sa jedna zložka bráni pred neprimeranými zásahmi tej druhej. (Barber, N. W., 2018) Ústavné súdy v rámci trojdelenia moci disponujú mečom v podobe možnosti preskúmať (rušiť) legislatívne a exekutívne akty. Ak však populistí prevezmú moc nad zákonodarnou mocou (vďaka volebnému víťazstvu), potom tak aj výkonnú moc a ovládli by aj ústavný súd, dostanú sa im do rúk meče, ktorými ale nebudú bodat' sami seba – ale svojich nepriateľov.

Ak sme si doteraz mysleli, že princíp brzd a protiváh nefunguje dostatočne, že ústavný súd mal posledných tridsať rokov na svojich pleciach ťažké rozhodovania a dilemy, musíme sa pripraviť pretože nadchádzajúcich tridsať rokov (zdá sa) bude rovnako náročných. Tak ako my musíme strážiť ústavný súd pred populistami, ústavný súd musí chrániť demokratické smerovanie Slovenska. Jeho význam a úloha nie je ľahká, no je viac ako zrejmé.

Použitá literatúra

BARBER, N. W.: *The Principles of Constitutionalism*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2018, 290 s.

BARAK, A.: *Sudca v demokracii*. Bratislava : Kalligram, 2016, 432 s.

DIXON, R., LANDAU, D.: *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2021.

GRAVER, H. P.: *Právne hrdinstvá. 12 príbehov odvážnych ľudí v talároch*. Centrum enviromentálnej a etickej výchovy Živica, 2021, 222 s.

KOSAŘ, D., ŠIPULOVÁ, K.: *Court-packing aneb jak obsadit soudy svými lidmi*. In: Šimíček, V. (ed.). *Nezávislost soudní moci*. Praha: Leges, 2020, s. 82.

PROCHÁZKA, R., KÁČER, M.: *Teória práva*. 2. vydanie. Bratislava : C.H. Beck, 2019, 320 s.

Ústavné súdnictvo – výzvy a perspektívy : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie pri príležitosti 25. výročia ústavného súdu SR konanej dňa 11. apríla 2018 v Košiciach. Košice : Kancelária ústavného súdu SR, 2018, 204 s.

Elektronické zdroje

BERDISOVÁ, L.: *Už len ústavný súd nás zachráni?* [online]. 2020. [cit. 13.9.2023]. Dostupné na internete: <https://komentare.sme.sk/c/22550791/uz-len-ustavny-sud-nas-zachrani.html>

NEUMANN, J.: *Prečo je ústavný súd dôležitý?* [online]. 2018. [cit. 10.9.2023]. Dostupné na internete: <https://konzervativizmus.sk/1-miesto-cena-ernesta-valka-2018/>

STEUER, M.: *Prečo je ústavný súd dôležitý alebo O nádejných ochrancoch demokracie*. [online]. 2018. [cit. 10.9.2023]. Dostupné na internete: <https://konzervativizmus.sk/3-miesto-cena-ernesta-valka-2018/>

Tlačová správa Ústavného súdu SR č. 49/2023

Judikatúra, právne predpisy:

Uznesenie Ústavného súdu SR vo veci sp. zn. PL. ÚS 45/2015 zo dňa 25. októbra 2015

Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky