



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
PRÁVNICKÁ FAKULTA

ÚSTAVNÉ DNI

ÚSTAVNÁ A ZÁKONNÁ ÚPRAVA KONANIA
PRED SÚDNYM ORGÁNOM OCHRANY ÚSTAVNOSTI V ŠTÁTOCH V4
- VIII. ÚSTAVNÉ DNI

CZECH REPUBLIC

SLOVAKIA

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska – Tomáš Majerčák (eds.)

HUNGARY

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta



ÚSTAVNÉ DNI

*Ústavná a zákonná úprava konania pred súdnym orgánom ochrany
ústavnosti v štátoch V4 – VIII. Ústavné dni.*

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska – Tomáš Majerčák (eds.)

Košice 2020

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska – Tomáš Majerčák (ed.): **Ústavná a zákonná úprava konania pred súdnym orgánom ochrany ústavnosti v štátoch V4 – VIII. Ústavné dni.** Košice UPJŠ 2020

Medzinárodný vedecký výbor:

JUDr. Ivan Fiačan, PhD.	prof. JUDr. Ivan Halász
JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c	doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.
prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.	doc. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc.
prof. JUDr. Karel Klíma, CSc.	prof. JUDr. Alexander Brostl, CSc.
prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki	doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Recenzenti:

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, UPJŠ v Košiciach

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky

© 2020 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov autorských práv.

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISSN- 2454-003X

ISBN 978-80-8152-863-7

Obsah

Úvod.....	5
Právna úprava konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky ako kľúčový predpoklad efektívneho výkonu jeho kompetencií	6
JUDr. Ivan Fiačan, PhD.	6
Poradné stanoviská Európskeho súdu pre ľudské práva v novom zákone o Ústavnom súde Slovenskej republiky	19
JUDr. Daniela Švecová	19
K aktívnej legitimácii verejného ochrancu práv v konaní o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy.....	39
Prof. JUDr. Mária Patakyová,CSc.	39
Konanie pred Ústavným súdom SR z pohľadu judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a z pohľadu praxe Výboru ministrov Rady Európy	58
JUDr. Marica Pirošíková.....	58
Nová zákonná regulácia konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky a jej (potenciálny) prínos pre rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky	98
JUDr. Jana Baricová.....	98
Použitie procesných kódexov v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky	113
doc. JUDr. Peter Molnár, PhD.	113
Zákonná úprava konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky	126
JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc.....	126
Precedenční ústavní právo a možné bariery prijetí věci do řízení před ústavním soudem.....	140
Prof. et doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.....	140
Súdny orgán ochrany ústavnosti v ústavách štátov V4 (komparatívna analýza)	152
prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.	152

Trybunał Konstytucyjny w Polsce a Sąd Konstytucyjny na Słowacji- ujęcie komparatystyczne w obliczu niektórych różnic i podobieństw tych instytucji.....	170
Dr. Grzegorz Chmielewski	170
Vybrané procesní aspekty řízení před Ústavním soudem České republiky	185
Prof. JUDr. Aleš Gerloch CSc., JUDr. Jan Tryzna, PhD.....	185
Konkurence Ústavního a Nejvyššího správního soudu.....	199
Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka,CSc.	199
Resuscitácia právneho predpisu	205
doc. JUDr. Boris Balog, PhD.....	205
Publikovanie nálezov Ústavného súdu SR v zbierke zákonov v konaní o súlade právnych predpisov	219
doc. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD.....	219
Komparácia základných prvkov ochrany ústavnosti v štátoch Vyšehradskej štvorky.....	237
Doc. JUDr. Marta Tóthová,PhD.	237
Majetkový cenzus pri podaní sťažnosti na Ústavný súd Slovenskej republiky – nevhodná aplikácia Civilného sporového poriadku?	252
Mgr. Viliam Poniš, PhD.....	252

Úvod

Zborník vedeckých prác, ktorý sa Vám dostáva do rúk je výsledkom vedeckej a tvorivej práce sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, sudcov všeobecných súdov, uznávaných vedeckých osobností zo Slovenskej akadémie vied, z právnických fakúlt zo Slovenskej republiky a zahraničných právnických fakúlt.

Zborník je tematický zameraný **ústavnú a zákonnú úpravu konania pred súdnymi orgánmi ochrany ústavnosti v štátoch V4**, a to na analýzu a hodnotenie predovšetkým nového zákona č.314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov a právnej úpravy ústavného súdnictva v krajinách V4 .

Na Ústavnom súde Slovenskej republiky sa dňa 1. októbra 2019 konala medzinárodná vedecká konferencia s názvom: „**Ústavná a zákonná úprava konania pred súdnym orgánom ochrany ústavnosti v štátoch V4 – VIII. Ústavné dni, ktorú organizoval Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach spolu s Ústavným súdom Slovenskej republiky.** Na konferencii vystúpili so svojimi príspevkami významné osobnosti právnického života predovšetkým sudcovia Ústavného súdu Slovenskej republiky a všeobecných súdov Slovenskej republiky, zástupcovia Slovenskej akadémie vied, zástupkyňa Slovenskej republiky pred Európskym súdom pre ľudské práva, ako aj významní a uznávaní vedeckí a odborníci z právnických fakúlt zo Slovenskej republiky a Poľskej republiky.

Výsledky vedeckej práce jednotlivých vystupujúcich a diskutujúcich na konferencii sú obsiahnuté v tomto zborníku vo forme vedeckých príspevkov.

Tomáš Majerčák (ed)

Právna úprava konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky ako kľúčový predpoklad efektívneho výkonu jeho kompetencií

The legal regulation of proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic as a key prerequisite for the effective exercise of its competencies

JUDr. Ivan Fiačan, PhD.

Predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

V príspevku autor analyzuje ústavnú a zákonnú úprava ústavného súdnictva na Slovensku. Najprv sa venuje priamym novelizáciám Ústavy Slovenskej republiky, ktoré sa dotýkajú úpravy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Následne sa venuje zákonu č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov a jeho novelizáciám. V závere príspevku sa venuje novému zákonu o Ústavnom súde Slovenskej republiky a výzvam, ktoré prináša.

Kľúčové slová

Ústavný súd, ústavné súdnictvo, konanie pred ústavným súdom

Abstract

In the article, the author analyzes the constitutional and legal regulation of the constitutional judiciary in Slovakia. First, it deals with direct amendments to the Constitution of the Slovak Republic, which concern the regulation of proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic. Subsequently, it deals with Act No. 38/1993 Coll. on the organization of the Constitutional Court of the Slovak Republic, on proceedings before it and on the status of its judges and its amendments. At the end of the article, he deals with the new Act on the Constitutional Court of the Slovak Republic and the challenges it brings.

Key words

Constitutional Court, constitutional judiciary, proceedings before the Constitutional Court

V prvom rade mi dovoľte oceniť, že v priebehu III. funkčného obdobia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) založili naši predchodcovia spolu s funkcionármi Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach tradíciu pravidelného organizovania medzinárodného vedeckého podujatia – tzv. ústavných dní. Ústavné dni vytvárajú vhodnú platformu pre výmenu teoretických a praktických poznatkov o jednotlivých aspektoch rozhodovacej činnosti slovenského ústavného súdu, a to tradične aj v konfrontácii s obdobnými poznatkami, ktorými disponujú naši zahraniční kolegovia, predovšetkým zo štátov V4. Ústavné dni nepochybne obohacujú obzor poznatkov sudcov ústavného súdu, ako aj jeho odborného personálu a sú nápomocné ich činnosti. Aj preto chcem v úvodnej časti môjho príspevku artikulovať ako nový predseda ústavného súdu osobný záväzok zachovať tradíciu pravidelného organizovania ústavných dní a ďalej ju rozvíjať a prehĺbovať.

O tematickom zameraní tohtoročných ústavných dní sa v zásade rozhodlo ešte v čase pred mojím vymenovaním za sudcu ústavného súdu, resp. jeho predsedu. Principiálne sa s ním však stotožňujem, keďže problematika analýzy tej časti právneho poriadku, ktorý reguluje právne postavenie ústavného súdu, jeho sudcov a pravidiel konania pred ním, patrí primárne a prirodzene na pôdu práve takých vedeckých podujatí, ktoré organizuje ústavný súd, resp. sa na ich organizácii spolupodieľa. Je totiž nespochybniteľné, že **kvalita tejto sféry ústavnej a zákonnej úpravy je jedným z kľúčových predpokladov a podmienok efektívneho výkonu ústavného súdnictva**. Výber tematického zamerania tohtoročných ústavných dní je navyše prirodzenou reakciou na skutočnosť, že len pred niekoľkými mesiacmi nadobudol účinnosť nový zákon o ústavnom súde – zákon č. 314/2018 Z. z. – ako základný „pracovný nástroj“ sudcov ústavného súdu.

Na túto vedeckú konferenciu prichádzam primárne so zámerom vypočúť si príspevky domácich i zahraničných ústavných teoretikov, ako aj ústavných praktikov na kvalitu a prednosti novej zákonnej úpravy konania pred ústavným súdom, ale tiež na jej medzery či nástrahy, s ktorými sa bude potrebné vysporiadať v každodennej rozhodovacej činnosti pléna a senátov ústavného súdu. Zároveň však chcem aj aktívne prispieť do mozaiky názorov, ktoré na VIII. ústavných dňoch odznejú, príspevkom, ktorý bude zameraný na rámcové zhodnotenie konštituovania a ďalšieho vývoja ústavnej a zákonnej úpravy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, a na tomto základe aj pomenovať výzvy, ktoré kladie na nás

sudcov nový zákon o ústavnom súde. Možno si to všetci totiž ešte neuvedomujeme, že my – novovymenovaní sudcovia ústavného súdu, začíname vykonávať svoje ústavné funkcie v podstate na zelenej lúke, ktorú vytvára nový zákon o ústavnom súde.

I. Konštituovanie ústavnej a zákonnej úpravy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky

Ak máme analyzovať právnu úpravu konania pred ústavným súdom, je potrebné brať na zreteľ, že ju tvorí v prvom rade ústavná úprava, na ktorú nadväzuje zákonná úprava, pričom ústavná úprava predurčuje obsah zákonnej úpravy a zároveň ustanovuje jej záväzné limity, ktoré zákonodarca nesmie (nemal by) prekročiť.

Ústavná úprava konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, obsiahnutá v VII. hlave prvom oddiele Ústavy Slovenskej republiky, **nadobudla platnosť 1. októbra 1992**, t. j. ešte pred ústavným rozhodnutím o rozdelení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky na dva samostatné štáty, teda ešte pred vznikom samostatnej Slovenskej republiky. Z pôvodného znenia Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) možno vyvodiť zámer ústavodarcu nadviazať na česko-slovenské demokratické ústavné tradície a konštituovať ústavný súd ako špecializovaný súdny orgán ochrany ústavnosti s mimoriadne širokým rozsahom právomocí. Aj keď pôvodná ústavná úprava ústavného súdnictva nebola bez chýb, možno konštatovať, že vytvorila vhodné ústavné základy pre konštituovanie „normatívne“ mimoriadne silného ústavného súdu, ako aj pre efektívny výkon súdnej kontroly ústavnosti na Slovensku.

Úsilie najvyšších ústavných orgánov Slovenskej republiky o renesanciu ústavného súdnictva na našom území a jeho urýchléné zavedenie do ústavnej praxe potvrdzuje aj skutočnosť, že pohotovo nadviazali na ústavnú úpravu a v relatívne krátkom čase pripravili a predložili do legislatívneho procesu aj zákonnú úpravu konania pred ústavným súdom. **Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov bol ako jeden z prvých zákonov samostatnej Slovenskej republiky schválený už 20. januára 1993** a nadobudol platnosť a účinnosť 15. februára 1993, čím sa dotvorili legislatívne predpoklady na rozvinutie reálneho výkonu ústavného súdnictva na Slovensku.

Dovolím si zdôrazniť, že **pôvodná ústavná a zákonná úprava ústavného súdnictva na Slovensku mala veľmi solídnu kvalitu** a vytvorila vhodné podmienky na to, aby sa v samostatnej Slovenskej republike začala písať novodobá história súdnej kontroly ústavnosti. Pozitívne hodnotenie si pôvodná právna úprava ústavného súdnictva zaslúži

o to viac, že sa rodila v zložitých spoločensko-politických podmienkach, ktoré boli sprievodným znakom procesu zániku česko-slovenskej štátnosti a vzniku dvoch samostatných republík. Rovnako treba brať na zreteľ, že pôvodná právna úprava súdnej kontroly ústavnosti v Slovenskej republike vznikala bez významnejších skúseností vychádzajúcich z praktického fungovania ústavného súdnicstva na našom území.

II. Ďalší vývoj ústavnej úpravy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky

Aj napriek pozitívnemu hodnoteniu pôvodnej právnej úpravy ústavného súdnicstva sa dalo reálne očakávať, že v ďalšom období dôjde k jej precizovaniu a zrejme aj k jej zmenám a doplneniam. Tento predpoklad sa v ústavno-právnej praxi v plnom rozsahu potvrdil. **Ústavná úprava ústavného súdnicstva bola za necelých 27 rokov zmenená a doplnená prostredníctvom siedmich priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky**, pričom navyše právna úprava ústavného súdnicstva na ústavnej úrovni bola doplnená aj ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ktorý ustanovil pre ústavný súd niektoré ďalšie kompetencie.

Vysoký počet zmien ústavnej úpravy spravidla zakladá bez ďalšieho dôvodu na jej nelichotivé hodnotenie. Zohľadňujúc skutočnosť, že domáca ústavná teória najmä v ostatnom období hodnotí nízku stabilitu slovenskej ústavy (v spojení s relatívne vysokou mierou jej flexibility) za jeden z jej najväčších nedostatkov (18 priamych novelizácií za necelých 28 rokov), domnievam sa, že **negatívne hodnotenie tej časti ústavnej matérie, ktorá sa dotýka ústavného súdnicstva, celkom neobstojí**. Pri analyzovaní obsahu novelizácií ústavy, ktoré sa týkali ústavného súdnicstva, dospejeme k záveru, že v zásade každá z týchto ústavných noviel smerovala k posilneniu ústavného postavenia ústavného súdu predovšetkým prostredníctvom rozširovania jeho kompetencií. Zvlášť pozitívne možno z tohto pohľadu hodnotiť novelizáciu ústavy vykonanú ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., a to hlavne preto, že prostredníctvom neho sa konštituovala principiálne kvalitnejšia ústavná úprava ústavnej sťažnosti, ktorá garantuje pre fyzické osoby a právnické osoby efektívnu ústavnú ochranu ich základných práv a slobôd. Tento fakt konštatoval v rámci svojej rozhodovacej činnosti aj Európsky súd pre ľudské práva. **Výrazný nárast kompetencií súdneho orgánu kontroly ústavnosti ústavného súdu možno hodnotiť ako významný prejav dôvery ústavodarcu (zástupcov ľudu) voči ústavnému súdu**, vychádzajúci z pozitívneho hodnotenia jeho doterajšej činnosti. **To predstavuje pre všetkých sudcov pôsobiacich v súčasnosti na ústavnom súde významný morálny záväzok** nadviazať na všetko pozitívne, čo

Ústavný súd Slovenskej republiky v uplynulých desaťročiach vo sfére ochrany ústavnosti a zvlášť ochrany základných práv a slobôd vykonal.

Som si vedomý toho, že (aj) v dôsledku nárastu kompetencií ústavného súdu došlo k výraznému nárastu jeho rozhodovacej agendy, čo sa zvlášť dramaticky prejavilo najmä v prvej polovici tohto desaťročia, a to v situácii, keď navyše ústavný súd nebol ku geometrickým radom narastajúcej pracovnej záťaži dostatočne organizačne, legislatívne ani personálne pripravený. Za tejto situácie zaznelo na medzinárodnej vedeckej konferencii organizovanej k 20. výročiu konštituovania Ústavného súdu Slovenskej republiky štatisticky podložené, a teda objektívne konštatovanie, že Ústavný súd Slovenskej republiky má z komparatívneho hľadiska „... najväčší nápad podaní, najviac rozhodnutí, ako aj najviac kompetencií. Napriek najširšiemu okruhu právomocí, ako i najvyššej vyťaženia sa však Ústavný súd Slovenskej republiky z hľadiska materiálneho (vrátane finančného) a personálneho zabezpečenia v rámci porovnania s ústavnými súdmi okolitých stredoeurópskych krajín pohybuje na dolnej hranici (či už ide o počet zamestnancov, sudcov alebo poskytnutých rozpočtových prostriedkov).“

Skutočnosť, že za uvedených okolností sa dokázali naši predchodcovia vysporiadať s desiatkami tisícok podaní v primeranom čase a v primeranej kvalite, vzbudzuje úctu a rešpekt. V súčasnosti sa už javí situácia v počte doručovaných podaní relatívne stabilizovaná (v posledných troch rokoch nebol počet podaní doručených ústavnému súdu v priebehu kalendárneho roka vyšší ako 2500), ale treba brať na zreteľ, že v súvislosti s výkonom ústavných funkcií ústavného súdu môže dôjsť kedykoľvek k vzniku situácií, ktoré výrazne sťažia zabezpečovanie plynulého chodu jeho rozhodovacej činnosti. Netreba zrejme zvyrazňovať, že v súčasnosti výrazne sťažuje činnosť ústavného súdu skutočnosť, že (zrejme) vďaka nadmernej politizácii procesu výberu kandidátov na sudcov ústavného súdu sa slovenskému parlamentu nepodarilo zvoliť dostatočný počet kandidátov na sudcov, a preto ústavný súd už niekoľko mesiacov pôsobí v „personálnom provizóriu“. Aj preto by som nebol proti tomu, aby boli niektoré kompetencie ústavného súdu, ktoré mu systémovo nepatria, zverené inému orgánu súdneho typu.

III. Ďalší vývoj zákonnej úpravy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky

Ak som v už uvedenom poukazoval na pomerne nízku stabilitu ústavnej úpravy ústavného súdnictva, tak to dvojnásobne platí o jeho zákonnej úprave. **Zákon č. 38/1993 Z. z. bol počas svojej viac ako 27-ročnej účinnosti 25-krát novelizovaný (!)**, čo vyznieva na prvý pohľad hrozivo. Aj tento záver však treba objektivizovať. V prvom rade treba brať

na zreteľ, že podstatná časť z týchto novelizácií bola nevyhnutnou reakciou zákonodarcu na zmeny v ústavnej úprave ústavného súdництва a viacerou ďalších novelizácií zákona č. 38/1993 Z. z. bolo vykonaných v reakcii na schválenie iných zákonov zásadného významu (zákon o štátnej službe, zákon o sudcoch a prísediach, Civilný sporový poriadok a pod), resp. išlo o novelizácie, ktorými Národná rada Slovenskej republiky legislatívne reagovala na závažné spoločensko-politické udalosti, ktorých svedkami sme boli v ostatných troch desaťročiach (vstup do Európskej únie, zavedenie eura).

Priestorové možnosti vyhradené v programe tejto konferencie pre môj príspevok neumožňujú, aby som sa zaoberal každou z novelizácií zákona č. 38/1993 Z. z. Napriek tomu chcem pripomenúť aspoň tri z nich, ktoré mali podľa môjho názoru zásadný význam pre ďalší vývoj rozhodovacej činnosti ústavného súdu a prispeli k efektívnejšiemu plneniu jeho kľúčovej funkcie – ochrany ústavnosti.

Za osobitne významnú považujem už v poradí prvú **novelizáciu zákona č. 38/1993 Z. z. vykonanú zákonom č. 293/1995 Z. z.**, a to z dvoch hlavných dôvodov:

1. Do tejto novelizácie sa premietli prvé skúsenosti z praktického výkonu súdnej kontroly ústavnosti súvisiace s aplikáciou zákona č. 38/1993 Z. z., ktoré signalizovali, že niektoré jeho ustanovenia sú nevyhovujúce, resp. neaplikovateľné, a preto je nevyhnutné, aby boli zmenené, resp. aspoň korigované. Za podstatné však považujem to, že predkladateľ tohto zákona vychádzal primárne z podnetov sudcov ústavného súdu, resp. jeho odborného personálu.

2. Z vecného hľadiska najvýznamnejší prínos novelizácie zákona č. 38/1993 Z. z. vykonanej zákonom č. 293/1995 Z. z., spočíval podľa môjho názoru v tom, že poskytla legislatívne základy a „životodarnú silu“ inštitútu podnetu obsiahnutému v čl. 130 ods. 3 pôvodného znenia ústavy („*Ústavný súd môže začať konanie aj na podnet právnických alebo fyzických osôb, ak namietajú porušenie svojich práv*“). V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v situácii, keď sa pôvodná ústavná úprava inštitútu ústavnej sťažnosti v praxi ukázala ako absolútne neefektívna, ústavný súd v súčasnosti so zákonodarcom „vytvoril“ z inštitútu podnetu relatívne funkčný inštitút na aspoň provizórnu ústavnú ochranu základných práv a slobôd. To považujem za potrebné zdôrazniť aj napriek tomu, že sa objavili názory, že časť zákona č. 293/1995 Z. z. týkajúca sa inštitútu podnetu sa nachádzala „na hrane ústavnosti“.

Ako druhú v poradí chcem spomenúť **novelizáciu zákona č. 38/1993 Z. z. vykonanú zákonom č. 226/2000 Z. z.**, a to taktiež z dvoch dôvodov. V prvom rade ide o novelizáciu, ktorá zaviedla mimoriadne závažný inštitút zjednocovania právnych názorov senátov. Z hľadiska

vývoja judikatúry ústavného súdu možno ešte zásadnejší význam novelizácie vykonanej zákonom č. 226/2000 Z. z. spočíva v zavedení uverejňovania odlišných stanovísk sudcov (za rovnakých podmienok ako rozhodnutie väčšiny pléna, resp. senátu). Odlišné stanoviská totiž považujem za „hnací motor“ vývoja judikatúry ústavného súdu a zároveň inštitút, ktorý už samotnou svojou existenciou (nepriamym pôsobením) významne prispieva ku skvalitňovaniu rozhodovacej činnosti ústavného súdu.

Za najvýznamnejšiu z novelizácií zákona č. 38/1993 Z. z. je potrebné zrejme považovať **rozsiahlu novelizáciu vykonanú zákonom č. 124/2002 Z. Z.**, ktorou zákonodarca „uviedol do života“ tzv. veľkú novelu ústavy vykonanú ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Prostredníctvom tejto ústavnej novely sa zverili ústavnému súdu štyri nové kompetencie a významným spôsobom rozšírili a precizovali niektoré z už existujúcich kompetencií, čím sa zásadným spôsobom posilnilo jeho ústavné postavenie, a to zvlášť vo sfére individuálnej ochrany základných práv a slobôd (predovšetkým vďaka zásadným zmenám v ústavnej úprave sťažnosti fyzických osôb a právnických osôb podľa čl. 127 ústavy).

Spomínaná novelizácia zákona č. 38/1993 Z. z. obsahovala navyše aj ďalšie významné ustanovenia, ktoré bezprostredne nesúviseli s ústavnou novelou. Za všetky z nich chcem upozorniť na zavedenie osobitnej stupnice platových taríf štátnych zamestnancov Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorá by mala odzrkadľovať zvýšené odborné a kvalifikačné požiadavky kladené na výkon štátnej služby v kancelárii ústavného súdu. Vďaka tomuto legislatívnemu opatreniu boli zamestnanci kancelárie ústavného súdu (aspoň čiastočne) platovo zvýhodnení oproti iným štátnym zamestnancom, čo je nepochybne motiváciou, aby do štátnej služby v Kancelárii Ústavného súdu Slovenskej republiky prichádzali osoby, ktoré sú odborne i osobnostne spôsobilé prispievať k zvyšovaniu kvality práce ústavného súdu, a tým aj k posilňovaniu jeho autority. Pozitívne hodnotím skutočnosť, že aj v ďalšom období došlo k úpravám a miernym zvýšeniam osobitnej stupnice platových taríf zamestnancov kancelárie ústavného súdu (novelizáciami vykonanými zákonmi), navyše, v prospech poradcov ústavného súdu sa podarilo novelizáciou vykonanou zákonom č. 33/2011 Z. z. presadiť nárok „... na vykonanie odbornej justičnej skúšky za rovnakých podmienok ako vyšší štátny úradník“. V záujme skvalitňovania činnosti ústavného súdu sa budem zasadzovať aj v ďalšom období o presadzovanie legislatívnych zmien v prospech zamestnancov kancelárie ústavného súdu, zvlášť jeho odborných útvarov.

Napriek tomu, že **zákon č. 38/1993 Z. z. mal ako celok solídne kvalitatívne parametre, pri aplikácii niektorých jeho ustanovení sa objavilo viacero interpretačných problémov**, ktoré často vyústili aj do ich

rozdielnej aplikácie jednotlivými senátmi ústavného súdu. Informácie o týchto problémoch poskytuje doterajšia judikatúra ústavného súdu vrátane celého radu podnetných odlišných stanovísk, ako aj poznatky a skúsenosti odborných útvarov kancelárie ústavného súdu, a tiež „súdna pamäť“ emeritných sudcov ústavného súdu. Priestorové možnosti môjho príspevku mi neumožňujú podrobnejšie sa s týmito problémami zaoberať, ale považujem za vhodné aspoň niektoré z nich pripomenúť. Išlo napr. o

- otázku (ne)ústavnosti a rozsahu pôsobnosti trojčlenného disciplinárneho senátu uvedeného v § 16 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. (vzhľadom na to, že tento senát nedisponoval žiadnym ústavným základom),

- problém neprimerane reštriktívnej interpretácie aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov [§ 18 ods. 1 písm. g) zákona č. 38/1993 Z. z. v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. g) a čl. 151a ods. 2 ústavy],

- otázku, či advokát ako sťažovateľ musí v konaní o ústavnej sťažnosti predložiť aj splnomocnenie na svoje zastupovanie iným advokátom (§ 20 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z.),

- otázku, koho považovať za vedľajšieho účastníka konania (§ 21 ods. 2 v spojení s § 31a zákona č. 38/1993 Z. z. v nadväznosti na subsidiárne uplatnenie Civilného sporového poriadku),

- otázku ústavne konformného výkladu § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde (nemožnosť zamietnutia návrhu pri predbežnom prerokovaní),

- problémy súvisiace s rozhodovaním o námietkach predpojatosti proti sudcom vznesených účastníkmi konania, a to najmä vzhľadom na pozíciu ústavného súdu ako „konečného“ súdu, čo môže v konečnom dôsledku spôsobiť nefunkčnosť ústavného súdu, resp. porušenie zásady *denegatio iustitae* (§ 28 a nasl. zákona č. 38/1993 Z. z.),

- otázku určenia lehoty na vypracovanie odlišného stanoviska sudcu (§ 32 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z.),

- otázku rozhodovania nad rámec petitu v konaní pred ústavným súdom, všeobecne a osobitne v konaní pred ústavným súdom v súvislosti s možnosťou uplatnenia postupu podľa § 40 zákona č. 38/1993 Z. z., ktorý explicitne umožňoval ústavnému súdu rozhodnúť v konaní o súlade právnych predpisov aj o neústavnosti navrhovateľom nenapadnutých právnych predpisov,

- otázku, či môže byť v konaní o súlade právnych predpisov napadnutý aj už neplatný právny predpis, ktorý je ale vzhľadom na prechodné ustanovenia nového právneho predpisu na niektoré prípady aplikovateľný (vo väzbe na dikciu § 41a ods. 4 zákona č. 38/1993 Z. z.),

- otázku preukazovania existencie sporu v konaní o výklade ústavy alebo ústavných zákonov (§ 47 zákona č. 38/1993 Z. z. v spojení s čl. 128 ods. 1 ústavy),

- rozhodovanie o neprípustnosti sťažnosti v nadväznosti na posudzovanie otázky, čo možno považovať za účinný právny prostriedok ochrany základných práv a slobôd v zmysle § 53 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. (napr. sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach alebo sťažnosť na prietahy v súdnom konaní adresovaná predsedovi príslušného súdu podľa § 62 a nasl. zákona o sudcoch a prísediacich atď.),

- otázku rigoróznejšej aplikácie § 56 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. v spojení s čl. 127 ods. 2 ústavy o obligatórnom zrušení napadnutého rozhodnutia, ktorým boli podľa rozhodnutia ústavného súdu porušené základné práva a slobody, a to aj v prípadoch, keď to je pre sťažovateľa už kontraproduktívne,

- či môže navrhovateľ jedným návrhom na začatie konania iniciovať viacero typov konania pred ústavným súdom (tento problém vznikal zvlášť v prípadoch, ak sťažovatelia podali paralelne s ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy aj tzv. komunálnu sťažnosť podľa čl. 127a ústavy alebo volebnú sťažnosť podľa čl. 129 ods. 2 ústavy),

- odlíšenie právomoci ústavného súdu vyhlásiť voľby za neplatné od právomoci zrušiť napadnutý výsledok volieb [§ 63 ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 38/1993 Z. z.],

- otázku, či možno v konaní o preskúmanie rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov nielen zrušiť napadnuté rozhodnutie, ale ho aj vrátiť na ďalšie konanie (napr. ak bola nesprávne vypočítaná výška pokuty vyrubená verejnému funkcionárovi) atď.

III. Nový zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky a výzvy s ním spojené

Už samotný vysoký počet novelizácií zákona č. 38/1993 Z. z. signalizoval potrebu prípravy a prijatia nového zákona o ústavnom súde, a to zvlášť v spojení s už načrtnutým okruhom interpretačných a aplikačných problémov, na ktoré judikatúra ústavného súdu nie vždy dokázala reagovať jednoznačným a pritom ústavne konformným spôsobom.

Nie je žiadnym tajomstvom, že legislatívny návrh nového zákona o ústavnom súde sa „rodil“ na pôde ústavného súdu. Z tohto hľadiska skutočnosť, že zákon č. 314/2018 Z. z. Národná rada Slovenskej republiky schválila (24. októbra 2018) len niekoľko mesiacov pred uplynutím funkčného obdobia podstatnej väčšiny (9) dnes už emeritných sudcov ústavného súdu a účinnosť nadobudol necelé dva týždne po uplynutí ich funkčného obdobia, **vzníeva ako symbolické odovzdávanie štafety**

spojené s ambíciou bývalého vedenia ústavného súdu odovzdať svojim nástupcom „čistý (nanovo prestretý) stôl“. Za túto legislatívnu aktivitu sa chcem sudcom, ktorí sa na koncipovaní návrhu nového zákona o ústavnom súde podieľali, úprimne poďakovať a vyjadriť presvedčenie, že do nového zákona prevtelili svoje skúsenosti z interpretácie a aplikácie zákona č. 38/1993 Z. z. s cieľom „zjednodušiť“ prácu svojim nástupcom dobre mieneným pokusom odstrániť najvypuklejšie interpretačné a aplikačné problémy, ktoré vzišli z doterajšej praxe.

Úloha „uviesť do života nový zákon“ však zostáva na pleciach „nového“ ústavného súdu, čo považujem za veľkú výzvu pre všetkých aktuálnych sudcov ústavného súdu a zbor ich interných i externých poradcov, spojenú so zodpovednosťou za ďalší vývoj ochrany ústavnosti v Slovenskej republike. V tejto súvislosti si možno položiť aj otázku, či je pre „nový“ ústavný súd výhodné, že začína plniť svoje ústavné funkcie s novým zákonom o ústavnom súde alebo, naopak, predstavuje to ďalšiu záťaž pri zorientovaní sa sudcov v ich novom funkčnom pôsobení. V prospech jedného či druhého tvrdenia by sa dalo „vyprodukovať“ viacero argumentov, domnievam sa však, že formulovať objektivizovanú odpoveď na túto otázku sa bude dať až s primeraným časovým odstupom. Rozvíjajúc túto ideu, chcem zdôrazniť, že mojím úmyslom v tomto príspevku nie je hodnotiť kvalitu nového zákona o ústavnom súde. Zastávam totiž názor, že **hodnotenie novej zákonnej úpravy v aktuálnom čase by z mojej strany ani nebolo vhodné. Vychádzam pritom predovšetkým z toho, že kvalifikovanú odpoveď na otázku kvality nového zákona o ústavnom súde môžu objektívne ponúknuť až dlhodobejšie praktické skúsenosti z jeho interpretácie a aplikácie v rozhodovacej činnosti pléna a senátov ústavného súdu.** Z rovnakých dôvodov nechcem zaujímať hodnotiaci postoj ani k niektorým kriticky ladeným publikačným výstupom venovaným novému zákonu o ústavnom súde, ktoré sa v odbornej tlači objavili v zásade bezprostredne potom, ako bol schválený. Kritické poznámky na margo nového zákona o ústavnom súde, samozrejme, nemožno prehliadať, ale ani preceňovať, o to viac, že samotní autori (prof. J. Mazák a doc. M. Jánošíková) ponúkajú „recept“ na preklenie niektorých kritizovaných ustanovení nového zákona prostredníctvom judikatúry ústavného súdu.

Zo svojho zdržanlivého postoja k hodnoteniu nového zákona o ústavnom súde chcem predsa len urobiť jednu výnimku, ktorá sa týka § 57 zákona č. 314/2018 Z. z. Toto ustanovenie nového zákona o ústavnom súde je označené nadpisom „*Zamietnutie návrhu na začatie konania*“ a znie: „*Ak ide o vec patriacu do pôsobnosti pléna ústavného súdu, plénum ústavného súdu sa uznáša nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých sudcov ústavného súdu. Ak sa táto väčšina pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania alebo pri rozhodovaní o veci samej nedosiahne, návrh na*

začatie konania sa zamietne.“ S citovaným znením bol ústavný súd v novom (nekompletnom) zložení totiž už konfrontovaný v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 15/2019 (volebná sťažnosť KDĽ týkajúca sa volieb do Európskeho parlamentu – obsadenie „brexitového“ mandátu kandidátom politickej strany SAS napriek nižšiemu počtu hlasov, než dostalo KDĽ, pozn.). Dnes je už minimálne odborná verejnosť informovaná o tom, že vzhľadom na skutočnosť, že návrh sudcu spravodajcu nezískal pri predbežnom prerokovaní ústavou a zákonom požadovanú väčšinu hlasov, bola predmetná volebná sťažnosť uznesením č. k. PL. ÚS 15/2019-46 z 26. júna 2019 zamietnutá. K tomuto uzneseniu som pripojil odlišné stanovisko, v ktorom som sa okrem iného kriticky vyjadril k citovanému § 57 nového zákona o ústavnom súde, konštatujúc, že «... *technicky umožňuje zamietnutie návrhu bez „odpovede“ účastníkom konania*», a v nadväznosti na to som zdôraznil, že *«procesné zamietanie sa javí ako „izolovaná“ legalita a posilňuje formalistické vnímanie práva. Dokonca sa môže javiť ako odmietnutie poskytnutia ochrany ústavnosti, čo je v rozpore s čl. 124 ústavy.»*

Bez toho, aby som podrobnejšie rozoberal obsah môjho odlišného stanoviska, chcem pripomenúť, že podľa predchádzajúcej zákonnej úpravy k zamietaniu návrhu na začatie konania pri jeho predbežnom prerokovaní rovnako nemalo dochádzať, vzhľadom na dikciu § 25 ods. 3 zákona č. 38/1993 Z. z., podľa ktorého *„Ak sa návrh neodložil alebo neodmietol (pri predbežnom prerokovaní, pozn.), prijme sa na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.“*. Z citovaného, podľa môjho názoru, zjavne vyplývalo, že každý návrh na začatie konania, ktorý pri predbežnom prerokovaní nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých sudcov ústavného súdu nebol odmietnutý (resp. ešte predtým odložený rozhodnutím sudcu spravodajcu podľa § 23a zákona o ústavnom súde, pozn.), mal byť *ex lege* prijatý na ďalšie konanie, a to bez toho, aby muselo plénum ústavného súdu požadovanou ústavnou väčšinou hlasov sudcov podporiť návrh na prijatie predmetnej veci na ďalšie konanie. Predchádzajúca zákonná úprava v plnom rozsahu korešpondovala právnym názorom, ktoré som vyslovil v mojom odlišnom stanovisku, a aj preto sa *de lege ferenda* prihováram, aby zákonodarný zbor prostredníctvom novelizácie nového zákona o ústavnom súde čo najskôr „navrátil“ právnu úpravu do stavu, z ktorého vychádzal zákon č. 38/1993 Z. z. Vo vzťahu k tomuto návrhu chcem ešte poznamenať, že pri nekompletnom zložení pléna ústavného súdu sa nedá celkom legálne dopracovať k tomu, aby § 57 nového zákona o ústavnom súde nadobudol „obsoletný“ charakter.

Záver

V závere chcem vysloviť potešenie nad tým, že v uplynulom období sa na kultivácii zákonnej úpravy konania pred ústavným súdom nemalou mierou podieľali aj viacerí sudcovia ústavného súdu. Íšlo a ide o záslužnú činnosť, ktorá vzhľadom na každodenné praktické skúsenosti sudcov s interpretáciou a aplikáciou zákona o ústavnom súde nepochybne pozitívne prispela ku kvalite vykonaných zmien v platnej zákonnej úprave. Domnievam sa, že v takýchto aktivitách by sa malo pokračovať aj v ďalšom období, a to možno aj formou pravidelného vyhodnocovania kvality ústavnej a zákonnej úpravy konania pred ústavným súdom na vedeckých podujatiach organizovaných ústavným súdom za účasti zástupcov príslušných ústavných orgánov, resp. zástupcov ich odborných útvarov. Viem si predstaviť, že takto tematicky zameraná vedecká konferencia by sa mohla uskutočniť najbližšie pri príležitosti 30. výročia konštituovania ústavného súdnictva v samostatnej Slovenskej republike.

Zoznam použitej literatúry

1. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
2. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
3. Zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov
4. Zákon č. 293/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov
5. Zákon č. 226/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov
6. Zákon č. 124/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov
7. Zákon č. 33/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony
8. Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov
9. Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov
10. Rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 15/2019-46 z 26. júna 2019

Kontaktné údaje

JUDr. Ivan Fiačan, PhD.

predseda@ustavnysud.sk

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

Slovenská republika

Poradné stanoviská Európskeho súdu pre ľudské práva v novom zákone o Ústavnom súde Slovenskej republiky

Advisory opinions of the European Court of Human Rights in the new Act on the Constitutional Court of the Slovak Republic

JUDr. Daniela Švecová

Predsedníčka Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

Inštitút poradných stanovísk Európskeho súdu pre ľudské práva k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd bol do systému európskej ochrany ľudských práv zavedený Protokolom č. 16 k Dohovoru. V nadväznosti na očakávanú ratifikáciu Protokolu č. 16 v Slovenskej republike autorka analyzuje ustanovenia v tejto súvislosti inkorporované v slovenských civilných procesných kódexov a v Trestnom poriadku a porovnáva ich s obdobnou právnou úpravou v novom zákone o Ústavnom súde. Autorka stručne poskytuje náhľad na význam mechanizmu poradných stanovísk, ciele a príčiny jeho zavedenia, určenie orgánu oprávneného požiadať o poradné stanovisko, náležitosti a predmet takejto žiadosti, spôsob rozhodovania o nej, záväznosť poradného stanoviska a niektoré praktické aspekty konania o ňom, ako je anonymita účastníkov konania, či náklady na konanie. V závere je pozornosť venovaná rozboru historicky prvého poradného stanoviska vydaného na základe žiadosti Kasačného súdu Francúzska, ktoré bolo vydané v apríli 2019.

Kľúčové slová

Európsky súd pre ľudské práva, Protokol č. 16 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, poradné stanovisko k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Abstract

Institute of advisory opinions of the European Court of Human Rights on questions of principle relating to the interpretation or application of the

rights and freedoms defined in the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was introduced to the system of European human rights protection by the Protocol No. 16 to the Convention. In relation to the expected ratification of the Protocol No. 16 in the Slovak Republic, the author analyses the provisions contained in the Slovak Codes of Civil and Criminal procedure in this regard and compares them with the similar legal regulation in the new Act on Constitutional Court. The author briefly explains the importance of the advisory-opinion mechanism, objectives and reasons for its implementation, determination of the body entitled to request the advisory opinion, essentials and subject of such request, procedure of adoption of the opinion, its force and some practical aspects of the procedure, such as the anonymity of the participants to the proceedings and its costs. In conclusion, the contribution provides the analysis of the historically first advisory opinion issued on the basis of the request filed by the French Court of Cassation in April 2019.

Key words

European Court of Human Rights, Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, advisory opinion on questions of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Vážený pán predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky,
vážený pán dekan Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach,
vážené auditórium,

v prvom rade mi dovoľte poďakovať za pozvanie na túto medzinárodnú vedeckú konferenciu, v rámci ktorej by som sa chcela venovať problematike **poradných stanovísk Európskeho súdu pre ľudské práva** (ďalej len „európsky súd“) **k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (ďalej len „Dohovor“). Inštitút poradných stanovísk bol do systému európskej ochrany ľudských práv zavedený Protokolom č. 16 k Dohovoru. Predmetný protokol nadobudol účinnosť až 1. augusta 2018, kedy ho ratifikovalo desať štátov. Ďalších desať krajín síce vyslovilo vôľu byť viazaní protokolom, ale do dnešného dňa ho neratifikovalo. Medzi týmito krajinami je aj Slovenská republika. V roku 2015 boli uznesením vlády Slovenskej republiky dočasne zastavené práce

smerujúce k ratifikácii Protokolu č. 16, a to najmä kvôli stanovisku Súdneho dvora Európskej únie č. 2/13¹, v ktorom tento vyjadril názor, že mechanizmus vydávania poradných stanovísk európskeho súdu zavedený Protokolom č. 16 by mohol ohroziť charakteristické znaky a autonómiu práva Európskej únie a mohol by viesť k obchádzaniu konania o prejudiciálnej otázke pred Súdny dvorom Európskej únie. Tieto obavy však boli evidentne prekonané, pretože **návrh na ratifikáciu Protokolu č. 16 bol opätovne predložený do legislatívneho procesu** v gescii ministra spravodlivosti Slovenskej republiky. Legislatívny proces ratifikácie protokolu je v čase prípravy tohto príspevku (pozn. október 2019) v štádiu rokovania poradných orgánov vlády Slovenskej republiky².

Túto tému považujem za zaujímavú nielen z dôvodu, že sme sa na Najvyššom súde Slovenskej republiky intenzívne zaoberali touto problematikou spolu s predsedami kolégií na základe podnetu od ministra spravodlivosti Slovenskej republiky, ale aj preto, že ide o inštitút, ktorý má potenciál prispieť k rozvíjaniu a hlbšiemu prepracovaniu práv a slobôd zaručených Dohovorom veľmi elegantným a nenátlakovým spôsobom. **Dochádza k zmene paradigmy v činnosti európskeho súdu, v dôsledku ktorej je výkon spravodlivosti v individuálnych prípadoch sťažovateľov doplnený o ústavný prístup tohto súdu.** Víziu ústavnej polohy európskeho súdu priniesol do diskusie prvýkrát jeho bývalý predseda Wildhaber. Základom tejto jeho vízie bol Najvyšší súd Spojených štátov amerických, ktorý si sám vyberá prípady, ktoré prejedná, a to z pohľadu významu veci pre rozvoj ústavného práva. Cieľom ústavného prístupu k výkonu spravodlivosti je predovšetkým snaha **znižovať nápad vecí a odstrániť prietahy v konaní.** Európsky súd mal ešte v roku 2014 približne 85 000 reštančných vecí a Výbor ministrov sa vyjadroval, že tento počet vecí by súd nestihol rozhodnúť ani za desať rokov, a to ani v prípade, ak by bol nápad ďalších vecí zastavený. Bolo preto potrebné systematicky pristúpiť k riešeniu preťaženia európskeho súdu. Výsledkom snáh o vyriešenie tohto problému bolo aj zavedenie tzv. **pilotných rozsudkov.** Ide o spôsob rozhodovania vo veľkých skupinách identických prípadov, ktoré majú spoločnú príčinu. Je ňou spravidla systémový problém v právnom poriadku daného štátu. Tento postup presahuje hranice individuálneho prípadu, pretože vedie k presadzovaniu právnych reforiem a k ukladaniu

¹ Stanovisko 2/13 SÚDNEHO DVORA (plénium) z 18. decembra 2014 vydané na základe článku 218 ods. 11 ZFEÚ – Návrh medzinárodnej dohody – Pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – Zlučiteľnosť uvedeného návrhu so Zmluvou o EÚ a Zmluvou o FEÚ

² Číslo legislatívneho procesu LP/2019/487 - Návrh na ratifikáciu Protokolu č. 16 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

všeobecných opatrení. Dochádza tak k zvyšovaniu všeobecného štandardu ochrany ľudských práv. Obdobne **vydávanie poradných stanovísk**, ktorého cieľom je poskytnúť usmernenie v zásadných otázkach výkladu a uplatňovania práv a slobôd uvedených v Dohovore, **má potenciál odstrániť štrukturálne a systémové problémy národných jurisdikcií**. V porovnaní s pilotnými rozsudkami alebo individuálnymi sťažnosťami, v rámci ktorých je ochrana poskytovaná *ex post*, môžu poradné stanoviská vyriešiť problém predtým, ako sa opakujúce sa prípady dostanú pred európsky súd. Inštitút poradného stanoviska pravdepodobne nevyrieši problém s dĺžkou konania na európskom súde okamžite, ale z dlhodobého časového hľadiska možno predpokladať, že odstraňovaním systémových a štrukturálnych problémov sa zabráni veľkému množstvu opakujúcich sa prípadov, ktoré by mohli v budúcnosti napadnúť na európsky súd. **Poradné stanoviská majú tiež potenciál posilniť princíp subsidiarity**, podľa ktorého primárnymi ochrancami ľudských práv a základných slobôd sú vnútroštátne súdy. Až keď ochrana na národnej úrovni zlyhá, nastupuje európsky súd. Konanie o poradnom stanovisku je dialógom medzi rovnými, je vyjadrením horizontálneho vzťahu medzi aktérmi tohto dialógu.³

Treba pripomenúť, že konanie o poradnom stanovisku nepredstavuje jedinú poradnú právomoc európskeho súdu. V roku 1970 bola Protokolom č. 2 zavedená **právomoc európskeho súdu vydávať posudky**. V zmysle článku 47 Dohovoru európsky súd môže na žiadosť Výboru ministrov vydávať posudky o právnych otázkach týkajúcich sa výkladu Dohovoru a jeho protokolov. Takéto posudky sa nemôžu týkať otázok súvisiacich s obsahom alebo rozsahom práv a slobôd stanovených v Dohovore a v jeho protokoloch alebo iných otázkach, ktorými by sa súd alebo Výbor ministrov mohli zaoberať v rámci konania začatého na základe ustanovení Dohovoru. Posudok súdu musí obsahovať odôvodnenie. **Výbor ministrov sa teda môže pýtať iba na procesné otázky, ktoré sa nijakým spôsobom netýkajú obsahu práv a slobôd uvedených v Dohovore**. Tento mechanizmus je pritom využívaný veľmi sporadicky; zatiaľ boli podané dve žiadosti o posudok a iba jedna z nich bola prijatá európskym súdom na prejednanie.⁴

³ JAHN, J.: Normative Guidance from Strasbourg Through Advisory Opinions. Deprivation or Relocation of the Convention's Core? *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht - Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, 74, 2014, s. 821, online <https://www.zaovr.de/74_2014/74_2014_4_a_821_846.pdf>

⁴ JÓZWICKI, W.: Protocol 16 to the ECHR: A Convenient Tool for Judicial Dialogue and Better Domestic Implementation of the Convention? In: KUZELEWSKA, E., KLOZA, D., KRASNICKA, I., STRZYCZKOWSKI, F. (ed.): European Judicial Systems as a Challenge for Democracy. Białystok: Intersentia, 2015, s. 183.

Chcela by som sa ešte vrátiť k otázke **stanoviska Súdneho dvora Európskej únie č. 2/13 a ohrozenia autonómie práva Európskej únie** prostredníctvom zavedenia mechanizmu poradných stanovísk Európskeho súdu pre ľudské práva. Z niekoľkých dôvodov som toho názoru, že takéto **ohrozenie je** do určitej miery **zanedbateľné v porovnaní s prínosom, ktorý môže mať zavedenie poradných stanovísk**. V prvom rade, žiadosť o poradné stanovisko pred Európskym súdom pre ľudské práva je založená na dobrovoľnej báze, zatiaľ čo iniciovanie prejudiciálneho konania je za splnenia určitých podmienok obligatórne. Je preto logické, že ak nastane situácia prekryvania sa ustanovení práva Európskej únie a Dohovoru, vnútroštátny súd siahne po obligatórnej forme zodpovedania spornej otázky, aby sa vyhol prípadným konzekvenciám. Aj z existujúcej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva možno odvodiť, že tento je veľmi opatrný pokiaľ ide o výklad ustanovení práva Európskej únie a do takéhoto výkladu sa z obavy pred prekročením svojej právomoci ani nikdy nepúšťa. Kedykoľvek sa v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva objaví prvok zahŕňajúci právo Európskej únie, prizýva si európsky súd ako vedľajšieho účastníka Európsku komisiu. Návrh dohody o pristúpení Európskej únie k Dohovoru si vyžaduje kladenie veľkého dôrazu na autonómiu Európskej únie a Európsky súd pre ľudské práva má na jej zachovaní imanentný záujem. Napokon, ak by aj európsky súd nejakým nedopatrením prekročil svoju právomoc a interpretoval v poradnom stanovisku právo Európskej únie, je potrebné poukázať na nezáväzný charakter poradného stanoviska. Vnútroštátny súd by aj v takom prípade bol naďalej viazaný povinnosťou obrátiť sa s prejudiciálnou otázkou na Súdny dvor. V neposlednom rade, samotná Charta základných práv Európskej únie v článku 52 ods. 3 ustanovuje, že *„v rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv“*. Z uvedeného možno odvodiť, že **samotná Charta v podstate obmedzila výkladovú autonómiu Súdneho dvora pokiaľ ide o práva, ktoré sa prekrywajú s Dohovorom**. Interpretáciu týchto práv naviazala na Dohovor, a teda aj výklad Dohovoru prostredníctvom Európskeho súdu pre ľudské práva. Dohovor pritom stanovuje minimálny štandard ochrany ľudských práv, pričom Charta pripúšťa širší rozsah tejto ochrany. Pokiaľ ide o tento širší rozsah ochrany ľudských práv, vnútroštátne súdy majú v prípade pochybností o ich výklade aj tak jedinou možnosť, a to obrátiť sa na Súdny dvor s prejudiciálnou otázkou. Ide samozrejme iba o úvahy, ktoré nemajú spochybníť opatrnosť inštitúcií Európskej Únie. Iba sa domnievam,

že pokiaľ ide o primeranosť a oprávnenosť obáv z ohrozenia autonómie práva Európskej nie, tieto nie sú namieste a skôr ide o disproportčný zásah spomaľujúci rozvoj systému Dohovoru.⁵

Napriek tomu, že mechanizmus poradných stanovísk ešte nie je a ani nemôže byť platne zakotvený v slovenskej legislatíve, naša právna úprava je už pripravená na zapojenie tohto inštitútu do právnej praxe. **Súčasťou civilných procesných kódexoch⁶ a Trestného poriadku⁷ sú ustanovenia, ktoré umožňujú súdu prerušiť konanie, ak sa rozhodol, že požiada európsky súd o vydanie poradného stanoviska.** Ak je konanie prerušené, súd môže v konaní pokračovať, ak európsky súd poradné stanovisko nevydal a sú na to závažné dôvody. Právne úpravy pre civilné a správne konanie sú účinné od 1. júla 2016 a právna úprava pre trestné konanie nadobudne účinnosť až dňom nadobudnutia platnosti Protokolu č. 16. Na Najvyššom súde Slovenskej republiky sme s kolegami vyhodnotili, že **existujúca právna úprava civilného a správneho konania je postačujúca.** S ohľadom na princíp hospodárnosti konania, ktorý kladie dôraz na dĺžku konania, považujú senáty najvyššieho súdu absenciu lehoty pre vydanie poradného stanoviska za riešiteľnú pokračovaním v konaní aj v prípade, ak európsky súd stanovisko ešte nevydal. **Pokiaľ ide o trestné konanie, dalo by sa uvažovať o obmedzení možnosti žiadať o vydanie poradného stanoviska len na predsedu senátu dovolacieho súdu,** aby sa nadbytočne nepredlžovalo odvolacie konanie vo veciach, v ktorých je najvyšší súd odvolacím súdom, teda do právoplatného skončenia veci. Pred právoplatnosťou meritórneho rozhodnutia môže žiadosť o stanovisko vyvolať predĺženie konania so všetkými dôsledkami neprejednanja veci v primeranej lehote v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru. Prostriedky nápravy sú zabezpečené aj po právoplatnom skončení konania, a to prostredníctvom dovolania, ústavnej sťažnosti a v konečnom dôsledku aj sťažnosťou na európsky súd. Ak by najvyšší súd podľa obsahu poradného stanoviska zistil, že vnútroštátny zákon odporuje Dohovoru, bol by aj tak v zmysle svojho zákonného procesného postupu povinný obrátiť sa na ústavný súd v rámci konania o súlade právnych predpisov.

⁵ CALLEWAERT, J.: Protocol 16 and the Autonomy of EU Law: Who is Threatening Whom? 2014, online <<https://europeanlawblog.eu/2014/10/03/protocol-16-and-the-autonomy-of-eu-law-who-is-threatening-whom/>>

⁶ Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok (§ 445); Zákon č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok (§ 2 ods. 1), Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (§ 456)

⁷ Zákon č. 353/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Mechanizmus vydávania poradných stanovísk bol inkorporovaný aj do nového zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „**Zákon o Ústavnom súde**“), ktorý nadobudol účinnosť 15. novembra 2018, okrem niektorých jeho ustanovení, ktoré nadobudli účinnosť 1. marca 2019. **Aj Ústavný súd môže v zmysle ustanovenia § 61 ods. 2 Zákona o Ústavnom súde prerušiť konanie, ak rozhodne, že požiada európsky súd o vydanie poradného stanoviska.** Ak je konanie prerušené, môže ústavný súd v konaní pokračovať aj vtedy, ak európsky súd poradné stanovisko nevydal. Zaujímavým momentom je **vypustenie podmienky existencie závažných dôvodov na pokračovanie v konaní aj v prípade absencie vydania poradného stanoviska.** V porovnaní s úpravou v civilnom, správnom a trestnom konaní má tak ústavný súd väčšiu slobodu rozhodnúť sa, že jednoducho na poradné stanovisko od európskeho súdu nepočká a bude v konaní pokračovať. Napriek prítomnosti rozdielnych formulácií si však nemyslím, že v praxi bude mať táto skutočnosť významné dôsledky. Koniec koncov, hodnotiť môžeme už podľa prvého poradného stanoviska, ktoré bolo vydané v apríli tohto roka (o ktorom budem neskôr hovoriť), a vydanie ktorého trvalo európskemu súdu 6 mesiacov. Ak už sa vnútroštátny súd rozhodne, že sa vydá na cestu interpretácie Dohovoru európskym súdom, a predpokladá sa, že takýto výklad bude požadovať v naozaj sporných prípadoch, na pokračovanie v konaní aj bez vydania tohto stanoviska budú nepochybne existovať závažné dôvody.

Dôvodová správa k Zákonu o Ústavnom súde je vo vzťahu k ustanoveniu § 61 ods. 2 veľmi strohá. Uvádza sa v nej len, že táto právna úprava vyplýva z Protokolu č. 16 k Dohovoru. Je preto potrebné pozrieť sa hlbšie do samotnej dôvodovej správy k protokolu a do sprievodných dokumentov, ktoré európsky súd v tejto súvislosti pripravil. Protokol č. 16 upravuje postup, ktorý sa v základných črtách podobá konaniu o prejudiciálnej otázke pred Súdnym dvorom Európskej únie. Mal by sa stať nástrojom, ktorý môžu vnútroštátne súdy využiť v prípade, ak si nie sú isté ako interpretovať a aplikovať ustanovenia Dohovoru.

Počiatky Protokolu č. 16 siahajú do roku 2006, kedy skupina odborníkov Výboru ministrov Rady Európy vo svojej správe predniesla návrh na vytvorenie „*systemu, prostredníctvom ktorého by mohli národné súdy požiadať o poradné stanoviská v právnych otázkach týkajúcich sa výkladu dohovoru a jeho protokolov.*“ Ďalším podnetom sa stal spojený návrh holandských a nórskeho expertov v januári 2009 na rozšírenie právomoci európskeho súdu o poskytovanie poradných stanovísk. Vo februári 2012 v súvislosti s prípravou Brightonskej konferencie európsky

súd vydal diskusný dokument obsahujúci návrh na rozšírenie jeho jurisdikcie o poskytovanie spomínaných poradných stanovísk. Po tom, ako bolo ukončené vypracovanie návrhu protokolu, **európsky súd dňa 6. mája 2013 prijal svoje stanovisko k návrhu Protokolu č. 16 k Dohovoru**, ktorým sa rozširuje jeho právomoc o vydávanie poradných stanovísk týkajúcich sa výkladu Dohovoru a **od 2. októbra 2013 bol Protokol č. 16 otvorený na podpis**.⁸

Účelom rozšírenia poradnej právomoci európskeho súdu je v zmysle preambuly Protokolu č. 16 *„zlepšiť vzájomnú interakciu medzi súdom a národnými orgánmi a tým posilniť vykonávanie Dohovoru v súlade so zásadou subsidiarity*.“ Cieľom poradných stanovísk je preto poskytnutie pomoci štátom za účelom predchádzania budúcim porušeniam, uľahčenia správneho výkladu Dohovoru v rámci vnútroštátnych právnych poriadkov a v tejto súvislosti posilnenia dialógu medzi súdmi a posilnenia „ústavnej“ úlohy európskeho súdu. Snahou nie je preniesť vnútroštátny spor na európsky súd, ale usmerniť národné súdy a tribunály, ako pristupovať k otázkam týkajúcim sa Dohovoru, ak sú rozhodujúce pre konanie prebiehajúce na vnútroštátnom súde. Predpokladá sa, že ak sa najvyššie súdy budú riadiť poradnými stanoviskami európskeho súdu, takto poskytnutý výklad bude mať väčší vplyv na vnútroštátny právny systém, keďže nižšie súdy budú viazané (či už fakticky alebo právne) právnym názorom vyjadreným v rozhodnutiach najvyšších súdov.⁹

V zmysle článku 1 ods. 1 Protokolu č. 16 *„najvyššie súdy a tribunály Vysokých zmluvných strán, tak ako sú stanovené v súlade s článkom 10, môžu požiadať súd, aby vydal poradné stanoviská k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v dohovore alebo jeho protokoloch*.“ Príslušná **zmluvná strana pritom sama oznámi európskemu súdu, ktorý jej najvyšší súd alebo tribunál bude mať oprávnenie požiadať o poradné stanovisko**. Povaha takéhoto jednostranného vyhlásenia je v diskusii právnej obce sporná. Na jednej strane prevažujú v súčasnosti názory, že vyhlásenie má konštitutívny charakter pokiaľ ide o vznik právomoci konkrétnym orgánom žiadať o poradné stanovisko. Na druhej strane vyvstávajú otázky, či je štát povinný

⁸ Explanatory report to the Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, online <https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf>

⁹ BABÁKOVÁ, B.: Protokol č. 16 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bulletin Oddelenia dokumentácie, analytiky a komparatistiky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, 6, 2017, č. 2, s. 2, online <https://www.nsud.sk/data/files/1829_bulletin_odak_2_2017.pdf>

zahrnúť do vyhlásenia všetky orgány, ktoré spĺňajú stanovené kritériá a či má európsky súd v rámci autonómneho výkladu Dohovoru a jeho protokolov právo sám posúdiť, či orgán podávajúci žiadosť o poradné stanovisko má túto právomoc bez ohľadu na to, či je zahrnutý vo vyhlásení štátu. V zmysle teórie výkladu medzinárodných zmlúv pritom jednostranné vyhlásenie štátu, ktoré nie je integrálnou súčasťou Dohovoru, by nemalo byť spôsobilé meniť obsah medzinárodnej zmluvy. Uvidíme, ako sa táto otázka vyvinie v judikatúre európskeho súdu.¹⁰

Podľa dôvodovej správy k protokolu sa najvyššími súdmi alebo tribunálmi rozumejú súdy alebo tribunály pôsobiace na vrcholnej úrovni v rámci národného súdneho systému. Takáto formulácia zároveň umožňuje zahrnúť do tejto kategórie aj také súdy alebo tribunály, ktoré nie sú na úrovni ústavného alebo najvyššieho súdu, ale majú špeciálnu relevanciu z dôvodu, že sú najvyššími súdmi pre určité druhy prípadov. Najvyšším súdom pritom nemusí byť nevyhnutne ten súd, na ktorý je potrebné sa obrátiť na účely uspokojenia požiadavky vyčerpania vnútroštátnych opravných prostriedkov podľa článku 35 ods. 1 Dohovoru. Určenie tohto orgánu by malo zabrániť nadmernému podávaniu žiadostí a malo by reflektovať primeranú úroveň dialógu medzi súdmi. **V podmienkach slovenského právneho systému budú týmito súdmi prirodzene najvyšší a ústavný súd.** Je potrebné zdôrazniť, že zmluvná strana ratifikujúca protokol nielen sama oznámi európskemu súdu, ktorým súdom bude zverená právomoc žiadať o vydanie poradného stanoviska, ale môže aj kedykoľvek zmeniť špecifikáciu tohto súdneho orgánu. Myšlienkou bolo zabezpečiť flexibilitu potrebnú na pokrytie 47 rôznych súdnych systémov.¹¹

Protokol ďalej ustanovuje, že **dožadujúci súd alebo tribunál môže požiadať o poradné stanovisko len v súvislosti s prípadom, ktorým sa zaoberá.** Uvedené má za cieľ zabrániť abstraktnej revízií legislatívy, ktorá nie je aplikovaná v prebiehajúcej veci. Dožadujúci orgán je tiež povinný zdôvodniť svoju žiadosť a poskytnúť relevantné právne a vecné podklady k prípadu, ktorým sa zaoberá. Tieto požiadavky majú naplniť dva ciele. Vnútroštátny súd musí jednať zväžiť nevyhnutnosť a užitočnosť podania žiadosti o poradné stanovisko, aby mohol vysvetliť dôvody, pre ktoré

¹⁰ PAPROCKA, A. - ZIÓŁKOWSKI, M.: Advisory opinions under Protocol No. 16 to the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review*, 11, 2015, č. 2, s. 274.

¹¹ Explanatory report to the Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, online <https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf>

žiadosť podáva; je tiež v pozícii, v ktorej môže nastaviť relevantné právne a skutkové pozadie a umožniť tak európskemu súdu, aby sa sústredil na zásadné otázky týkajúce sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v Dohovore alebo jeho protokoloch. Pri poskytovaní relevantného právneho a skutkového pozadia by mal dožadujúci súd uviesť (i) predmet vnútroštátneho prípadu a relevantné skutkové zistenia stanovené v priebehu vnútroštátneho konania alebo aspoň zhrnutie relevantných skutkových otázok, (ii) relevantné vnútroštátne právne ustanovenia, (iii) relevantné otázky výkladu Dohovoru, najmä príslušné práva a slobody, ktorých sa žiadosť týka, (iv) ak je to relevantné, zhrnutie argumentov účastníkov dotknutého vnútroštátneho konania a (v) ak je to možné a vhodné, vlastné posúdenie predmetu žiadosti, vrátane akýchkoľvek analýz, ktoré súd pripravil v tejto súvislosti. Európsky súd bude môcť prijímať žiadosti aj v iných jazykoch ako je angličtina a francúzština tak, ako je to pri individuálnych sťažnostiach. Dožadujúce súdy a tribunály sa preto môžu obrátiť na európsky súd aj v ich národnom jazyku, v ktorom je vedené vnútroštátne konanie. Anglický alebo francúzsky preklad žiadosti však musí byť na európsky súd doručený v lehote určenej predsedom európskeho súdu.¹²

Pokiaľ ide o rozsah a obsah žiadosti, je potrebné zdôrazniť, že **predmetom žiadosti môžu byť len zásadné otázky týkajúce sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v Dohovore a jeho protokoloch.** Čo sa považuje za takúto otázku nie je úplne jednoznačné a pravdepodobne vyplynie z následnej judikatúry európskeho súdu. V súlade s článkom 2 ods. 1 Protokolu č. 16 **bude o prijatí žiadosti rozhodovať 5-členný senát veľkej komory.** Možno preto očakávať, že sa na základe odmietnutých žiadostí o vydanie poradného stanoviska vytvorí séria kritérií, ktoré poslúžia na zodpovedanie otázky, čo spadá do rozsahu Protokolu č. 16. **Senát veľkej komory totiž bude musieť uviesť dôvody pre prípadné odmietnutie prijatia žiadosti.** Odmietnuté žiadosti budú pre súdy následne smerodajné pri rozhodovaní, či žiadosť o poradné stanovisko podajú alebo nie, čím by sa malo znížiť i množstvo nedôvodných žiadostí. Obdobný pojem je uvedený v článku 43 Dohovoru, ktorý sa týka predloženia veci veľkej komore. Podľa tohto článku porota piatich sudcov veľkej komory prijme žiadosť o predloženie veci veľkej komore, ak prípad vyvoláva závažné otázky týkajúce sa výkladu a aplikácie Dohovoru alebo jeho protokolov alebo závažnú otázku všeobecného významu. Vzhľadom na

¹² Guidelines on the implementation of the advisory-opinion procedure introduced by Protocol No. 16 to the Convention (as approved by the Plenary Court on 18 September 2017), online <https://echr.coe.int/Documents/Guidelines_P16_ENG.pdf>

to, že porota piatich sudcov veľkej komory vo svojom rozhodnutí neuvádza dôvody prijatia alebo odmietnutia žiadosti o predloženie veci veľkej komore, neexistuje žiadna ustálená judikatúra v tomto smere. Význam tohto pojmu možno odvodiť iba na základe vecí, ktoré boli podľa článku 43 Dohovoru skutočne prejednané veľkou komorou.¹³

Ak porota žiadosť prijme, veľká komora vydá poradné stanovisko. Možno predpokladať, že žiadosti spĺňajúce procesné požiadavky, obzvlášť ak budú obsahovať závažné otázky, európsky súd prijme. Európsky súd by však mal starostlivo zvážiť svoj prístup a nájsť v ňom rovnováhu tak, aby prvotné pretriedenie žiadostí prostredníctvom 5-člennej komory nebolo príliš reštriktívne a nemalo tak odrádzajúci účinok na súdy, ale zároveň aby nebolo príliš benevolentné a nezahltilo tak európsky súd žiadosťami o poradné stanoviská na úkor rýchlosti rozhodovania o individuálnych sťažnostiach. **Porota a veľká komora pozostáva ex officio zo sudcu zvoleného za zmluvnú stranu, pod ktorú patrí dožadujúci súd alebo tribunál.** Ak takého sudcu niet alebo ak tento sudca nemôže zasadať, zasadne ako sudca osoba vybraná predsedom európskeho súdu zo zoznamu vopred predloženého touto stranou. Ide o podmienku, ktorá sa nevzťahuje na konanie o predložení veci veľkej komore na základe článku 43 Dohovoru. Práve naopak, z rozhodovania o prijatí žiadosti v zmysle článku 43 Dohovoru je vylúčený sudca zastupujúci štát, proti ktorému sťažnosť smeruje.

V zmysle článku 3 Protokolu č. 16 **Komisár Rady Európy pre ľudské práva a zmluvná strana, pod ktorú patrí dožadujúci súd alebo tribunál, majú právo predložiť písomné vyjadrenie a zúčastniť sa každého pojednávania.** V záujme riadneho výkonu spravodlivosti môže predseda európskeho súdu vyzvať ktorúkoľvek inú zmluvnú stranu alebo osobu, aby tiež predložila písomné vyjadrenie alebo sa zúčastnila niektorého pojednávania. Ústne pojednávanie v konaní o poradnom stanovisku nie je vylúčené, no ani obligatórne. Je potrebné brať do úvahy, že ak bude nariadené ústne pojednávanie, konanie o poradnom stanovisku sa samozrejme predĺži. Konanie o poradnom stanovisku nie je kontradiktórne a nie je stanovená ani povinná účasť vlády na konaní. Je preto na zvážení vlády, či sa do tohto konania zapojí. Z dôvodovej správy vyplýva, že sa

¹³ BABÁKOVÁ, B.: Protokol č. 16 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bulletin Oddelenia dokumentácie, analytiky a komparatistiky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, 6, 2017, č. 2, s. 2, online <https://www.nsud.sk/data/files/1829_bulletin_odak_2_2017.pdf>

predpokladá, že strany z pôvodného vnútroštátneho konania budú prizvané do konania o poradnom stanovisku.¹⁴

Protokol č. 16 sa výslovne nezaoberá **problematikou preformulovania otázok, ktoré vnútroštátny súd v žiadosti predloží**. Z judikatúry európskeho súdu je ale zjavné, že sťažnosti európsky súd niekedy prekvalifikuje. Ak by sa daný princíp uplatnil na postup podľa Protokolu č. 16, znamenalo by to, že poradné stanoviská by mohli zahŕňať i články Dohovoru, ktoré pôvodná žiadosť neoznačovala. A to buď popri namietaných článkoch Dohovoru alebo i namiesto nich.¹⁵

Poradné stanovisko prijíma 17-členný senát veľkej komory jednoduchou väčšinou, pričom presný počet sudcov tvoriacich väčšinu sa v rozhodnutí musí uviesť. Článok 4 Protokolu č. 16 ustanovuje, že poradné stanoviská sa majú odôvodniť. Ak poradné stanovisko nevyjadruje úplne alebo čiastočne jednomyseľný názor sudcov, každý sudca má právo k nemu pripojiť vlastné stanovisko.

Poradné stanoviská sa oznamujú dožadujúcemu súdu alebo tribunálu, ako aj zmluvnej strane, pod ktorú patrí tento súd alebo tribunál. V súvislosti s týmto oznámením je v dôvodovej správe k protokolu zdôraznená citlivosť jazykovej stránky poradných stanovísk. Je totiž potrebné vziať do úvahy, že prerušené vnútroštátne konanie môže v mnohých právnych systémoch pokračovať až po tom, čo je poradné stanovisko preložené do jazyka, v ktorom koná dožadujúci súd alebo tribunál. V prípade obáv, že preklad stanoviska do jazyka, v ktorom koná dožadujúci súd alebo tribunál, môže spôsobiť oneskorené pokračovanie v prerušenom vnútroštátnom konaní, môže európsky súd spolupracovať s vnútroštátnymi orgánmi v záujme včasnej prípravy takýchto prekladov.¹⁶

Z charakteru otázok, ku ktorým budú poradné stanoviská vydávané, ako aj z ustanovení sprievodných dokumentov k protokolu (z Rokovacieho

¹⁴ Explanatory report to the Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, online <https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf>

¹⁵ BABÁKOVÁ, B.: Protokol č. 16 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bulletin Oddelenia dokumentácie, analytiky a komparatistiky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, 6, 2017, č. 2, s. 2, online <https://www.nsud.sk/data/files/1829_bulletin_odak_2_2017.pdf>

¹⁶ Explanatory report to the Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, online <https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf>

poriadku európskeho súdu, z dôvodovej správy k protokolu a z usmernenia pre vnútroštátne súdy) možno vyvodit' záver, že **konanie o poradnom stanovisku bude mať vysokú prioritu**. Prednostné vybavenie vecí týkajúcich sa žiadosti sa bude vzťahovať nielen na celé konanie, ale aj na všetkých zúčastnených. Nielen európsky súd bude musieť vykonávať úkony prednostne, ale aj vnútroštátne súdy budú povinné prispieť k rýchlemu vybaveniu žiadosti najmä zrozumiteľnou a úplnou formuláciou otázok v žiadosti. Zásada rýchleho konania sa dotkne i osôb, ktoré môžu predložiť písomné vyjadrenia alebo sa zúčastniť na pojednávaní.¹⁷

Poradné stanoviská sa zverejňujú a nie sú záväzné. V súvislosti s účinkami poradných stanovísk sa v dôvodovej správe k protokolu uvádza, že poradné stanoviská sú vydávané v kontexte justičného dialógu medzi európskym súdom a vnútroštátnymi súdmi a tribunálmi. Dožadujúci súd rozhodne o účinkoch poradného stanoviska vo vnútroštátnom konaní. **Skutočnosť, že európsky súd vydal poradné stanovisko v otázke,** ktorá vznikla v kontexte veci prejednáwanej pred súdom alebo tribunálom zmluvnej strany, **nie je prekážkou, aby účastník konania podal individuálnu sťažnosť** podľa článku 34 Dohovoru, t j. vec môže byť napriek tomu predložená európskemu súdu. Ak je však sťažnosť podaná po ukončení konania o poradnom stanovisku, predpokladá sa, že časť sťažnosti, ktorá sa bude týkať otázok, ktoré boli vyriešené v poradnom stanovisku, bude vyhlásená za neprijateľnú alebo vyčiarknutá zo zoznamu sťažností. Poradné stanoviská podľa tohto protokolu nebudú mať priamy účinok na neskoršie sťažnosti. **Budú však tvoriť súčasť judikatúry európskeho súdu, spolu s rozsudkami a rozhodnutiami.** Výklad Dohovoru a jeho protokolov obsiahnutý v takýchto poradných stanoviskách bude mať analogický účinok na výkladové elementy zakotvené európskym súdom v jeho rozsudkoch a rozhodnutiach.¹⁸

Problematickým v praxi by bolo, ak by sa vnútroštátne súdy pravidelne odchyľovali od názorov vyjadrených v poradných stanoviskách európskeho súdu. Uvedené by mohlo spochybniť legitimitu a postavenie európskeho súdu. S prihliadnutím na skutočnosť, že poskytnutie poradného stanoviska nevyklučuje, aby sa účastník konania po vyčerpaní vnútroštátnych

¹⁷ BABÁKOVÁ, B.: Protokol č. 16 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bulletin Oddelenia dokumentácie, analytiky a komparatistiky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, 6, 2017, č. 2, s. 2, online <https://www.nsud.sk/data/files/1829_bulletin_odak_2_2017.pdf>

¹⁸ Explanatory report to the Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, online <https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf>

prostriedkov nápravy obrátil na európsky súd s individuálnou sťažnosťou, prichádza do úvahy aj situácia, kedy by sa vo svojom konečnom rozhodnutí európsky súd odchyľil od názoru, ktorý bol sformulovaný v jeho poradnom stanovisku. Na diskusiu je tiež otázka, **či by poradné stanoviská nemali mať prednosť pred rozsudkami komôr a komisie vzhľadom na to, že ich bude prijímať veľká komora európskeho súdu.** Napriek de iure nezáväznej povahe poradných stanovísk si však ťažko predstaviť, že by takýto oficiálny výklad ustanovení Dohovoru nezaväzoval členské štáty de facto. A to bez ohľadu na to, či sa rozhodli protokol ratifikovať. **Neformálna záväznosť poradných stanovísk vyplýva aj z postavenia európskeho súdu ako jedinej autority oprávnenej vykladať ustanovenia Dohovoru.** Zmluvné strany Dohovoru sú zároveň povinné predchádzať porušeniam individuálnych práv jednotlivcov a odstraňovať existujúce a pretrvávajúce porušenia týchto práv, ktoré môžu byť identifikované v poradnom stanovisku.¹⁹

Európsky súd vydal **usmernenie o implementácii postupu vydávania poradných stanovísk**, ktoré obsahuje niekoľko dôležitých praktických postrehov v súvislosti s predkladaním žiadostí o poradné stanoviská vnútroštátnymi súdmi. Usmernenie špecifikuje, kedy by sa vnútroštátny súd mal obrátiť na európsky súd so žiadosťou o poradné stanovisko. Malo by to byť v prípadoch, kedy prejednávaná vec nastolí novú otázku výkladu Dohovoru alebo ak skutkové okolnosti prípadu neumožňujú priamočiaru aplikáciu judikatúry európskeho súdu alebo ak súd narazí na nesúlad v judikatúre európskeho súdu. Môže ísť tiež o prípady, v ktorých existuje ustálená judikatúra európskeho súdu, ale je potrebné posúdiť, či táto judikatúra nie je prekonaná v zmysle doktríny judikatúry európskeho súdu ako tzv. živého nástroja, ktorý podlieha dynamickým zmenám. Odporúča sa, aby bola na európsky súd podaná žiadosť až po tom, čo sú v konaní ustálené a identifikované relevantné skutkové a právne okolnosti, vrátane otázok týkajúcich sa aplikácie Dohovoru. V závislosti od právnej úpravy v tej ktorej krajine je možné, aby účastníci konania sami navrhli podanie žiadosti na európsky súd o vydanie poradného stanoviska, a to v rámci opravného prostriedku proti rozhodnutiu inštančne nižšieho súdu.²⁰

¹⁹ BABÁKOVÁ, B.: Protokol č. 16 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bulletin Oddelenia dokumentácie, analytiky a komparatistiky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, 6, 2017, č. 2, s. 2, online <https://www.nsud.sk/data/files/1829_bulletin_odak_2_2017.pdf>

²⁰ Guidelines on the implementation of the advisory-opinion procedure introduced by Protocol No. 16 to the Convention (as approved by the Plenary Court on 18 September 2017), online <https://echr.coe.int/Documents/Guidelines_P16_ENG.pdf>

Ak sa dožadujúci súd alebo tribunál domnieva, že žiadosť si vyžaduje **urgentné posúdenie**, mal by o tom európsky súd patrične informovať a uviesť dôvody pre **zrýchlené konanie o žiadosti**. Aj v prípade, ak nebude podaná žiadosť o zrýchlené vybavenie žiadosti o poradné stanovisko, môže európsky súd z vlastnej iniciatívy rozhodnúť, že žiadosť prejedná v zrýchlenom konaní. Kompletná žiadosť by nemala mať viac ako 20 strán.²¹

Usmernenie venuje pozornosť aj otázke **anonymity účastníkov vnútroštátneho konania**. V tejto súvislosti sa v ňom uvádza, že po podaní žiadosti o poradné stanovisko môže európsky súd zaručiť fyzickým alebo právnickým osobám dotknutým vnútroštátnym konaním anonymitu na ich vlastnú žiadosť alebo na žiadosť dožadujúceho súdu alebo tribunálu alebo strany tohto konania. Je povinnosťou dožadujúceho súdu alebo tribunálu zabezpečiť, aby bolo so všetkými osobnými údajmi obsiahnutými v žiadosti nakladané v súlade s relevantnou národnou legislatívou a praxou o anonymizácii (napríklad vymazaním osobných údajov alebo ich ponechaním v anonymizovanej podobe vo vzťahu k fyzickým alebo právnickým osobám dotknutým vecou, ktorá je predmetom vnútroštátneho konania).²²

Veľký význam majú **ustanovenia usmernenia o nákladoch na konanie o poradnom stanovisku**. Konanie o poradnom stanovisku pred európskym súdom je bezplatné. Európsky súd nerozhoduje o nákladoch a trovách účastníkov vnútroštátneho konania, ktoré prebieha pred dožadujúcim súdom alebo tribunálom, o ktorých rozhodne tento dožadujúci súd alebo tribunál v súlade s právnou úpravou a praxou príslušnej zmluvnej strany. Predseda európskeho súdu môže vyzvať účastníka vnútroštátneho konania, aby vstúpil do konania o poradnom stanovisku ako vedľajší účastník. Ak takýto účastník konania nemá dostatok finančných prostriedkov, ak je to možné podľa vnútroštátnej legislatívy, prizná mu dožadujúci súd alebo tribunál právnu pomoc na pokrytie nákladov na účasť v konaní, vrátane nákladov na právne zastupovanie pred európskym súdom. Aj európsky súd môže priznať dotknutému účastníkovi konania právnu pomoc, ak mu nebola priznaná podľa vnútroštátneho právneho poriadku alebo v rozsahu, v ktorom poskytnutá pomoc nepokrýva alebo pokrýva len sčasti náklady vynaložené v konaní pred európskym súdom.²³

²¹ Ibid

²² Ibid

²³ Ibid

V usmernení sa záverom uvádza, že dožadujúci súd alebo tribunál môže informovať európsky súd o postupe vo vnútroštátnom konaní po vydaní poradného stanoviska a zaslať mu kópiu finálneho rozhodnutia vo veci.²⁴

V nadväznosti na ratifikáciu Protokolu č. 16 bol upravený aj **Rokovací poriadok európskeho súdu. Jeho upravené znenie vykazuje niekoľko nedostatkov**, na ktoré by som chcela upozorniť. Účastníci vnútroštátneho konania sú v zmysle Rokovacieho poriadku v rovnakom postavení ako akékoľvek tretie strany. Nemajú právo na oznámenie zo strany európskeho súdu, že bola podaná žiadosť o poradné stanovisko, ani o tom, či bola prijatá na prejednanie veľkou komorou, ani nemusia byť vyzývaní, aby predložili svoje vyjadrenia počas konania o poradnom stanovisku. Rokovací poriadok tiež nezaručuje, že zmluvnej strane, pod ktorú patrí súd, ktorý podal žiadosť o poradné stanovisko, budú doručené vyjadrenia tretích strán počas konania o poradnom stanovisku. Z ustanovení Rokovacieho poriadku tiež nie je zrejmé, kto bude znášať náklady na preklad materiálov predložených dožadujúcim súdom alebo tribunálom európskemu súdu. Tiež nie je zrejmé, aký postup bude uplatnený v prípade, ak iná zmluvná strana alebo európsky súd nebudú súhlasiť s jednostrannou deklaráciou, v rámci ktorej zmluvná strana určí najvyšší súd alebo tribunál oprávnený požiadať o poradné stanovisko. Tieto nedostatky v Rokovacom poriadku by bolo vhodné odstrániť.²⁵

Začiatkom apríla tohto roka európsky súd vydal **historicky prvé poradné stanovisko na základe žiadosti Kasačného súdu Francúzska**. Žiadosť o vydanie poradného stanoviska bola podaná začiatkom októbra, a teda celý proces trval približne šesť mesiacov. **Stanovisko sa týkalo uznania rodičovstva na základe dohody o náhradnom materstve vo vzťahu k určenej matke**. Prípado bol už raz predložený európskemu súdu v podobe individuálnej sťažnosti. Sťažovateľmi boli vtedy manželia francúzskej národnosti, ktorý odcestovali do Kalifornie, aby tam uzavreli dohodu o náhradnom materstve. V roku 2000 sa náhradnej matke narodili dvojčatá, ktorých biologickým otcom bol prvý sťažovateľ. Ženské pohlavné bunky boli darované treťou osobou, keďže sťažovateľka bola neplodná. Kalifornský najvyšší súd zapísal sťažovateľov do rodných listov potomkov ako ich rodičov, a to ešte pred ich narodením. Po narodení dcér sa sťažovatelia obrátili na francúzske orgány so žiadosťou o zapísanie ich

²⁴ Ibid

²⁵ Open Society Justice Initiative: Implementing ECHR Protocol 16 on Advisory Opinions, 2016, online <<https://www.justiceinitiative.org/uploads/a99d7fe9-8d12-41be-b482-7f08a35912a9/briefing-echr-protocol-16-20160322.pdf>>

narodenia do matriky. Francúzske orgány žiadosť zamietli pre rozpor s verejným poriadkom. Dohody o náhradnom materstve sú podľa francúzskeho právneho poriadku neplatné. Občianskoprávne konanie prebiehalo na troch stupňov súdnej sústavy osem rokov. Výsledkom bolo vyhlásenie zápisu v matrike za neplatný a jeho výmaz. Sťažovatelia sa obrátili na európsky súd, ktorý v roku 2014 vyslovil porušenie práva na ochranu súkromného života oboch dcér podľa článku 8 Dohovoru. Po vydaní rozsudku európskeho súdu Kasačný súd Francúzska umožnil, aby bol do matriky zapísaný aspoň biologický otec, ale matku v tomto prípade do matriky nezapísali, keďže nebola ich biologickou matkou.²⁶

Francúzsky súd v žiadosti o poradné stanovisko uviedol, že matka má alternatívnu možnosť, na základe ktorej môže byť právne uznaný jej vzťah k potomkom, a tou je adopcia detí. Predmetom žiadosti o poradné stanovisko bolo zodpovedanie otázky, či odmietnutie zapísania matky do matriky predstavuje prekročenie miery voľnej úvahy vnútroštátneho súdu, a či adopcia ako alternatíva k zápisu matky do matriky postačuje na súladnosť s článkom 8 Dohovoru. Európsky súd v poradnom stanovisku uviedol, že v obdobných prípadoch je prvoradá záujem dieťaťa. Odmietnutie zápisu matky do matriky má negatívny dopad na život dieťaťa. Keďže v zmluvných štátoch Dohovoru neexistuje konsenzus v tejto otázke, diskrečná právomoc by bola za normálnych okolností veľmi široká. Avšak vzhľadom k tomu, že v danej veci ide o obzvlášť dôležitý aspekt práva na ochranu súkromného a rodinného života, miera voľnej úvahy musí byť zúžená. Právo na ochranu súkromného života dieťaťa podľa článku 8 Dohovoru požaduje, aby vnútroštátne právo poskytlo možnosť právne uznať rodičovský vzťah medzi dieťaťom a určenou matkou, ktorá je zapísaná v rodnom liste na základe zákonne uzavretej dohody o náhradnom materstve v zahraničí. Takáto možnosť musí byť vo vnútroštátnom právnom poriadku dostupná najneskôr v čase, kedy sa rodičovský vzťah stane praktickou realitou. Postup právneho uznania rodičovstva musí byť zakotvený vo vnútroštátnom práve a jeho uplatnenie a zavedenie musí byť rýchle a efektívne. Je preto na vnútroštátnom súde, aby posúdil, či by boli tieto požiadavky naplnené formou adopcie. Európsky súd explicitne uznal, že adopcia by mohla tieto požiadavky naplniť, ak existuje možnosť rozhodnúť o nej rýchlo tak, aby dieťa nebolo držané dlho v stave právnej neistoty a ak sú jej podmienky primerane zákonne regulované.²⁷

²⁶ Analysis: The Strasbourg Court's First Advisory Opinion under Protocol 16, 2019, online <<https://echrblog.blogspot.com/2019/05/the-european-courts-first-advisory.html>>

²⁷ LAVRYSEN, L.: The mountain gave birth to a mouse: the first Advisory Opinion under Protocol No. 16. Strasbourg Observers, 2019, online

Po vydaní poradného stanoviska sa naň vzniesla vlna kritiky. Je síce pravdou, že európsky súd jasne konšatoval, že úplné odmietnutie uznania vzťahu matky k deťom by predstavovalo porušenie článku 8 Dohovoru a poskytnutie efektívnej alternatívy by bolo postačujúce, avšak **sporné otázky sa iba presunuli do detailnejšej podoby.** Možno konštatovať, že **stanovisko síce odpovedalo na položené otázky, avšak v odpovediach prinieslo ďalšie otázky** – čo sa považuje za praktickú realitu a čo sa považuje za rýchlu a efektívnu alternatívu k právnemu uznaniu rodičovstva. Európsky súd by sa možno uvedenej kritike vyhol, keby prezieravo aspoň v náznakoch vyložil tieto použité pojmy. Pozitívnym momentom je relatívna **stručnosť poradného stanoviska** (právne posúdenie v rozsahu približne 6 strán) a **rýchlosť jeho vydania** (v priebehu 6 mesiacov). V konaní nebolo nariadené ústne pojednávanie, ale prostredníctvom písomných vyjadrení sa doňho zapojilo niekoľko subjektov, od účastníkov vnútroštátneho konania, cez zástupcov iných zmluvných strán Dohovoru až po neziskové organizácie. V porovnaní s konaním o individuálnej sťažnosti možno konštatovať, že európsky súd sa až tak nezaobrá faktickými a skutkovými okolnosťami prípadu, ale snaží sa otázky zodpovedať všeobecne, aby tým posilnil aplikovateľnosť stanoviska aj pre budúce prípady. Tým je zdôraznená snaha o naplnenie „ústavnej“ úlohy európskeho súdu. Z tejto prvej skúsenosti možno konštatovať, že **európsky súd v poradnom stanovisku nezodpovie všetky otázky do úplného detailu, ale poskytne rýchlu a efektívnu odpoveď aspoň v základných rysoch.** Pre vnútroštátny súd rozhodne nie je usmernenie od medzinárodného súdneho orgánu za takýchto okolností zanedbateľné.²⁸

Ústavný súd Slovenskej republiky doposiaľ podal iba jeden návrh na začatie prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom Európskej únie. Otázne teda je, v akej miere bude využívať inštitút poradných stanovísk pred Európskym súdom pre ľudské práva. Charakter konania o poradnom stanovisku ho však predurčuje na to, aby jednak znížilo počet individuálnych sťažností podaných na európsky súd, odstránilo systémové problémy vo vnútroštátnom právnom prostredí, eliminovalo nejasnosti v ustanoveniach Dohovoru a v judikatúre európskeho súdu a relatívne rýchlo a na dobrovoľnej báze poskytlo odpovede na sporné otázky. **Je to akási forma prevencie** a z každodenného života vieme, že **venovať**

<<https://strasbourgobservers.com/2019/04/24/the-mountain-gave-birth-to-a-mouse-the-first-advisory-opinion-under-protocol-no-16/>>

²⁸ Analysis: The Strasbourg Court's First Advisory Opinion under Protocol 16, 2019, online <<https://echrblog.blogspot.com/2019/05/the-european-courts-first-advisory.html>>

pozornosť prevencii je užitočnejšie, ako potom odstraňovať negatívne následky - v tomto prípade negatívne následky porušení Dohovoru.

Ďakujem za pozornosť!

Zoznam použitej literatúry

1. Analysis: The Strasbourg Court's First Advisory Opinion under Protocol 16, 2019, online <https://echrblog.blogspot.com/2019/05/the-european-courts-first-advisory.html>
2. BABÁKOVÁ, B.: Protokol č. 16 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bulletin Oddelenia dokumentácie, analytiky a komparistiky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, 6, 2017, č. 2, s. 2, online https://www.nsud.sk/data/files/1829_bulletin_odak_2_2017.pdf
3. BERGER, V.: Protocol No. 16 and Legal Professionals, online <https://www.coe.int/en/web/help/protocol-no.-16-and-legal-professionals>
4. CALLEWAERT, J.: Protocol 16 and the Autonomy of EU Law: Who is Threatening Whom? 2014, online <https://europeanlawblog.eu/2014/10/03/protocol-16-and-the-autonomy-of-eu-law-who-is-threatening-whom/>
5. DEÁK, K.: Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *Studia Juridica et Politica Jaurinensis*, 5, 2018, č. 1, s. 39, online <https://dfk-online.sze.hu/images/sjpi%202018/~%20SJPJ%202018%201%20Full%20Text%20-%20MS%20WORD%20Version%20.pdf>
6. Dôvodová správa k zákonu č. 314/2018 Z.z., o Ústavnom súde Slovenskej republiky
7. Explanatory report to the Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, online https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf
8. Guidelines on the implementation of the advisory-opinion procedure introduced by Protocol No. 16 to the Convention (as approved by the Plenary Court on 18 September 2017), online https://echr.coe.int/Documents/Guidelines_P16_ENG.pdf
9. JAHN, J.: Normative Guidance from Strasbourg Through Advisory Opinions. Deprivation or Relocation of the Convention's Core? *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht - Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, 74, 2014, s. 821, online https://www.zaoerv.de/74_2014/74_2014_4_a_821_846.pdf

10. JÓZWICKI, W.: Protocol 16 to the ECHR: A Convenient Tool for Judicial Dialogue and Better Domestic Implementation of the Convention? In. KUZELEWSKA, E., KLOZA, D., KRASNICKA, I., STRZYCZKOWSKI, F. (ed.): European Judicial Systems as a Challenge for Democracy. Białystok: Intersentia, 2015, s. 183.
11. LAVRYSEN, L.: The mountain gave birth to a mouse: the first Advisory Opinion under Protocol No. 16. Strasbourg Observers, 2019, online <https://strasbourgobservers.com/2019/04/24/the-mountain-gave-birth-to-a-mouse-the-first-advisory-opinion-under-protocol-no-16/>
12. Open Society Justice Initiative: Implementing ECHR Protocol 16 on Advisory Opinions, 2016, online <https://www.justiceinitiative.org/uploads/a99d7fe9-8d12-41be-b482-7f08a35912a9/briefing-echr-protocol-16-20160322.pdf>
13. PAPROCKA, A. - ZIÓŁKOWSKI, M.: Advisory opinions under Protocol No. 16 to the European Convention on Human Rights. European Constitutional Law Review, 11, 2015, č. 2, s. 274.
14. Protokol č. 16 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd
15. Stanovisko 2/13 SÚDNEHO DVORA (plénium) z 18. decembra 2014 vydané na základe článku 218 ods. 11 ZFEÚ – Návrh medzinárodnej dohody – Pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – Zlučiteľnosť uvedeného návrhu so Zmluvou o EÚ a Zmluvou o FEÚ
16. Zákon č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok (§ 2 ods. 1)
17. Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok (§ 445)
18. Zákon č. 353/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony
19. Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (§ 456)
20. Zákon č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kontaktné údaje

JUDr. Daniela Švecová

daniela.svecova@nsud.sk

Najvyšší súd Slovenskej republiky

Župné námestie 13

814 90 Bratislava

Slovenská republika

**K aktívnej legitímácii verejného ochrancu práv v konaní
o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom podľa čl.
125 ods. 1 Ústavy**

**The active legitimacy of the public defender in proceeding
before the Constitutional Court of the Slovak Republic on the
conformity of legal regulations pursuant to Article 125 (1) of
the Constitution of the Slovak Republic**

Prof. JUDr. Mária Patakyová, CSc.
verejná ochrankyňa práv¹

Abstrakt

Verejný ochranca práv nie je vybavený silnými kompetenciami. Najsilnejšou, a z pohľadu právnych následkov najúčinnjšou, je možnosť iniciovať konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) o súlade právnych podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“), ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy. Táto právomoc verejného ochrancu práv bola zavedená ústavným zákonom č. 92/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Túto právomoc však ústavný súd reštriktívnym a pochybným výkladom obmedzil a v niektorých situáciách znemožnil verejnému ochrancovi práv plniť si svoje úlohy, a teda chrániť základné práva a slobody fyzických a právnických osôb. Príspevok analyzuje relevantné rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky s cieľom otvorenia diskusie o doterajšom spôsobe interpretácie oprávnení verejného ochrancu práv.

Kľúčové slová

Verejný ochranca práv, konanie pred ústavným súdom, aktívna legitímácia, základné práva a slobody

¹ PodĎakovanie za prípravu podkladov k tomuto príspevku patrí kolegom z Kancelárie VOP Dominikovi Fabiánovi a Petrovi Gombalovi.

Abstract

The public defender of rights does not possess strong powers. The most powerful one, and as to legal effects the most effective one, is the power to initiate proceeding before the Constitutional Court of the Slovak Republic (hereinafter as the “Constitutional Court”) on conformity of legal regulations pursuant to Article 125 (1) of the Constitution of the Slovak Republic No. 460/1992 Coll. as amended (hereinafter as the “Constitution”), in case their further enforcement may jeopardize fundamental rights and freedoms or human rights and fundamental freedoms arising from applicable international treaty. This power of the public defender of rights was introduced by Constitutional Act No. 92/2006 Coll. on amending and supplementing of the Constitution of the Slovak Republic No. 460/1992 Coll. as amended.

However, this power was curbed by restrictive and dubious interpretation from the Constitutional Court which in several cases denied the public defender of rights the possibility to fulfil its duties and thereby to ensure protection of fundamental rights and freedoms of natural and legal persons. The paper analyses the relevant decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic in order to open discussion regarding this restrictive and dubious interpretation.

Key words

Public defender of rights, proceeding before the Constitutional Court, active legitimacy, fundamental rights and freedoms

Úvod

Verejný ochranca práv bol do ústavného poriadku Slovenskej republiky zavedený ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Verejný ochranca práv je atypickou inštitúciou v právnom poriadku Slovenskej republiky, ktorá pôsobí v prospech ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb, posilňuje kontrolu orgánov verejnej moci a iniciuje reformy práva a verejnej moci². Atypickosť tejto ústavnej inštitúcie spočíva v spôsobe jej fungovania a rozsahu jej právomocí. Na rozdiel od iných ústavných inštitúcií, inštitúcia verejného ochrancu práv nie je založená na štátnej moci stojacej v pozadí tejto inštitúcie, ale práve na jej neformálnosti ako tzv. *soft power*, a preto

² KROŠLÁK, D.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, s. r. o., 2016. Str. 669.

úspešnosť plnenia jej poslania závisí od rešpektu a úcty ostatných zložiek moci.

Najsilnejšou, a z pohľadu právnych následkov najúčinnjšou kompetenciou VOP, je možnosť iniciovať konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) o súlade právnych podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“), ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy. Táto právomoc verejného ochrancu práv bola zavedená ústavným zákonom č. 92/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Uvedená právomoc je zvýraznená aj v tzv. Benátskych zásadách, ktoré vypracovala Benátska komisia pri Rade Európy a predstavujú medzinárodný štandard pre inštitúcie ombudsmanského typu³. Zásada uvedená pod č. 19. uvádza “Po vyšetrovaní má ombudsman prednostne právomoc napadnúť ústavnosť zákonov a iných právnych predpisov alebo všeobecných správnych aktov.”

V tomto príspevku sa zameriame na spôsob interpretácie a aplikácie tohto oprávnenia zo strany ústavného súdu, pretože je určujúca pri plnení základného poslania VOP, ktorým je chrániť základné práva a slobody fyzických a právnických osôb. Považujeme za zásadné pripomenúť argumentáciu, ktorou ústavný súd položil základy reštriktívneho prístupu k aktívnej legitímácii verejného ochrancu práv.⁴

1. Rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 5/2014

Ústavný súd sa prvýkrát stretol s návrhom verejného ochrancu práv podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy⁵ v konaní sp. zn. PL. ÚS 8/2010. Dňa 2. júna 2010 tento návrh odmietol ako *zjavne neopodstatnený*. Ústavný súd v uznesení č. k. PL. ÚS 8/2010-24 nevyužil svoju príležitosť a nevyjadril sa k podmienkam a otázkam aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv v konaní podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. g) a 151a

³ Benátske zásady schválené na 118. zasadnutí Benátskej komisie 15/16 marca 2019.

⁴ V tomto príspevku nebudeme podrobne analyzovať ostatné rozhodnutie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/2018, ktorým sa zjemsnila podmienka „živej veci“ ako prekážky iniciovať konanie o súlade v nadväznosti na rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS. 44/2015, ani rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 36/2015 o vylúčení anonymných podnetov.

⁵ Pred nadobudnutím účinnosti ústavného zákona č. 232/2012 Z. z. ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov to bol čl. 130 ods. 1 písm. f) Ústavy.

ods. 2 Ústavy. A to i napriek tomu, že už vtedy na ústavnom súde o tejto otázke diskusia prebehla.⁶

Po zmene v osobe verejného ochrancu práv došlo k späťvzatiu dovtedy podaných návrhov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. g) a čl. 151a ods. 2 Ústavy. Preto ústavný súd bez meritórneho rozhodnutia zastavil konania o týchto návrhoch rozhodnutiami č. k. PL. ÚS 14/2012-17 zo dňa 19. septembra 2012 a č. k. PL. ÚS 16/2012-33 zo dňa 12. decembra 2012.

S aktívnou legitimáciou verejného ochrancu práv v predmetnom type konaní sa ústavný súd argumentačne vysporiadal až v rozhodnutí č. k. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014, ktorým odmietol návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy o súlade ustanovení § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) a § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) s Ústavou, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach. V tomto rozhodnutí dospel ústavný súd k záveru, „že na rozdiel od iných procesne legitimovaných subjektov podľa čl. 130 ods. 1 ústavy verejný ochranca práv môže namietať neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci.“⁷

. Svoj názor odôvodňuje ústavný súd nasledovnými argumentami:

- Čl. 151a ods. 6 Ústavy obsahuje splnomocnenie pre zákonodarcu na úpravu postupu v konaní verejného ochrancu práv;
- Systematický výklad zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“);
- Opačný výklad by znamenal, že verejný ochranca práv má v parlamentnej republike silnejšie postavenie ako priamo volení zástupcovia a vláda.

1.1. K splnomocneniu zákonodarcu na úpravu postupu v konaní verejného ochrancu práv

⁶ Odlišné stanovisko sudkyne Eudmily Gajdošíkovej k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

⁷ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

Ústavný súd v dotknutom rozhodnutí dospel k záveru: „*Navrhovateľka síce citovala čl. 151a ods. 6 ústavy, nezdôraznila však, že tento ústavný text odkazuje v podrobnostiach jej činnosti od voľby až po rozhodovaciu činnosť na zákonnú úpravu. Teda ústavný text splnomocňuje zákon na úpravu v konaní verejného ochrancu práv.*“⁸ Pre vyhodnotenie tohto argumentu ústavného súdu je vhodné poukázať na text čl. 151a od. 6 Ústavy: „*Podrobnosti o voľbe a odvolávaní verejného ochrancu práv, o jeho pôsobnosti, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany, o predkladaní návrhov na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb ustanoví zákon.*“

Ako už z textu predmetného článku vyplýva, nemožno v zásade oponovať ústavnému súdu v tom, že ústavodarca splnomocňuje zákonodarcu na úpravu *podrobností* týkajúcich sa aj začatia konania pred ústavným súdom v zmysle čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy. Čo však ústavný súd vo svojom výklade opomenul je rozsah splnomocnenia obsiahnutého v predmetnom článku. Ústavodarca splnomocňuje zákonodarcu len na úpravu *podrobností*. Slovo *podrobnosť* možno synonymicky označiť ako jednotlivosť či detail.⁹ Jednotlivosť je niečo, čo nie je pojmovo zovšeobecnené.¹⁰ Jednotlivé je niečo, čo je oddelené od ostatných, od celku.¹¹ Spojením konkrétnych jednotlivostí nám vzniká konkrétny celok. Preto povaha jednotlivostí je určujúca pre povahu celku. Ak by sme teda zmenili jednu z jednotlivostí za inú, odlišnú, zmenili by sme aj celok. Premietnuté do našej roviny, ústavodarca umožňuje splnomocnením v slove *podrobnosť* upraviť zákonodarcovi také otázky a takým spôsobom, aby nedošlo k zmene celku, ktorý je vyjadrený v Ústave.

Upraviť *podrobnosti o pôsobnosti verejného ochrancu práv, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany a o predkladaní návrhov na začatie konanie podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy* znamená upraviť také otázky a takým spôsobom, aby nedošlo narušeniu podstaty obsiahnutej v Ústave v čl. 130 ods. 1 písm. g) a čl. 151a ods. 2 Ústavy. Tieto články ustanovujú, že verejný ochranca práv môže podať návrh podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy vtedy, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe, resp. vtedy ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala.

⁸ Tamtiež.

⁹ Význam slova *podrobnosť* v online slovníku <http://www.slex.sk>.

¹⁰ <https://sk.wikipedia.org/wiki/Jednotlivina>

¹¹ Význam slova *jednotlivý* v online slovníku <http://www.slex.sk>.

Ústava nelimituje toto právo len na prípady konkrétnej osoby, resp. osoby o ktorej porušených právach verejný ochranca práv koná, ale vzťahuje ho aj na prípady, keď verejný ochranca práv koná z vlastnej iniciatívy. Ak by sme prijali výklad zákona o verejnom ochrancovi práv, ktorý by znamenal zúženie ústavnej právomoci verejného ochrancu práv podať návrh podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy, tak by zákonodarca prekročil splnomocnenie udelené mu ústavodarcom, a teda upravil by *podrobnosti* takým spôsobom, že by zmenil povahu celku.

1.2. K systematickému výkladu zákona o verejnom ochrancovi práv

Ústavný súd v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 5/2014 uvádza: „Referenčným ustanovením na jej aktívnu legitimáciu v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy preto zostáva zákonná úprava vyplývajúca z ustanovenia § 21 zákona o verejnom ochrancovi práv, ktorého úvodné slová „ak pri vybavovaní podnetu verejný ochranca práv zistí“ znamenajú, že ide o zistenie viažuce sa na konkrétnu činnosť ochrankyne verejných práv. Odporovalo by právnej logike, aby každé ustanovenie zákona o verejnom ochrancovi práv začínalo úvodom „ak pri vybavovaní podnetu...“. Je zrejmé, že aj § 21 ods. 2 a 3 zákona o verejnom ochrancovi práv sa viaže na konkrétne zistenia a preskúmavanie podnetov právnických a fyzických osôb, čo dokonca zdôrazňuje nadpis kapitoly „Postup pri vybavovaní podnetov“, ktorej obsahom je aj ustanovenie § 21. Celá táto časť zákonnej úpravy sa teda vzťahuje na postup pri vybavovaní podnetov.“¹²

Ustanovenie § 21 ods. 1, 2 a 3 zákona o verejnom ochrancovi práv:

„(1) Ak pri vybavovaní podnetu verejný ochranca práv zistí skutočností nasvedčujúcu tomu, že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb, môže podať podnet na jeho zmenu alebo zrušenie príslušnému orgánu.

(2) Orgán, ktorému verejný ochranca práv podal podnet podľa odseku 1, musí upovedomiť verejného ochrancu práv do 20 dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal.

(3) Verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.“

¹² Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

Preferovanie systematického výkladu bez ohľadu na význam, účel a okolnosti vydania zákona je veľmi rizikové. Obzvlášť vtedy, ak sme si vedomí skutočnosti, že legislatívna technika najmä v predchádzajúcich obdobiach nebola veľmi precízna. Preto nemožno zakladať výlučne na systematickom zaradení určitého ustanovenia zákona bez ohľadu na jeho obsah, obzvlášť ak takéto ustanovenie bolo doplnené novelizáciou. Vždy je potrebné prihliadať na obsahovú súvislosť predmetných ustanovení, účel zákona a obsah zákona. Obdobne obozretne je potrebné postupovať pri výklade ustanovenia § 21 zákon o verejnom ochrancovi práv, keďže ods. 3 bol doplnený práve novelou, zákonom č. 122/2006 Z. z., ktorý predstavoval reakciu na ústavný zákon č. 92/2006 Z. z. – teda zakotvenie právomoci verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov prostredníctvom čl. 130 ods. 1 písm. g) a tiež čl. 151a ods. 2 Ústavy. Už z textu ustanovení § 21 ods. 1 a 2 zákona o verejnom ochrancovi práv vyplýva, že sa vzťahujú len na vybavovanie podnetov a ustanovenie § 21 ods. 3 predmetného zákona nemá zjavnú obsahovú nadväznosť na predchádzajúce ustanovenia.¹³ Túto skutočnosť potvrdzuje tiež fakt, že ustanovenie § 3 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv v zásade vylučuje aplikáciu ustanovenia § 21 zákona o verejnom ochrancovi práv na Národnú radu Slovenskej republiky (ako orgán, ktorý by mal byť zodpovedný za zásah do práv spočívajúci v zákone).

Pokiaľ by sa teda „*ustanovenie § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv malo interpretovať tak, že podnet môže smerovať priamo voči zákonu, resp. že verejný ochranca práv môže z vlastnej iniciatívy urobiť predmetom svojej kontroly priamo zákon, znamenalo by to v podstate rozšírenie jeho kontrolnej pôsobnosti aj na národnú radu a jej činnosť. To je ale v rozpore s už citovaným ustanovením § 3 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv.*“¹⁴

Je preto zřejmé, že ustanovenie § 21 ods. 1 a 2 a ustanovenie § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv sa vzájomne ani nemôžu podmieňovať. Ide o osobitné oprávnenia, ktoré medzi sebou nemajú, a s ohľadom na obsah zákona ani nemôžu mať vzájomnú súvislosť.

Na základe uvedeného konštatujeme, že určujúcim pre aktívnu legitimáciu verejného ochrancu práv vo vzťahu ku konaniu o súlade právnych predpisov sa preto stáva ustanovenie § 13 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv (podľa ktorého koná verejný ochranca práv na základe podnetu alebo

¹³ Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

¹⁴ Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosu k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

z vlastnej iniciatívy) a ustanovenie § 22 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv (podľa ktorého sa ustanovenia § 14 ods. 3 a § 17 až 21 zákona o verejnom ochrancovi práv vzťahujú na verejného ochrancu práv aj vtedy, ak plní úlohy, ktoré patria do jeho pôsobnosti z vlastnej iniciatívy bez toho, aby bol vo veci podaný podnet).

Z vyššie uvedeného výkladu zákona o verejnom ochrancovi práv je zrejmé, že verejný ochranca práv môže konať aj z vlastnej iniciatívy (ustanovenie § 13 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv) a pri takomto postupe mu patrí oprávnenie v zmysle ustanovenia § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv v spojení s čl. 151a ods. 2 Ústavy na podanie návrhu na súlad predpisov s Ústavou, a to aj bez predchádzajúceho podania podnetu. Vyššie uvedenú argumentáciu potvrdzuje aj zámer zákonodarcu a ústavodarcu, ktorý pri zavedení predmetnej právomoci do zákona o verejnom ochrancovi práv a Ústavy jasne vyjadrili v dôvodovej správe: „...Koná predovšetkým na základe podnetu, ale je mu daná možnosť konať i z vlastnej iniciatívy.“¹⁵.

1.3. K postaveniu priamo volených zástupcov, vlády a verejného ochrancu práv v parlamentnej republike

Ústavný súd vo svojom rozhodnutí uviedol: „Ak by ústavný súd prijal názor na aktívnu legitimáciu v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy prezentovaný verejnou ochrankyňou práv, určil by jej silnejšie právne postavenie v parlamentnej republike, ako majú priamo volení zástupcovia – poslanci, pretože títo, ak chcú podať takýto návrh, musia ho podať najmenej v počte jednej pätiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Podobne je to i s vrcholným orgánom výkonnej moci – vládou, ktorá v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 120 ods. 1 ústavy je aktívne legitimovaná ako kolektívny orgán. Ak by si ústavný súd osvojil názor na aktívnu legitimáciu predložený verejnou ochrankyňou práv, predstavovalo by to jej osobitné postavenie v systéme kontroly ústavnosti právneho poriadku prevyšujúce aktívnu legitimáciu zákonnej a výkonnej moci. Takéto široké ponímanie aktívnej legitimácie nemá opodstatnenie v ústavnom poriadku Slovenskej republiky. Umožňovalo by verejnej ochrankyňi práv dožadovať sa kontroly ústavnosti pri riešení podnetov konkrétnych právnických alebo fyzických osôb, ktoré sa uchádzajú o jej ochranu, ale aj vždy podľa jej voľných úvah bez riešenia podnetov konkrétnych subjektov, ktorých ochranu vykonáva.“¹⁶

¹⁵ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 92/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

¹⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

Nie je to aktívna legitímácia v konaní o súlade právnych predpisov (ani iné právomoci), ktorá determinuje postavenie určitého orgánu v systéme vzájomných brzd a protiváh, ale je to práve postavenie a úlohy zverené tomuto orgánu, ktoré determinujú povahu prípadnej aktívnej legitímácie konania o súlade právnych predpisov (aj iných právomocí tohto orgánu). Teória trojdelenia moci a tiež systém brzd a protiváh umožňujúci zotrvanie právneho štátu totiž garantujú ústavným orgánom a inštitúciám v rámci systému im vlastné kompetencie zodpovedajúce ich úlohám.¹⁷

„Existencia každého aktívne legitímovaného subjektu pre konanie pred ústavným súdom totiž mala a má vždy svoje osobitné opodstatnenie, z ktorého vychádza aj rozhodnutie, či sa prizná skupine alebo monokratickému orgánu: legitímácia jednej pätiny poslancov sleduje ochranu parlamentnej menšiny, legitímácia prezidenta ochranu jeho prerogatív, efektívne presadenie jeho práva veta a – pri existencii priamej voľby – aj presadenie jeho demokratickej legitimity voči parlamentu; aktívna legitímácia vlády slúžila okrem ochrany jej ústavných prerogatív ... tiež výkonu právnej kontroly nad územnou samosprávou...“¹⁸

Keďže ustanovenie každého z aktívne legitímovaných subjektov na konanie o súlade právnych predpisov má svoj osobitný dôvod vyplývajúci z postavenia a úloh tohto orgánu či inštitúcie „... celkom zjavne nemožno z oprávnenia iniciovať konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ktorým na jednej strane disponuje kvalifikovaná skupina poslancov parlamentu, resp. vláda, a na druhej strane aj verejný ochranca práv, odvodzovať „silu ich právneho postavenia v parlamentnej republike.“¹⁹ Možno tiež uznať argumentáciu sudcu ústavného súdu Lajosa Mészárosa, že logika takejto argumentácie by viedla k nevyhnutnému záveru, že už samotná existencia ústavného súdu je v rozpore s princípom parlamentnej republiky.²⁰

Vo vzťahu k tomuto argumentu ústavného súdu môžeme oprávnene namietat', že ide o argument zjavne „neprijateľný až absurdný a nezohľadňujúci ústavou založenú organizáciu verejnej moci“²¹.

¹⁷ Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

¹⁸ Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

¹⁹ Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

²⁰ Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

²¹ Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

2. Rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 40/2014 – kritérium „kvalifikovaného podnetu“ a vylúčenie podnetu *actio popularis*

Silný dissent prehlasovanej menšiny sudcov ústavného súdu k rozhodnutiu sp. zn. PL. ÚS 5/2014 pomerne jasne poukazoval na argumentačný lapsus, resp. nedostatky argumentácie ústavného súdu v rozoberanom rozhodnutí. Javilo sa preto ako potrebné, pred akýmikoľvek ďalšími predčasnými úsudkami, počkať na to, či väčšina ústavného súdu zareaguje a dokáže argumentačne vyvrátiť protiargumenty obsiahnuté v disentoch.

Po rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 5/2014 verejná ochrankyňa práv zobrala späť svoj ďalší návrh podľa čl. 125 Ústavy a v tomto dôsledku došlo k zastaveniu konania rozhodnutím sp. zn. III. ÚS 195/2014.

Dňa 14. júla 2014 sa verejná ochrankyňa práv opätovne pokúsila, po odstránení vád vytykaných ústavným súdom v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 5/2014, iniciovať konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy, a to tiež vo vzťahu k už uvedenému ustanoveniu zákona o pobyte cudzincov a zákona o azyle. Napriek tomu väčšina ústavného súdu v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 40/2014 zo dňa 17. decembra 2014 zotrvala pri záveroch vyslovených v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 5/2014 a bez ohľadu na možné protiargumenty vytrvalo stavala na svojich predchádzajúcich záveroch. Okrem zopakovania argumentov uvedených v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 5/2014 pridal ústavný súd ešte nový argument:

- Verejný ochranca práv je zo všetkých aktívne legitimovaných subjektov najpodobnejší súdu, a preto je jeho aktívnu legitimáciu v konaní o súlade právnych predpisov potrebné vnímať obdobne ako v prípade súdu.

2.1. K podobnosti verejného ochrancu práv a súdu

Už na prvý pohľad sa javí vyššie uvedený argument prinajmenšom ako *rozporuplný*. Pre korektnosť a objektívnosť hodnotenia a analýzy argumentov ústavného súdu poukazujeme na zdôvodnenie tohto argumentu ústavným súdom: *„Kontrola ústavnosti právnych predpisov je najtypickejšou kompetenciou ústavných súdov, a to bez ohľadu na to, či ide o kontrolu konkrétnu alebo abstraktnú. Konkrétna kontrola ústavnosti je v našom priestore známa skôr v súvislosti s rozhodovacou činnosťou všeobecných súdov /čl. 144 ods. 2 ústavy („ktoré sa týka prejednávanej veci“) a § 18 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde/, kedy súd v súvislosti s rozhodovaním o konkrétnej veci môže prerušiť konanie a predložiť vec ústavnému súdu. Naproti tomu pri abstraktnej kontrole noriem je napadnutý právny predpis preskúmaný bez priamej súvislosti s konkrétnym prípadom aplikácie tohto predpisu. Zovšeobecnením uvedeného (aj) v bode 13 možno dospieť k názoru, že postavenie verejného ochrancu práv v Slovenskej republike je de constitutione lata viac podobné súdom ako iným aktérom,*

najmä politickej povahy (skupina poslancov, prezident či vláda). Aj preto ústavodarca v čl. 151a ods. 2 ústavy podmienil oprávnenie verejného ochrancu práv podať návrh podľa čl. 125 ústavy spôsobom, „ak však všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú osobe alebo právnickej osobe“.²²

Protiargumentom voči vyššie uvedenému argumentu ústavného je práve systematický výklad (tentokrát však nie zákona, ale) Ústavy. Súdny a súdna moc sú upravené v siedmej hlave Ústavy. Ak by mal byť verejný ochranca práv v určitých črtách pripodobnený skôr súdom, možno sa domnievať, že ústavodarca by ho zaradil práve do siedmej hlavy Ústavy. Nie je tomu však tak. Verejný ochranca práv je upravený v ôsmej hlave Ústavy, ktorá je označená ako „*Prokuratúra Slovenskej republiky a verejný ochranca práv*“. Už z uvedeného systematického výkladu sa javí, že úrad verejného ochrancu práv možno pripodobňovať skôr prokuratúre ako súdom. Treba však dodať, že toto pripodobňovanie je prípustné len v hraniciach obdobného, resp. podobného, a teda nemožno hovoriť o tom, že by obe inštitúcie boli rovnaké.

Podobnosť týchto dvoch inštitúcií nie je daná len samotným systematickým výkladom, ale aj ich úlohou vymedzenou v Ústave.

Podľa čl. 149 Ústavy: „*Prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu.*“

Podľa čl. 151a ods. 1 Ústavy: „*Verejný ochranca práv je nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb...*“

Úlohu oboch inštitúcií je chrániť práva a slobody, resp. právom chránené záujmy fyzických a právnických osôb. Pričom pri prokuratúre sa k tomu pridáva aj úloha chrániť záujmy štátu (na rozdiel od verejného ochrancu práv). Tento názor potvrdzuje aj právna teória: „*Z ústavného zaradenia verejného ochrancu práv do ôsmej hlavy Ústavy SR (spolu s prokuratúrou), ako aj z rozsahu pôsobnosti verejného ochrancu práv a spôsobov jej vykonávania vyplýva, že verejný ochranca práv pôsobí s prokuratúrou do istej miery paralelne, nie však na konkurenčnej báze.*“²³ Prokuratúra aj verejný ochranca práv majú však len „*apelačnú pôsobnosť*“ (na rozdiel od súdov) „*v tom zmysle, že nie sú nadriadení žiadnemu inému orgánu a voči žiadnemu z nich tak nemôžu vystupovať z direktívnej pozície.*“²⁴ Obe inštitúcie pracujú buď na základe podnetu alebo *ex officio*.

²² Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 40/2014 zo dňa 17. decembra 2014.

²³ KROŠLÁK, D.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, s. r. o., 2016. s. 670.

²⁴ Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

Prečo je však všeobecná podobnosť prokuratúry a verejného ochrancu práv dôležitá pri vyhodnocovaní aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv v konaní podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy? Podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy je aktívne legitimovaný v konaní podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy tiež generálny prokurátor. Pričom pri tejto právomoci je bez akejkoľvek pochybnosti zo strany ústavného súdu zrejmé, že právomoc generálneho prokurátora podať návrh podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy nie je žiadnym spôsobom podmienená nejakým konkrétnym podnetom.²⁵ Generálny prokurátor využíva toto svoje oprávnenie najmä z vlastnej iniciatívy. Navyše, podania generálneho prokurátora na začatie konania o súlade právnych predpisov smerujú často k vysloveniu nesúladu takých právnych predpisov, ktoré (minimálne priamo) nesúvisia s pôsobnosťou prokuratúry a generálneho prokurátora.²⁶ Tento aktívne legitimovaný subjekt však ústavný súd vo svojom výklade prehliadol a zameral sa len na skúmanie aktívnej legitímácie súdu a na druhej strane politických subjektov. Je preto otázne, prečo pri hľadaní analógie siahol ústavný súd až po súdoch, ktoré s verejným ochrancom práv majú naozaj len málo spoločného. Koniec koncov, verejný ochranca práv nie je súčasťou súdnej moci, ale nezávislým orgánom ochrany práv a slobôd fyzických a právnických osôb *sui generis*. Rovnako možno posudzovať len rovnaké s rovnakým, obdobne len obdobné s obdobným.

Podotýkame, že tento argument ústavného súdu v zásade nezachráni ani gramatický výklad poslednej vety čl. 151a ods. 2 Ústavy „*ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe*“. Zo singuláru slova „osoba“ nemožno bez ďalšieho vyvodit', že by sa jednalo o prepojenie na konkrétnu činnosť verejného ochrancu práv. Už z povahy neústavného právneho predpisu je zrejmé, že takýto predpis porušuje práva každej jednotlivcej fyzickej osoby, na ktorú sa vzťahuje. Bez ohľadu na to, či došlo alebo nedošlo k podaniu podnetu. Preto napadnutím (ne)ústavnosti (t.j. rozporu s niektorým v Ústave alebo v medzinárodnej zmluve zakotvených práv) právneho predpisu týkajúceho sa ľudských práv a slobôd z vlastnej iniciatívy v zásade poskytuje verejný ochranca práv ochranu každej jednotlivcej fyzickej alebo právnickej osobe, na ktorú sa predmetný predpis vzťahuje. Ak by ústavodarca chcel limitovať právomoc verejného ochrancu práv tak, ako to tvrdí ústavný súd, v predmetnom ustanovení by musel byť dôvetok *v prejednávanej veci alebo o ktorej právach koná*. Takýto dôvetok však predmetné ustanovenie neobsahuje. Naproti tomu v prípade všeobecných súdov je aktívna legitímácia na iniciovanie konania podľa čl.

²⁵ Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 40/2014 zo dňa 17. decembra 2014.

²⁶ § 4, § 10 až § 16b zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

125 ods. 1 Ústavy zreteľne limitovaná už textom čl. 144 ods. 2 Ústavy v slovnom spojení „*ktoré sa týka prejednávanej veci*“. Toto slovné spojenie jednoznačne určuje prepojenie aktívnej legitímácie súdu na konkrétnu vec.

O nemožnosti pripodobňovania verejného ochrancu práv k súdu vo vzťahu k aktívnej legitímácii verejného ochrancu práv v konaní podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy svedčí aj dôvodová správa k návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava a ktorým bolo zavedené oprávnenie verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov. Opätovne na tomto mieste zdôrazňujeme slovné vyjadrenie zámeru obsiahnuté v dôvodovej správe: „*Koná predovšetkým na základe podnetu, ale je mu daná možnosť konať i z vlastnej iniciatívy.*“²⁷

2.2. Posudzovanie podnetu iniciujúceho konanie verejnej ochrankyne práv

V rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 40/2014 ústavný súd pristúpil k bezprecedentnému kroku. Začal preskúmať podnety, na základe ktorých verejná ochrankyňa práv konala a začal hodnotiť, či sa jednalo o také podnety, na základe ktorých konať mohla. Slovanmi ústavného súdu: „*Podľa názoru ústavného súdu predmetný podnet prima facie nespĺňa náležitosti kvalifikovaného podnetu podávaného verejnému ochrancovi práv už len z dôvodu, že toto podanie nie je podaním osoby, ktorá bola dotknutá na svojich základných právach (je to právnik, ktorý „lobuje“ za zmenu zákona). Predložený podnet i jeho doplnenia majú charakter skôr odborného právneho stanoviska. Okrem už uvedeného v bode 8 („verejný ochranca práv môže podať návrh podľa čl. 125 ústavy, vždy však v súvislosti so svojou základnou ústavnou právomocou ochraňovať konkrétne, a nie abstraktné práva fyzických a právnických osôb“) a z verejne dostupných údajov na webovej stránke navrhovateľky ... vyplýva, že v prípade, ak podnet podáva nie priamo dotknutá osoba, musí táto osoba predložiť aj písomný súhlas dotknutej osoby na podanie podnetu alebo písomné splnomocnenie vo veci, čo v prípade ... splnené nebolo.*“²⁸

Ústavný súd v tomto rozhodnutí zúžil okruh podnetov, na základe riešenia ktorých má – podľa názoru väčšiny pléna ústavného súdu – verejná ochrankyňa práv právomoc podať návrh na začatie konania o súlade. Ústavný súd vyslovil, že podnet, ktorý podala iná osoba, než tá, ktorá namieta, že rozhodnutím, konaním alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy boli porušené jej základné práva a slobody, nie je možné považovať

²⁷ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 92/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

²⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 40/2014 zo dňa 17. decembra 2014.

za kvalifikovaný podnet, ak dotknutá osoba nepredložila verejnému ochrancovi práv svoj písomný súhlas na podanie podnetu.

Takýto záver je však v priamom rozpore s príslušnými ustanoveniami zákona o verejnom ochrancovi práv. V zmysle ust. § 11 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv sa *na verejného ochrancu práv môže obrátiť každý, kto sa domnieva, že pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánu verejnej správy boli porušené základné práva a slobody v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.*“

Citované ustanovenie tak do zákona o verejnom ochrancovi práv zavádza tzv. *actio popularis*, teda možnosť, aby podnet podala i osoba, ktorá nie je priamo dotknutá namietaným konaním, rozhodovaním alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy. Podľa ust. § 15 ods. 2 písm. a) zákona o verejnom ochrancovi práv *„verejný ochranca práv môže podnet odložiť, ak zistí, že sa podnet netýka osoby, ktorá ho podala, pokiaľ nepredložila písomný súhlas dotknutej osoby na podanie podnetu alebo písomné plnomocenstvo vo veci.*“

Ako vyplýva z citovaného ustanovenia, verejný ochranca práv má v prípadoch podania *actio popularis* možnosť, nie však zákonnú povinnosť takýto podnet odložiť. Rozhodnutie, či takýto podnet odloží, alebo ho preskúma zákon o verejnom ochrancovi práv ponecháva na voľnej úvahe verejného ochrancu práv. V prípade, že sa verejný ochranca práv rozhodne takýto podnet preskúmať, je aj v tomto prípade oprávnený využiť všetky právomoci, ktoré mu Ústava a zákon o verejnom ochrancovi práv umožňujú, vrátane iniciovania konania o súlade pred ústavným súdom. Toto (ďalšie) zúženie priestoru verejnej ochrankyne práv považujeme za ďalší neprijateľný zásah ústavného súdu do jej ústavných oprávnení, ktoré popierajú zmysel a účel zriadenia a existencie inštitútu ombudsmana v Slovenskej republike. Toto rozhodnutie sa už nedá považovať ani tak za striktné formalistické, ako skôr za rozhodnutie vybočujúce z mantinelov rozhodovacej právomoci ústavného súdu. Ústavný súd tak – podľa nášho názoru – nepripustne vylúčil poskytovanie plnej ochrany základných práv a slobôd podávateľov podnetov *actio popularis*, ktoré v zmysle právnej úpravy môže verejný ochranca preskúmať ako ktorékoľvek iné podnety.

3. Dôsledky predmetného výkladu ústavného súdu

Na tomto mieste je potrebné poukázať na niektoré dôsledky takéhoto výkladu právomoci verejného ochrancu práv ústavným súdom. *„Ústavný súd Slovenskej republiky je azda jediným ústavným súdom, ktorý nemá explicitne previazané konanie o ústavnej sťažnosti a konanie o súlade... Inými slovami, jednotlivец nemôže procesom práva dosiahnuť prieskum zákona, ktorý možno neústavne zasahuje do jeho slobody. Aj keď pri verejnom ochrancovi práv ide hlavne o zúžený výsek moci, najmä o verejnú správu, v tejto právnej situácii nejde daným výkladom o obmedzovanie*

*ombudsmanky, ale o obmedzovanie jednotlivcov, občianskej spoločnosti.*²⁹ Vzhľadom na to, že jednotlivec nemôže priamo napadnúť zákon ako nesúladsný s Ústavou a porušujúci jeho práva, kľúčovým prvkom je spojenie, ktoré medzi ústavným súdom a jednotlivcom predstavuje verejný ochranca práv. Práve ten umožňuje jednotlivcovi bojovať proti neústavnému zákonu a súčasne môže tiež iniciatívne v mene jednotlivca bojovať proti neústavnému zákonu (vtedy ak jeho existencia ohrozuje práva). A to aj preto, že nie od všetkých jednotlivcov možno očakávať aktívny boj voči zákonom páchanej nespravodlivosti (deti, starí ľudia, cudzinci, sociálne znevýhodnení a pod.). Výklad ústavného súdu však toto spojenie obmedzuje a vzdáva verejného ochranca práv od tých, ktorých má chrániť (od ľudí) a umožňuje individuálnej (no i všeobecnej) nespravodlivosti vo výraznejšej miere pretrvávajúť v právnom systéme Slovenskej republiky.

Považujeme za dôležité uviesť, že v danom ohľade neuvažujeme len neurčitých abstraktných predpokladoch, ale o reálnej ujme, ktorá môže byť v dôsledku výkladu ústavného súdu spôsobovaná. Táto skutočnosť je demonštrovateľná práve na prvom a druhom rozhodnutí ústavného súdu, v ktorých zaviedol svoj výklad aktívnej legitimácie verejného ochranca práv k podaniu návrhu podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy. Ústavný súd sa *de facto* odmietol zaoberať možnou neústavnosťou ustanovenia § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov výlučne z formalistických dôvodov. Osoby, na ktoré sa predmetné ustanovenie vzťahuje alebo sa vzťahovalo sa stali obeťami tohto postupu ústavného súdu. Ústavný súd na základe individuálnych sťažností nemohol preskúmať súlad predmetného ustanovenia s Ústavou. Príkladmo možno poukázať na bod 33 rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 480/2014 zo dňa 12. februára 2015. Pochybnosti o neústavnosti tohto ustanovenia viedli až k tomu, že v roku 2016 Najvyšší súd Slovenskej republiky napadol súlad tohto ustanovenia s Ústavou. Ústavný súd nakoniec v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 8/2016 dospel k rovnakému záveru, ako verejná ochrankyňa práv (a nakoniec i senát najvyššieho súdu), že predmetné ustanovenia zákona o pobyte cudzincov a zákona o azyle nie sú v súlade s ústavou, časový odstup od podania prvého návrhu verejnej ochrankyne práv v danej veci bol takmer päť rokov.³⁰

4. Rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 11/2018 - potvrdenie skoršej judikatúry

V rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 11/2018 ústavný súd odmietol návrh verejnej ochrankyne práv na preskúmanie súladu ust. § 77 ods. 2 písm. a)

²⁹ Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 40/2014 zo dňa 17. decembra 2014.

³⁰ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/2016 zo dňa 12. decembra 2018.

zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady ako zjavne neopodstatnený. Ústavný súd v odôvodnení rozhodnutia zopakoval závery z predchádzajúcich rozhodnutí a uviedol, že „Po posúdení podnetov adresovaných verejnej ochrankyni práv a jej rozhodnutia o začatí konania z vlastnej iniciatívy ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu dospel k záveru, že tieto spĺňajú náležitosti podľa § 13 v spojení s § 21 ods. 3, resp. s § 22 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv. Podľa názoru ústavného súdu je preto potrebné návrh navrhovateľky na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy a § 37 zákona o ústavnom súde považovať za návrh spĺňajúci vymedzené ústavné požiadavky aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv, pretože predmetný návrh súvisí so základnou ústavnou právomocou verejného ochrancu práv ochraňovať konkrétne, a nie abstraktné práva fyzických osôb a právnických osôb.“³¹

5. Rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 16/2018 – zjemenie podmienky „živej veci“ ako prekážky iniciovať konanie o súlade

Zatiaľ posledným podaním verejnej ochrankyne práv bol návrh na vyslovenie nesúladu ust. § 22 ods. 2 prvej vety v časti „najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku“ a druhej vety zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ústavný súd uviedol, že „Ústavný súd v danej veci netrval striktnie na názore vyslovenom v bode 43 uznesenia sp. zn. PL. ÚS 44/2015, a síce, že ak návrh verejnej ochrankyne práv musí v zmysle čl. 151a ods. 2 ústavy spĺňať aj podmienku, že „všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe“, túto „nemožno považovať za splnenú v prípade, ak v čase rozhodovania ústavného súdu ide ešte o „živú vec“, t. j. ide o vec, o ktorej príslušný správny orgán ešte právoplatne nerozhodol, resp. ide o vec, ktorá nie je právoplatne ukončená v rámci všeobecného (správneho) súdnictva rozhodujúceho o opravnom prostriedku proti neprávoplatnému 25 rozhodnutiu príslušného správneho orgánu.“³² Ústavný súd uvádza, že na nej netrval striktnie, čo však do budúcnosti pripúšťa možnosť, že ďalšou rozhodovacou činnosťou môže od tejto podmienky upustiť. Ako „pootvorenie dverí“ možnosti zmeny judikatúry ústavného súdu pri podmienke „živých vecí“ považujeme najmä názor ústavného súdu o formalistickej podmienke „živých vecí“, i keď formulovanej veľmi opatrne: „V prejednávanej veci táto formálna (a do značnej časti aj

³¹ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 11/2018 zo dňa 12. septembra 2018.

³² Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 16/2018 zo dňa 14. novembra 2018.

*formalistická) podmienka nemá tak priamy vzťah k predmetu napadnutej právnej úpravy, aby prípadné právoplatne neskončené prebiehajúce správne konania či správne súdne konania oslabili, resp. zúžili uplatňovania právomoci verejného ochrancu práv ako aktívne legitimovanej osoby podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy.*³³ Za povšimnutie stojí i zdôraznenie materiálneho chápania ústavnosti, materiálneho chápania práva a právneho štátu, pričom tieto princípy interpretácie práva naznačujú možný posun optiky ústavného súdu na aktívnu legitimáciu verejnej ochrankyne práv. Napriek tomuto zjemneniu rétoriky ústavného súdu však treba uviesť, že pri posudzovaní aktívnej legitimácie verejnej ochrankyne práv len zopakoval východiská vyslovené predchádzajúcou judikatúrou. K zásadnejšiemu posunu a náprave neústavného stavu, ktorý bol zapríčinený samotným ústavným súdom, však nedošlo.

6. Záver

Rozoberaná téma výrazne súvisí s fungovaním právneho poriadku spôsobom, aby plnil jeden zo svojich hlavných účelov - a to ochranu práv a právom chránených záujmov obyvateľov štátu. Právny štát ako funkčný princíp (a nie len idealizovanú fikciu) udržuje dôvera ľudí, resp. viera ľudí v určitú spravodlivosť v ňom obsiahnutú. Pod spravodlivosťou rozumieme istotu následku v prípade kumulatívneho naplnenia podmienok obsiahnutých v právnej norme. Ak nedôjde k predpokladanému následku, môžeme hovoriť o individuálnej nespravodlivosti. Tá však sama o sebe narušuje ideu právneho štátu a ohrozuje ho tým, že ničí dôveru, resp. vieru ľudí v právny štát ako esenciálnu podmienku jeho fungovania.³⁴ Možno dospieť k záveru, že ak právny systém umožňuje individuálnu nespravodlivosť, je v ňom chyba, ktorá ohrozuje jeho existenciu a vedie k jeho zániku, k sebadeštrukcii. Preto je nevyhnutné, aby právny štát účinne minimalizoval priestor, v ktorom by mohlo dochádzať k individuálnej nespravodlivosti bez prípustnosti nápravy takéhoto stavu (obnovenia dôvery). Toto minimalizovanie priestoru sa prejavuje aj v spôsobe výkladu právnych noriem upravujúcich prípustnosť a procesné podmienky prostriedkov nápravy individuálnych nespravodlivostí (odvolaní, dovolaní, žalôb, ústavných sťažností a pod.) spôsobom, aby mohlo dôjsť k odstráneniu čo najväčšieho možného počtu z nich. Koniec koncov, sám ústavný súd v stabilizovanej judikatúre k ústavne konformnému výkladu zdôrazňuje, že jeho súčasťou je aj požiadavka, „*aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady*

³³ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 16/2018 zo dňa 14. novembra 2018.

³⁴ Porovnaj IHERING, R. *Boj za právo*. Bratislava: Kalligram, spol. s.r.o., 2009. Str. 61 – 90.

súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických a právnických osôb. Inak povedané, všetky orgány verejnej moci sú povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd (II. ÚS 148/06, m. m. III. ÚS 348/06, IV. ÚS 96/07, IV. ÚS 200/07, IV. ÚS 209/07, IV. ÚS 95/08, PL. ÚS 21/08 atď.)“³⁵.

Ďakujem za pozornosť.

Zoznam použitej literatúry

1. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
2. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
3. Ústavný zákon č. 92/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
4. Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv
5. Zákon č. 122/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov
6. Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre
7. KROŠLÁK, Daniel a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 801. ISBN 978-80-8168-511-8.
8. IHERING, Rudolf. *Boj za právo*. Bratislava : Kalligram, 2009. s. 107. ISBN 978-80-8101-063-7.
9. Zásady ochrany a podpory inštitúcie ombudsmana (Benátske zásady) CDL-AD (2019) 005
10. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014
11. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/2010-24
12. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 14/2012-17
13. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 16/2012-33
14. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 40/2014
15. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 195/2014
16. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 480/2014
17. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/2016
18. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 11/2018
19. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 16/2018
20. Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 92/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

³⁵ Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014.

21. Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014
22. Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014
23. Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014
24. Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 40/2014 zo dňa 17. decembra 2014

Kontaktné údaje

Prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.

sekretariat@vop.gov.sk

Kancelária verejného ochrancu práv

Grösslingová 35

811 09 Bratislava – Staré Mesto

Slovenská republika

**Konanie pred Ústavným súdom SR z pohľadu judikatúry
Európskeho súdu pre ľudské práva a z pohľadu praxe
Výboru ministrov Rady Európy**

**Procedure before the Constitutional Court of the Slovak
Republic in the light of the case law of the European Court of
Human Rights and in the light of the practice of the
Committee of Ministers of the Council of Europe**

JUDr. Marica Pirošíková
zástupkyňa SR pred ESLP

Abstrakt

Autorka sa v príspevku venuje rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky z hľadiska pohľadu medzinárodnej kontroly vykonávanej Radou Európy, predovšetkým Európskym súdom pre ľudské práva a Výborom ministrov Rady Európy, ktorý následne dohliada na výkon rozsudkov proti členským štátom. Cieľom príspevku je oboznámenie so základnými princípmi, ktoré sa v rozhodnutiach proti Slovenskej republike vyskytli, pokiaľ ide inter alia o sťažnosti na neprimeranú dĺžku konania, slobodu prejavu, či prípustnosť mimoriadneho dovolania. Príspevok sa venuje aj analýze relevantnej právnej úpravy a praxe pokiaľ ide o obnovu konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky na základe rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva, a to predovšetkým z pohľadu požiadaviek formulovaných Výborom ministrov Rady Európy.

Kľúčové slová

Európsky súd pre ľudské práva, Výbor ministrov Rady Európy, ústavná sťažnosť, primerané finančné zadosťučinenie, vyčerpanie vnútroštátnych prostriedkov nápravy, poškodená osoba, žaloba na nečinnosť, mimoriadne dovolanie, obnova konania, výkon rozsudku, restitution in integrum, náhrada za stratu šancí

Abstract

In the contribution the author deals with the decision-making of the Constitutional Court of the Slovak Republic in terms of the perspective of international supervision exercised by the Council of Europe, particularly

by the European Court of Human Rights and the Committee of Ministers of the Council of Europe, which supervises the execution of judgments against the Member States. The aim of this contribution is to familiarize with the fundamental principles arising from decisions against the Slovak Republic, regarding inter alia the applications concerning unreasonable length of proceedings, freedom of expression or the admissibility of an extraordinary appeal on the points of law. The contribution deals also with analysis of the relevant legal provisions and practice related to the reopening of the procedure before the Constitutional Court of the Slovak Republic on the basis of European Court of Human Rights' judgement, especially from requirements formulated by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

Key words

European Court of Human Rights, Committee of Ministers of the Council of Europe, constitutional complaint, extraordinary appeal on the points of law, just satisfaction, exhaustion of domestic remedies, victim, action for acceleration of the proceedings, extraordinary appeal on points of law, reopening the domestic proceedings, execution of judgment, restitutio in integrum, compensation for loss of opportunity

Vytvorenie účinného prostriedku nápravy

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) nepovažoval podnet za účinný a dostupný prostriedok nápravy, ktorý by mali sťažovatelia vyčerpať pred tým, ako sa naň obrátia. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v konaní o podnete podľa § 130 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) rozhodoval len o porušení, resp. neporušení práv. Podľa ESLP, podnet nezabezpečil priamu ochranu práv podnecovateľov a neposkytol im primerané vyhliadky na úspech¹. Z uvedeného dôvodu dochádzalo dokonca aj k situáciám, že využitím tohto prostriedku nápravy si sťažovatelia znemožnili prístup na ESLP zmeškaním šesťmesačnej lehoty na podanie sťažnosti, pretože táto sa počítala od využitia účinného prostriedku nápravy. Význam tohto inštitútu bol skôr všeobecného charakteru, pretože ústavný súd svojimi názormi, ktoré vyslovil pri rozhodovaní o podnetoch, formoval obsah jednotlivých základných ľudských práv a slobôd. Jednotlivci, ktorých práva boli porušené na vnútroštátnej úrovni v dôsledku nekonania alebo rozhodovacej

¹ Pozri napr. rozhodnutie *A. J. proti SR* z 20. novembra 1997, *Lešník proti SR* z 8. januára 2002 a *Šupa proti SR* zo 6. februára 2007.

činnosti všeobecných súdov, sa tak museli obracať so svojimi sťažnosťami priamo na ESĽP. Práve vďaka rozhodovacej činnosti tohto medzinárodného súdneho orgánu a judikatúre sformulovanej vo vzťahu k článku 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) zaručujúceho právo na účinný prostriedok nápravy sa neúčinný prostriedok nápravy, akým bol podnet, pretransformoval na účinný prostriedok nápravy, ústavnú sťažnosť. Podľa dôvodovej správy k článku 127 ústavy toto ustanovenie „zásadne rozširuje ústavnú ochranu fyzických osôb a právnických osôb v SR a približuje ústavnú úpravu medzinárodnému štandardu a judikatúre medzinárodných orgánov na ochranu základných ľudských práv a slobôd.“

V zmysle článku 127 ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú SR ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Ústavný súd získal nové významné právomoci. Ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody, a také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah zruší. Ústavný súd môže zároveň vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú SR ratifikovala, a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil práva alebo slobody, obnovil stav pred porušením. Ústavný súd môže svojím rozhodnutím, ktorým vyhovie sťažnosti, priznať tomu, koho práva boli porušené, primerané finančné zadostučinenie.

Po nadobudnutí účinnosti článku 127 ústavy vláda s odkazom na rozhodnutie o prijateľnosti vo veci sťažnosti *Brusco proti Taliansku* požiadala ESĽP, aby vyhlásil za neprijateľné všetky sťažnosti na neprimeranú dĺžku tých vnútroštátnych konaní, ktoré neboli k uvedenému dátumu právoplatne skončené, argumentujúc, že im vznikol na vnútroštátnej úrovni vo vzťahu k sťažnostiam na neprimeranú dĺžku konania účinný prostriedok nápravy. Prvým rozhodnutím, v ktorom sa ESĽP zaoberal touto námietkou vlády, bolo rozhodnutie *Andrášik a ďalší proti SR* (rozhodnutie z 22. októbra 2002). ESĽP sa stotožnil s vládou a sťažnosť vyhlásil za neprijateľnú z dôvodu nevyčerpania vnútroštátnych prostriedkov nápravy. Vyjadril presvedčenie, že ide o účinný prostriedok nápravy v tom zmysle, že môže zabrániť pokračovaniu namietaného porušovania práv nariadením povinnosti konať bez zbytočných priesťahov a priznať primeranú náhradu za porušenie, ku ktorému už došlo. Odkázal pritom na nálezy ústavného súdu

III. ÚS 17/02 a I. ÚS 15/02, na základe ktorých sa osoby sťažujúce sa na dĺžku konania pred všeobecným súdom domohli nápravy tak kompenzačného, ako aj preventívneho charakteru. EŠLP v ďalších rozhodnutiach vyhodnotil ústavnú sťažnosť ako prostriedok nápravy, ktorý sú sťažovatelia povinní vyčerpať predtým, ako sa naň obrátia, aj v prípade iných práv zaručených článkom 6 Dohovoru, ako aj v prípade práv zaručených inými článkami Dohovoru a protokolmi k nemu².

Aplikačná prax ústavného súdu pri rozhodovaní o ústavných sťažnostiach z pohľadu EŠLP

Vo väčšine prípadov sú sťažovatelia povinní obrátiť sa pred tým, ako pošlú sťažnosť na EŠLP na ústavný súd so svojou sťažnosťou podľa článku 127 ústavy.

Ako som už v minulosti opakovane uviedla³, EŠLP vo svojej rozhodovacej činnosti identifikoval v praxi činnosti ústavného súdu viaceré nedostatky, ktoré nemali pôvod v ústavnom texte, ale v jeho aplikácii zo strany ústavného súdu spôsobom nesúladným s judikatúrou EŠLP. Výbor ministrov Rady Európy (ďalej len „VM RE“) v týchto prípadoch vyžadoval resp. stále vyžaduje preukázanie zosúladenia praxe ústavného súdu s aktuálnou judikatúrou tohto medzinárodného súdneho orgánu. V tomto ohľade upozorním na niektoré aspekty rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktoré boli kritizované zo strany EŠLP.

EŠLP sa po zavedení inštitútu ústavnej sťažnosti zaoberal a stále zaoberá stratou statusu poškodenej osoby predovšetkým v sťažnostiach, v ktorých sťažovatelia namietali porušenie práva na rozhodnutie veci v primeranej lehote zaručeného článkom 6 Dohovoru po tom, ako o porušení tohto práva už rozhodol ústavný súd. Dôvodom je ich **nespokojnosť buď s výškou primeraného finančného zadost'učinenia, ktorú im zároveň s konštatovaním porušenia práva na prerokovanie veci v primeranej lehote ústavný súd priznal, alebo s tým, že ústavný súd im ho nepriznal, napríklad preto, že sa sami výrazne pričínili**

²Napr. rozhodnutie *Gergel proti SR* z 23. mája 2003, *Vanek proti SR* z 31. mája 2005 a *Orange Slovensko, a. s. proti SR* z 24. októbra 2006.

³ PIROŠÍKOVÁ, M. Ústavné zmeny a ich prínos z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva a Výboru ministrov Rady Európy. In: *Orozs, L., Grabowska, S., Majerčák, T. Ústavné dni – 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky, VI. ústavné dni*, Košice: UJPŠ 2018, s. 68-84.

o dĺžku konania. Podrobnejšie som sa tejto téme venovala už v minulosti⁴, preto len stručne zosumarizujem, že v zmysle existujúcej judikatúry sa nevyžaduje, aby vnútroštátne orgány priznávali z titulu odškodnenia rovnaké sumy, ako by pravdepodobne priznal ESLP v zmysle článku 41 Dohovoru, výška spravodlivého zadosťučinenia poskytnutého na vnútroštátnej úrovni nesmie byť zjavne neprímeraná konkrétnym okolnostiam prípadu. Za neprímerane nízke považoval ESLP primerané finančné zadosťučinenie priznané ústavným súdom v prípadoch *Sika proti Slovenskej republike* (15 000 Sk)⁵, *Magura proti Slovenskej republike* (15 000 Sk a 20 000 Sk)⁶, *Rišková proti Slovenskej republike* (20 000 Sk a 10 000 Sk)⁷, *Solárová a ďalší proti Slovenskej republike* (15 000 Sk pre každého z troch sťažovateľov)⁸, *Kuril proti Slovenskej republike* (120 000 Sk)⁹, *Tomláková proti Slovenskej republike* (50 000 Sk a 70 000 Sk)¹⁰, *Eliáš proti Slovenskej republike* (80 000 Sk)¹¹, *Hudečková proti Slovenskej republike* (70 000 Sk)¹², *Novák proti Slovenskej republike* (90 000 Sk)¹³, či *Ďurech a ďalší proti Slovenskej republike* (100 000 Sk pre každého sťažovateľa)¹⁴. V prípadoch *Palgutová proti Slovenskej republike*¹⁵, *Gábriška proti Slovenskej republike*¹⁶, či *Kaščák proti Slovenskej republike*¹⁷ sa ESLP nestotožnil s právnym názorom ústavného súdu, ktorý sťažovateľom nepriznal primerané finančné zadosťučinenie z dôvodu, že svojím správaním výrazne prispeli k dĺžke konania. V rozsudku vo veci *Gábriška* ESLP upozornil na to, že v prípade porušenia práva sťažovateľa na prerokovanie veci v primeranej lehote považuje za vhodné priznať finančnú sumu ako náhradu nemajetkovej ujmy.

⁴ PIROŠÍKOVÁ, M. Ústavné zmeny a ich prínos z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva a Výboru ministrov Rady Európy. In: *Orozs, L., Grabowska, S., Majerčák, T. Ústavné dni – 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky, VI. ústavné dni*, Košice: UJPS 2018, s. 70-73.

⁵ Rozsudok z 13. júna 2006.

⁶ Rozsudok z 13. júna 2006.

⁷ Rozsudok z 22. augusta 2006.

⁸ Rozsudok z 5. decembra 2006.

⁹ Rozsudok z 3. októbra 2006.

¹⁰ Rozsudok z 5. decembra 2006.

¹¹ Rozsudok z 18. marca 2008.

¹² Rozsudok z 2. júna 2009.

¹³ Rozsudok z 2. júna 2009.

¹⁴ Rozsudok z 18. marca 2008.

¹⁵ Rozsudok zo 17. mája 2005.

¹⁶ Rozsudok z 13. decembra 2005.

¹⁷ Rozsudok z 30. novembra 2010.

Za nedostatočnú považoval ESLP aj nápravu poskytnutú ústavným súdom za zistené porušenie záruk obsiahnutých v článku 5 Dohovoru v prípadoch *Aydemir proti Slovenskej republike*¹⁸, *Michalák proti Slovenskej republike*¹⁹, *Bruncko proti Slovenskej republike*²⁰, *Kormoš proti Slovenskej republike*²¹, *Kováčik proti Slovenskej republike*²², *Žúbor proti Slovenskej republike*²³, *Horváth proti Slovenskej republike*²⁴, *Šablji proti Slovenskej republike*²⁵ či *Móry a Benz proti Slovenskej republike*²⁶.²⁷

V mnohých prípadoch ústavný súd **neposúdil celkovú dĺžku konania prebiehajúceho na viacerých stupňoch alebo súdoch**. V ďalších prípadoch odmietol sťažnosť z dôvodu, že v čase jej podania už bolo vo veci rozhodnuté, avšak **konanie nebolo právoplatne skončené z dôvodu doručovania rozhodnutia**. Rovnako tak urobil v prípade, kedy vo veci už bolo rozhodnuté, avšak **konanie prebiehalo naďalej v otázke trov konania**. ESLP v zmysle svojej ustálenej judikatúry označil predmetný prístup ústavného súdu za príliš formalistický a nesúladný so zárukami článku 6 ods. 1 Dohovoru, tak ako ich interpretuje vo svojich rozhodnutiach ESLP. V tomto ohľade poukázal na to, že sťažovatelia formulovali svoje ústavné sťažnosti spôsobom, ktorý umožnil ústavnému súdu preskúmať celkovú dĺžku konania a zdôraznil, že ústavný súd tak mal urobiť v súlade s prístupom ESLP pri preskúmaní podobných prípadov.²⁸

¹⁸ Rozsudok z 8. februára 2011.

¹⁹ Rozsudok z 8. februára 2011.

²⁰ Rozsudok z 3. novembra 2011.

²¹ Rozsudok z 8. novembra 2011.

²² Rozsudok z 29. novembra 2011.

²³ Rozsudok zo 6. decembra 2011.

²⁴ Rozsudok z 27. novembra 2012.

²⁵ Rozsudok z 28. apríla 2015.

²⁶ Rozsudok z 22. januára 2019.

²⁷ Bližšie pozri PIROŠÍKOVÁ, M. Ústavné zmeny a ich prínos z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva a Výboru ministrov Rady Európy. In: *Oroz, L., Grabowska, S., Majerčák, T. Ústavné dni – 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky, VI. ústavné dni*, Košice: UJPŠ 2018, s. 73-74.

²⁸ Napr. rozsudok *Špatka proti Slovenskej republike* z 15. decembra 2009, rozsudok *A. R. spol. s r. o. proti Slovenskej republike* z 9. februára 2010, rozsudok *Zarembová proti Slovenskej republike* z 23. novembra 2010, rozsudok *Sirotnák proti Slovenskej republike* z 21. decembra 2010, rozsudok *Bubláková proti Slovenskej republike* z 15. februára 2011, rozsudok *Hoholm proti Slovenskej republike* z 13. januára 2015, *Čičmanec proti Slovenskej republike* z 28. júna 2016.

V niektorých prípadoch týkajúcich sa práva na prerokovanie veci v primeranej lehote ESLP dospel na rozdiel od ústavného súdu k záveru o tom, že **dĺžka konania bola prehnaná**.²⁹

Ďalším pretrvávajúcim problémom v praxi ústavného súdu, je **podmieňovanie ústavnej sťažnosti predchádzajúcou sťažnosťou predsedovi súdu**. V množstve prípadov týkajúcich sa neprimeranej dĺžky konaní ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť z dôvodu, že sťažovateľ pred jej podaním nevyčerpal prostriedok nápravy v podobe sťažnosti na prietahy v konaní predsedovi dotknutého súdu alebo podal sťažnosť predsedovi dotknutého súdu iba formálne, bez toho, aby mal predseda súdu reálnu možnosť uskutočniť nápravu. Takúto prax ústavného súdu ESLP opakovane odmietol a označil za nesúladnú s článkom 13 Dohovoru, zaručujúcim právo na účinný prostriedok nápravy.³⁰ Prvými prípadmi, v ktorých sa touto námietkou ESLP detailne zaoberal v roku 2012 boli *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike* a *Komanický (č. 6) proti Slovenskej republike*. ESLP uviedol, že zatiaľ čo sa vo vzťahu k zdlhávemu konaniu preferuje preventívne opatrenie, pokiaľ už k porušeniu dĺžky konania došlo, prostriedok nápravy spôsobilý len urýchliť konanie nemusí byť dostatočný a môže sa vyžadovať odškodnenie alebo iná forma nápravy. Hoci sťažnosť podľa článku 127 ústavy je zameraná na poskytnutie nápravy preventívneho a kompenzačného charakteru, konečný účinok na sťažovateľa sa môže zmeniť, ak sa dostupnosť nápravy na základe sťažnosti podľa článku 127 ústavy stane závislou na sťažnosti podľa zákona o súdoch, ktorá nemá kompenzačný účinok. Následne sa ESLP zaoberal uvedeným problémom v roku 2016 v prípade *Grešáková proti Slovenskej republike*³¹, v ktorom ústavný súd sťažnosť odmietol z dôvodu, že pred podaním sťažnosti na ústavný súd sťažovateľka nepodala sťažnosť predsedovi súdu na prietahy v konaní podľa zákona o súdoch s tým, že dĺžka prietahov bola nižšia ako v prípade *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike*, na ktorý sťažovateľka vo svojej sťažnosti odkazovala. ESLP sa v rozsudku nestotožnil s právnym názorom ústavného súdu pričom konštatoval, že prípad je podľa neho s prípadom *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike* analogický.

²⁹ Pozri napríklad *Majtan proti Slovenskej republike*, rozsudok z 19. júla 2016, *Maxian a Maxianová proti Slovenskej republike*, rozsudok z 20. decembra 2016, *Magát proti Slovenskej republike*, rozsudok z 25. júla 2017.

³⁰ Pozri napr. rozsudok *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike* z 12. júna 2012, rozsudok *Komanický (č. 6) proti Slovenskej republike* z 12. júna 2012, rozsudok *Bednár proti Slovenskej republike* z 8. októbra 2013, rozsudok *Csákó proti Slovenskej republike* z 25. júna 2013, rozsudok *Sika (č. 7) proti Slovenskej republike* z 25. júna 2013, rozsudok *Untermayer proti Slovenskej republike* z 9. júla 2013.

³¹ Rozsudok z 22. novembra 2016.

Porušenie článku 6 ods. 1 Dohovoru EŠLP konštatoval aj v roku 2017 v obdobnom prípade *Ivan proti Slovenskej republike*³².

Dňa 31. augusta 2018 EŠLP vyhlásil rozsudky v prípadoch *Balogh a ďalší proti Slovenskej republike* a *Engelhardt proti Slovenskej republike*. **Zaoberal sa v nich podmieňovaním ústavnej sťažnosti na prietahy v správnom konaní žalobou na nečinnosť**. V prípade *Balogh a ďalší* ústavný súd v roku 2015 sťažnosť v časti týkajúcej sa prietahov v správnom konaní pred pozemkovým úradom odmietol z dôvodu nevyčerpania prostriedkov nápravy, pretože sťažovatelia nepodali žalobu pre nečinnosť pozemkového úradu podľa § 250t ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Vo vzťahu k časti sťažnosti týkajúcej sa konania pred krajským súdom ústavný súd poukázal na to, že konanie na súdoch trvalo v tom čase 4 roky a 5 mesiacov, z čoho približne dva roky konanie prebiehalo na najvyššom súde. V súvislosti s postupom krajského súdu ústavný súd nezistil zbytočné prietahy a sťažnosť v tejto časti odmietol pre zjavnú neopodstatnenosť. V prípade *Engelhardt* sa sťažovateľ pred podaním ústavnej sťažnosti sťažoval na nečinnosť obvodného pozemkového úradu nadriadenému orgánu. Krajský pozemkový úrad uznal, že v konaní podriadeného orgánu sa vyskytli zbytočné prietahy. Sťažovateľ následne podal žalobu pre nečinnosť obvodného pozemkového úradu podľa § 250t ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Krajský súd najskôr žalobe nevyhovел s odôvodnením, že obvodný pozemkový úrad bol zahltený agendou a personálne poddimenzovaný, pričom zároveň aktívne komunikoval so sťažovateľom. Po zrušení jeho rozhodnutia ústavným súdom krajský súd v roku 2013 napokon žalobe vyhovел a nariadil obvodnému pozemkovému úradu, aby v sťažovateľovej veci rozhodol do 60 dní. Obvodný pozemkový úrad tento pokyn nesplnil, a preto sťažovateľ podal novú žalobu pre nečinnosť. Krajský súd nariadil obvodnému pozemkovému úradu, aby v lehote do troch mesiacov rozhodol v reštitučnej veci sťažovateľa a uložil mu pokutu vo výške 1 000 eur. Ústavný súd, na ktorý sa sťažovateľ medzičasom obrátil, v auguste 2012 odmietol jeho ústavnú sťažnosť týkajúcu sa konania pred pozemkovým úradom pre nedostatok právomoci. Konštatoval, že sťažovateľ sa mal kvôli nečinnosti obvodného pozemkového úradu opätovne obrátiť na krajský súd. Napriek tomu, že sťažovateľ bol pri využití tohto opravného prostriedku už raz neúspešný, bol to krajský súd, ktorý mal v súlade § 246 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku právomoc pri žalobách tohto druhu. Ústavný súd ďalej v januári 2013 odmietol sťažovateľovu sťažnosť týkajúcu sa neprimeranej dĺžky konania pred krajským súdom ako zjavne neopodstatnenú. Vláda v týchto prípadoch namietala, že sťažovatelia v

³² Rozsudok z 27. júna 2017.

súvislosti s reštitučným konaním pred správnymi orgánmi nevyčerpali dostupné vnútroštátne prostriedky nápravy. Argumentovala, že právomoc preskúmať dĺžku reštitučného konania pred pozemkovými orgánmi mal v zmysle § 250t Občianskeho súdneho poriadku všeobecný súd v rámci správneho súdnictva, a to prostredníctvom žaloby pre nečinnosť orgánu verejnej správy. Záver súdu o prípadných priet'ahoch mohol ďalej slúžiť ako základ žaloby o náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci. V prípade neúspechu žaloby pre nečinnosť podľa § 250t Občianskeho súdneho poriadku bola daná právomoc ústavného súdu posúdiť prípadné porušenie práva na prejednanie veci v primeranej lehote. Vláda sa preto domnievala, že sťažovatelia mali k dispozícii viacero účinných prostriedkov (preventívneho a/alebo kompenzačného charakteru), ktoré vo svojom súhrne vyhovovali požiadavkám vyplývajúcim z judikatúry ESLP. ESLP uvedené argumenty vlády neuznal. Pripomenul, že v zmysle jeho judikatúry k článku 13 Dohovoru musí byť prostriedok nápravy voči neprimeranej dĺžke konania „účinný“, čo znamená, že musí umožniť urýchliť konanie alebo získať primerané odškodnenie za priet'ahy, ktoré už nastali. Zároveň musí umožniť príslušnému orgánu posúdiť celkovú dĺžku napadnutého konania. ESLP skonštatoval, že v týchto prípadoch mali sťažovatelia k dispozícii súbor prostriedkov nápravy, t. j. žalobu pre nečinnosť orgánu verejnej správy podľa § 250t Občianskeho súdneho poriadku, žalobu podľa zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a ústavnú sťažnosť podľa článku 127 ústavy. Vzájomný vzťah týchto prostriedkov nápravy vo vzťahu ku konaniam pred správnymi orgánmi sa ESLP vzhľadom na slovenskú právnu prax zdal čiastočne nejasný. Navyše bol ESLP presvedčený, že **taká kumulácia prostriedkov nápravy, ktorá zvyšuje počet súdnych konaní, vyvoláva pochybnosti o jej celkovej účinnosti.** Tieto pochybnosti znásobuje podľa neho aj fakt, že **oddeľovanie administratívnej a súdnej fázy konania nie je v súlade s prístupom ESLP, ktorý konania na účely hodnotenia ich dĺžky posudzuje ako celok.** Okrem toho ESLP poukázal na to, že napriek tomu, že **prostriedky nápravy podľa § 250t Občianskeho súdneho poriadku a zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci sú už dlhší čas súčasťou slovenského právneho poriadku, zdá sa, že sa v praxi málo využívajú, čo sťažuje preukázanie ich skutočnej účinnosti a v niektorých existujúcich prípadoch sa ich využitie javilo ako neúčinné.** ESLP tiež podotkol, že pokiaľ ide o súdnu fázu napadnutých reštitučných konaní, ústavný súd pri posudzovaní sťažností sťažovateľov nevzal do úvahy celkovú dĺžku konaní. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti ESLP dospel k záveru, že sťažovatelia nemali k dispozícii účinný prostriedok nápravy vo vzťahu k neprimeranej dĺžke reštitučných konaní, a

preto došlo k porušeniu článku 13 Dohovoru v spojení s článkom 6 ods. 1 Dohovoru.

V prípade *Javor a Javorová proti Slovenskej republike*³³ sa sťažovatelia podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru sťažovali na porušenie ich práva na prerokovanie veci v primeranej lehote v trestnom konaní, v ktorom mali postavenie poškodených. Trestné konanie bolo uznesením vyšetrovateľa zastavené z dôvodu, že trestný čin nebol spáchaný a teda sa skončilo bez vznesenia obvinenia voči konkrétnej osobe. Ústavný súd ich sťažnosť odmietol v súlade so svojou judikatúrou z dôvodu, že sťažovatelia sa ako poškodení v trestnom konaní vedenom vo veci bez vznesenia obvinenia nemôžu domáhať vyslovenia porušenia svojho základného práva na konanie bez zbytočných prietáhov. EŠLP sa **nestotožnil s námietkou vlády, ktorá s odkazom na rozhodnutie ústavného súdu argumentovala, že až vznesenie obvinenia voči konkrétnej osobe je tým momentom, ktorý dáva možnosť poškodenému v trestnom konaní uplatňovať si ochranu proti konkrétnemu možnému pôvodcovi svojho poškodenia, a teda z nej robí „vec“, na ktorej prerokovanie bez zbytočných prietáhov má nárok.** EŠLP nevidel žiaden dôvod na odchýlenie sa od svojej predchádzajúcej judikatúry, podľa ktorej sa garancie procesnej časti článku 6 Dohovoru aplikujú na nároky poškodených v trestnom konaní v Slovenskej republike a v tomto ohľade požívajú záruky článku 6 Dohovoru od momentu, kedy boli uplatnené.

V mnohých prípadoch ústavný súd **odmietol preskúmať hmotnoprávne aspekty rozhodovania všeobecných súdov z dôvodu nedostatku právomoci.** Skonštatoval, že podľa článku 127 ústavy je možné namietat len porušenie procesnoprávných princípov konania všeobecných súdov, ktoré sú zaručené v článkoch 46 až 50 ústavy. Vychádzajúc z uvedeného odmietol z dôvodu nedostatku právomoci sťažnosti, v ktorých sťažovatelia žiadali o preskúmanie hmotnoprávných aspektov rozhodovania všeobecných súdov.³⁴ Uvedený prístup ústavného súdu bol podrobený kritike už krátko po zavedení inštitútu ústavnej sťažnosti, keďže bráni tomu, aby došlo k meritórnemu preskúmaniu sťažností na porušenie hmotných práv, ktoré by malo za následok zrušenie rozhodnutí všeobecných súdov, ktoré nie sú v súlade so zárukami Dohovoru a vyriešenie veci na

³³ Rozsudok z 15. septembra 2015.

³⁴ Pozri napr. rozhodnutia II. ÚS 54/02, II. ÚS 162/02, III. ÚS 51/08.

vnútroštátnej úrovni bez toho, aby štátu vznikali nežiaduce finančné záväzky z rozhodnutí ESLP.³⁵

ESLP tejto kritike dal za pravdu a spomínaný prístup ústavného súdu označil za príliš formalistický a nemajúci oporu v ústavnom texte.³⁶ Prvý rozsudok, ktorý spomeniem v tejto súvislosti je rozsudok z 22. októbra 2013 vo veci *Soltész proti Slovenskej republike*, v ktorom tento medzinárodný súdny orgán rozhodol, že Slovenská republika porušila právo zaručené článkom 10 Dohovoru. ESLP v rozsudku nevytkol všeobecným súdom ich rozhodnutie ako také, ale kritizoval spôsob, akým k nemu dospeli. Mal za to, že súdy neposúdili vec podľa štandardov vyplývajúcich z článku 10 Dohovoru, keď sa nezaoberali otázkami verejného záujmu na zverejnení informácie a zachovaním rovnováhy medzi záujmom spoločnosti byť informovaný a záujmom jednotlivca na ochrane jeho povesti, ale sústredili sa len na dokazovanie pravdivosti zverejnenej informácie. Rovnako sa zdá, že nebola prikladaná pozornosť súdu (ne)prítomnosti dobrej viery na strane sťažovateľa, cieľu, ktorý sledoval zverejnením článku alebo iným kritériám relevantným pre posúdenie, či sťažovateľ konal v súlade s jeho „povinnosťami a zodpovednosťou“ v zmysle článku 10 ods. 2 Dohovoru. Pokiaľ ide o procesné záruky obsiahnuté v článku 10 Dohovoru, ESLP tiež skonštatoval, že na obranu svojich hmotných práv podľa článku 10 Dohovoru sťažovateľ podal sťažnosť podľa článku 127 ústavy. Ústavný súd však sťažnosť odmietol na základe premisy vychádzajúcej výlučne z jeho vlastnej judikatúry, podľa ktorej nebol tento prostriedok nápravy prípustný, ak sa nezistilo porušenie aplikovateľných procesných práv. ESLP preto dospel k záveru, že právna ochrana, ktorú mal sťažovateľ na vnútroštátnej úrovni k dispozícii nespĺňala kritériá článku 10 Dohovoru. ESLP ďalej skonštatoval porušenie článku 10 Dohovoru v prípadoch *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 2) proti Slovenskej republike* a *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 3) proti Slovenskej republike*³⁷, v ktorých boli ústavné sťažnosti podané sťažujúcou spoločnosťou odmietnuté ako zjavne neopodstatnené. Aj v týchto prípadoch ústavný súd nezistil žiadnu ústavne relevantnú svojôľu v odôvodnení rozhodnutí všeobecných súdov a riadil sa svojim názorom, že všeobecný súd môže byť nositeľom „sekundárnej zodpovednosti“ za porušenie základných práv a slobôd hmotného charakteru, len ak boli porušené ústavno-procesné pravidlá. Keďže v tomto

³⁵ Pozri KUPCOVÁ, Z. – PECNÍKOVÁ, M. „Ústavný súd Slovenskej republiky a princíp subsidiarity“. *Justičná revue*, roč. 55, 2003, č. 6–7, s. 612–628; VALKO, E. – TOMLAIOVÁ, A. „Ústavná sťažnosť podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky“. *Justičná revue*, roč. 56, 2004, č. 12, s. 1316–1329. ĽALÍK, T. „Ústavný súd a dobiehanie judikatúry ESLP“. *Justičná revue*, roč. 62, 2010, č. 5, s. 609–611.

³⁶ Pozri *inter alia* rozhodnutie *V. C. proti Slovenskej republike* zo 16. júna 2009.

³⁷ Rozsudky zo 7. januára 2014.

prípade žiadne porušenie ústavno-procesných pravidiel nebolo namietané, ústavný súd uviedol, že nemôže byť porušené ani žiadne hmotné právo.

Ako vyplýva z vyššie uvedených rozsudkov, prístupom ústavného súdu sa znefunkčnila účinnosť ESLP inak všeobecne akceptovaného prostriedku nápravy v podobe ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy.

Ďalej pripomínam, že vo fáze posudzovania namietaného porušenia práv ESLP už nie je možné obhájiť rozhodnutia vnútroštátnych súdov takými argumentmi, ktoré sa priamo nenachádzajú v odôvodnení sporných rozhodnutí. Napríklad v rozsudku *Soltész proti Slovenskej republike* ESLP uviedol, že „...nemôže neuznať relevantnosť argumentov vlády z pohľadu Dohovoru a ňou navrhovaného posúdenia prípadu“. Konštatoval však, že tieto argumenty a posúdenie sú skutkovo a právne odlišné od argumentov a posúdení vnútroštátnych súdov.

Podobne to bolo aj v rozsudku ESLP z 28. novembra 2017 v prípade *MAC TV s. r. o. proti Slovenskej republike*. ESLP v odôvodnení svojho rozsudku *inter alia* uviedol: „...vláda tvrdila, že sankcia bola zameraná nielen na ochranu osobnosti zosnulého prezidenta. Podľa názoru vlády slúžila aj na ochranu všeobecných práv a slobôd iných, teda verejnosti vo všeobecnosti, pred nenávisťnými alebo inými neakceptovateľnými vyjadreniami, ako sú napríklad vyjadrenia vítajúce smrť osoby z dôvodu jej odlišných politických názorov (alebo z iných dôvodov). ESLP uvádza, že naposledy spomínaný argument týkajúci sa ochrany generálnych práv a slobôd iných, ktorý predniesla vláda, nezodpovedá veci tak, ako ju preskúmali vnútroštátne orgány a záverom, ku ktorým dospeli. Pozerajúc na ich rozhodnutia, ESLP konštatuje, že sa zamerali výlučne na ochranu individuálnych práv zosnulého prezidenta. Tento prístup sa zdá byť osobitne zdôraznený tou časťou analýzy Rady pre vysielanie a retransmisiu, ktorá sa týkala otázky, či tieto „iné osoby“, ktorých ľudská dôstojnosť, ľudské práva a základné slobody mali byť chránené na základe ustanovenia § 19 ods. 1 písm. a) zákona o vysielaní, sú dostatočne identifikované ako „individualizované osoby“. V tomto ohľade Rada pre vysielanie a retransmisiu dospela k záveru, že vzhľadom na to, že Lech Kaczyński bol hlavou štátu, kritérium „individualizácie“ bolo splnené. Naopak, neuviedla žiaden záver alebo ustanovenie vo vzťahu k potrebe ochrany verejnosti vo všeobecnosti. Subsidiárna úloha ESLP je zameraná v zásade na preskúmanie záverov vnútroštátnych orgánov. V tomto ohľade ESLP môže iba oceniť argument prednesený vládou, a to, že výrok, ktorý údajne vyvoláva alebo ospravedlňuje násilie, nenávisť alebo intoleranciu, môže byť vo svetle všeobecných princípov formulovaných v judikatúre ESLP v situáciách

majúcich špecifický kontext (pozri napríklad Perinçek proti Švajčiarsku [GC], ods. 204 – 208) predmetom odôvodnených zásahov „nevyhnutných v demokratickej spoločnosti“. Avšak EŠLP nevidí žiadnu relevanciu tohto argumentu v posudzovanom prípade, a to osobitne preto, že v rozhodnutiach vnútroštátnych orgánov sa žiadne takéto zdôvodnenie nenachádzalo. Rovnako, EŠLP nemôže priznať žiadnu váhu tvrdeniu vlády, že vnútroštátne orgány vzali do úvahy aj ďalšie faktory, osobitne ten, že glosa bola odvysielaná krátko po tragickej smrti pána Kaczyńskiego, keďže takáto súvislosť sa v ich rozhodnutiach nejaví ako braná do úvahy.“

EŠLP poukázal aj na to, že rovnako ako v iných prípadoch, ústavný súd neposkytol sťažujúcej sa spoločnosti ochranu jej práv z dôvodu jeho názoru, že ústavnou sťažnosťou sa nie je možné domôcť výroku o porušení základných práv a slobôd hmotného charakteru, ak zároveň nedošlo k porušeniu ústavno-procesných pravidiel. Na základe uvedených úvah EŠLP rozhodol, že článok 10 Dohovoru bol porušený. Pokiaľ ide o otázku spravodlivého zadosťučinenia, sťažujúca sa spoločnosť požadovala 5 000 eur z titulu majetkovej škody, 100 000 eur z titulu nemajetkovej ujmy a 6 900 EUR z titulu nákladov a výdavkov. EŠLP jej priznal 5 000 eur z titulu majetkovej škody, predstavujúcej pokutu, ktorá jej bola uložená na vnútroštátnej úrovni, ďalej 5 850 eur z titulu nemajetkovej ujmy a 6 900 EUR z titulu nákladov a výdavkov, vo zvyšku nároky zamietol.

V súvislosti s výkonom uvedených rozsudkov EŠLP (*Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 2) proti Slovenskej republike* a *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 3) proti Slovenskej republike*) predsedníčka ústavného súdu informovala Kanceláriu zástupcu SR pred EŠLP o aktuálnom prístupe ústavného súdu v týchto otázkach. Podľa jej vyjadrenia ústavný súd zmenil svoju judikatúru tak, aby bola v súlade s judikatúrou EŠLP. V tomto kontexte odkázala napríklad na uznesenia sp. zn. III. ÚS 484/2015 zo 6. októbra 2015 alebo I. ÚS 536/2015 z 25. novembra 2015, v ktorých ústavný súd sťažnosť odmietol po tom, čo preskúmal závery najvyššieho súdu v napadnutých rozsudkoch a neobmedzil sa na odmietnutie sťažnosti iba z dôvodu, že podľa ustálenej judikatúry nemôže byť všeobecný súd sekundárnym porušovateľom základných práv a práv hmotného charakteru.

Z podobných dôvodov skončili na EŠLP aj sťažnosti sterilizovaných rómskych žien. Ústavný súd sa nezaoberal podstatou sťažnosti sťažovateľiek podľa hmotnoprávných ustanovení Dohovoru a skúmal len procesné aspekty prípadu. EŠLP takýto prístup ústavného súdu vyhodnotil ako nadmerne formalistický (pozri napríklad rozhodnutie *V.C. proti Slovenskej republike*

zo 16. júna 2009, či rozsudok *N.B. proti Slovenskej republike* z 12. júna 2012).

ESLP v niektorých prípadoch vytkol ústavnému súdu, že sa **nezaoberal argumentmi sťažovateľov o odlišnej praxi všeobecných súdov**. Uvedené možno demonštrovať na nasledujúcich príkladoch.

V prípade *Vrabec a ďalší proti Slovenskej republike* (rozsudok z 26. marca 2013) sťažovatelia okrem iného podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru namietali, že zamietnutie ich nároku na vrátenie pôdy najvyšším súdom bolo svojvoľné a v rozpore s princípom právnej istoty, pretože najvyšší súd nebral do úvahy svoju odlišnú prax v iných obdobných prípadoch, v ktorých rozdielne rozhodol o tom, či pôda vyvlastnená podľa vyhlášky č. 15/1959 Zb. spadá pod zákon č. 503/2003 Z. z. ESLP vo svojom rozsudku poukázal najmä na to, že ústavný súd odmietol sťažnosť sťažovateľov bez toho, aby sa týmto argumentom zaoberal, hoci v inom prípade ústavný súd judikoval, že odchýlky v praxi najvyššieho súdu sú v rozpore s princípom právnej istoty. Tým, že ústavný súd sa v prípade sťažovateľov nezaoberal ich argumentom týkajúcim sa nejednoznačnej judikatúry najvyššieho súdu, konal v rozpore s ich právom na spravodlivé konanie, a preto došlo k porušeniu článku 6 ods. 1 Dohovoru.

V prípadoch *Mráz a ďalší proti Slovenskej republike* a *Borovská a Forrai proti Slovenskej republike* (rozsudky z 25. novembra 2014) sťažovatelia, vlastníci pozemkov v Košiciach, ktoré boli v 80-tych rokoch vyvlastnené za účelom výstavby tenisového areálu, podali začiatkom 90-tych rokov proti mestu Košice a súkromnému prevádzkovateľovi športoviska žaloby, ktorými si uplatnili svoje práva k pozemkom pod športovým areálom a žiadali o úpravu ich vzťahov s odporcami. Ich žaloby boli zamietnuté na základe rôznych dôvodov. Sťažovatelia sa následne obrátili na ústavný súd, kde namietali odlišnú súdnu prax. Poukazovali na rozsudky o žalobách vlastníkov iných pozemkov pod tým istým športovým areálom, ktoré mali rovnaký skutkový i právny základ, ale konania o nich skončili s iným výsledkom. Ústavný súd ich sťažnosti v rokoch 2010 až 2011 ako zjavne neopodstatnené odmietol, pričom sa nezaoberal ich argumentmi o nesúlade súdnej praxe. V roku 2012 v inom prípade týkajúcom sa pozemku pod tým istým areálom, sa však už ústavný súd k problému nesúrodnej súdnej praxe v danej oblasti vyjadril a konštatoval porušenie základných práv sťažovateľov. Pred ESLP sa sťažovatelia sťažovali, že rozhodnutia súdov v ich prípade boli svojvoľné. Poukazovali na to, že vlastníci pozemkov pod rôznymi časťami toho istého športového areálu, teda osoby v tej istej skutkovej i právnej situácii, majúce navyše rovnakých právnych zástupcov a teda i rovnaké podania na súd, sa domohli

vo vnútroštátnych konaniach, prebiehajúcich približne v rovnakom období, troch rôznych typov súdnych rozhodnutí. EŠLP sa s tvrdeniami sťažovateľov v tomto ohľade stotožnil, poukázal najmä na zásadné a dlhotrvajúce rozpory v súdnej praxi a márnú snahu sťažovateľov o využitie zjednocovacieho mechanizmu prostredníctvom ústavnej sťažnosti. Konštatoval, že takýto výkon súdnictva zásadne ohrozuje dôveru verejnosti v súdny systém a dospel k záveru, že takýto stav právnej neistoty je v rozpore so zárukami, ktoré vyplývajú z práva na spravodlivé súdne konanie v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru.

V aplikačnej praxi došlo aj k tomu, že EŠLP na rozdiel od ústavného súdu dospel k záveru o porušení práv zaručených Dohovorom.

V prípade *Adam proti Slovenskej republike* (rozsudok z 26. júla 2016) sa sťažovateľ, namietajúc porušenie článku 3 a 13 Dohovoru, sťažoval na zlé zaobchádzanie políciou počas zadržania, na nedostatočné vyšetrenie jeho tvrdení a na absenciu účinného prostriedku nápravy v tomto ohľade. Namietal tiež porušenie článku 14 v spojení s článkami 3 a 13 Dohovoru z dôvodu, že jeho rómsky pôvod bol údajne rozhodujúcim faktorom pri zlom zaobchádzaní, ktorému bol vystavený počas zadržania a že bol aj dôvodom, pre ktorý nedošlo k riadnemu vyšetrovaniu. Prípacom sťažovateľa sa zaoberal aj ústavný súd na základe ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy, ktorý sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú, pričom konštatoval, že sťažovateľ nemá právo na to, aby bola tretia osoba trestne stíhaná, a že právo podať trestné oznámenie zahŕňa iba právo na to, aby sa ním orgány činné v trestnom konaní zaoberali a poznamenal, že sťažovateľ sa na údajné zlé zaobchádzanie nestážoval ani pred vyšetrovateľom, ani v sťažnosti proti uzneseniu o vznesení obvinenia. Pokiaľ ide o namietané porušenie článku 3 Dohovoru, EŠLP akceptoval vysvetlenie vlády a uvádzané zlé zaobchádzanie nepovažoval za preukázané, preto konštatoval, že nedošlo k porušeniu článku 3 Dohovoru v jeho hmotnej časti. Bol však toho názoru, že sťažovateľove tvrdenia boli dostatočne hodnoverné na to, aby boli príslušné orgány povinné vyšetriť ich súlad s požiadavkami článku 3 Dohovoru. Vnútroštátnym orgánom vytkol, že namiesto vyšetrovania sťažovateľových tvrdení o zlom zaobchádzaní z vlastnej iniciatívy preniesli dôkazné bremeno na sťažovateľa, neuskutočnili žiadne kroky s cieľom odstrániť nezrovnalosti v jednotlivých verziách týkajúcich sa príčin opuchu na sťažovateľovom líci, a že časť trestného oznámenia bola bez ďalšieho vysvetlenia odmietnutá a tejto časti jeho sťažnosti nevenoval pozornosť ani ústavný súd. EŠLP preto konštatoval porušenie článku 3 Dohovoru v jeho procesnej časti. Nepovažoval za

nevyhnutné samostatne posudzovať námietku podľa článku 13 Dohovoru. Pokiaľ ide o namietané porušenie článku 14 Dohovoru, EŠLP túto časť sťažnosti považoval za zjavne nepodloženú. Konštatoval, že tvrdenia sťažovateľa mali vážny a všeobecný charakter, neobsahovali žiadne individuálne prvky, ktoré by bolo možné pričítať policajtom alebo by boli iným spôsobom spojené s okolnosťami sťažovateľovho prípadu, a že sťažovateľ nepreukázal, že by zaobchádzanie s ním počas jeho zadržania a následné vyšetrovanie boli diskriminačné.

V prípade *Adamčo proti Slovenskej republike* (rozsudok z 12. novembra 2016) EŠLP vyhlásil rozsudok, ktorým rozhodol o porušení práva na spravodlivé konanie, zaručeného článkom 6 Dohovoru. Prípád sa týkal priebehu trestného konania začatého proti sťažovateľovi v roku 2001. Sťažovateľ bol obžalovaný z vraždy spolupáchateľstvom na základe podozrenia, že po dohode organizovanej skupiny o usmrtení obete priviezol strelca k obeti a potom ho odviezol. Obžaloba bola prejednávaná trikrát Krajským súdom v Banskej Bystrici ako prvostupňovým súdom a Najvyšším súdom Slovenskej republiky ako súdom odvolacím. Sťažovateľ bol v novembri 2003 a v júni 2005 opakovane oslobodený, avšak oba rozsudky boli po odvolaniach podaných prokurátorom zrušené. Na ďalšom pojednávaní v marci 2007 sa jeden zo svedkov priznal, že bol vodičom a označil sťažovateľa za strelca. Následne prokuratúra preklasifikovala skutok, z ktorého bol sťažovateľ obžalovaný, na trestný čin vraždy s prítážujúcimi okolnosťami. V júni 2007 krajský súd uznal sťažovateľa za vinného a odsúdil ho na trest odňatia slobody v trvaní dvadsaťštyri rokov. V novembri 2008 najvyšší súd potvrdil odsudzujúci rozsudok vo výroku o vine, ale znížil trest na trest odňatia slobody v trvaní pätnásť rokov. V júni 2011 najvyšší súd odmietol sťažovateľovo dovolanie s množstvom námietok, týkajúcich sa okrem iného nesprávneho zloženia senátu rozhodujúceho v jeho veci na prvom aj druhom stupni a nedoručenia mu vyjadrení prokurátora k jeho odvolaniu aj k jeho dovolaniu, pre neprípustnosť. Sťažovateľ neuspel ani so sťažnosťou na ústavnom súde. Pokiaľ ide o dotknutého svedka, na základe jeho priznania v priebehu trestného konania proti sťažovateľovi bol tiež obvinený z vraždy ako sťažovateľov komplic. V máji 2010 prokurátor zastavil trestné stíhanie proti nemu z dôvodu, že sa významnou mierou podieľal na objasnení zločinu spáchaného organizovanou skupinou, zistení a usvedčení jeho páchatel'ov a z dôvodu, že záujem spoločnosti na objasnení takéhoto zločinu prevyšuje záujem na jeho trestnom stíhaní.

EŠLP vo svojom rozsudku akceptoval argumentáciu vlády, že sťažnosť na porušenie práv v dôsledku zmien v zložení senátov konajúcich súdov je neprijateľná, pretože sťažovateľ mal tieto výhrady uviesť v

priebehu trestného konania v odvolaní proti odsudzujúcemu rozsudku a v ústavnej sťažnosti. Sťažovateľovo tvrdenie o tom, že namietal proti zloženiu senátu prvostupňového súdu na verejnom zasadnutí pred odvolacím súdom, bolo podľa vlády nepodložené, pretože v zápisnici z verejného zasadnutia takéto sťažovateľovo tvrdenie zachytené nebolo a sťažovateľ proti zneniu zápisnice nenamietal. Pokiaľ ide o zloženie senátu odvolacieho súdu, vláda argumentovala, že v ústavnej sťažnosti sťažovateľ neformuloval takúto námietku. ESLP si tieto argumenty osvojil a príslušnú časť sťažnosti odmietol pre nevyčerpanie vnútroštátnych prostriedkov nápravy.

Čo sa týka namietaného porušenia práv v dôsledku nedoručenia vyjadrení prokurátora sťažovateľovi, ESLP poukázal na to, že vo vyjadrení z augusta 2008 k sťažovateľovmu odvolaniu sa prokurátor vyjadroval k rôznym právnym aspektom a k dôkazom vo veci a vo vyjadrení z marca 2010 k sťažovateľovmu dovolaniu sa prokurátor v krátkosti vyjadril ku všetkým dôvodom sťažovateľovho dovolania a odvolal sa na svoje vyjadrenie z augusta 2008. ESLP bol toho názoru, že nezaslaním dotknutých vyjadrení prokurátora sťažovateľovi bolo popreté sťažovateľovo právo na spravodlivé konanie.

Pokiaľ ide o usvedčujúcu výpoveď svedka, ESLP poukázal na to, že ostatné dôkazy boli nepriame, mali dôkazný význam iba pri ich posúdení s priamym dôkazom v podobe dotknutej svedeckej výpovede a k rozhodujúcemu zvratu v prípade došlo práve v dôsledku zmeny výpovede tohto svedka. Preto podľa ESLP išlo o rozhodujúci dôkaz proti sťažovateľovi. Ďalej poukázal na to, že sťažovateľovým tvrdením o nedôveryhodnosti výpovede pre výhody, ktoré tento svedok získal, sa osobitne zaoberal iba odvolací súd, ktorý ho posúdil len z hľadiska výhod získaných v trestnom konaní proti sťažovateľovi, avšak nezaoberal sa prípadnými výhodami získanými týmto svedkom v inom trestnom konaní, v ktorom vystupoval ako obvinený z vraždy. Týmito aspektmi sa nezaoberali ani dovolací súd, ani ústavný súd. Podľa ESLP sa konajúce súdy nevenovali ani skutočnosti, že tento usvedčujúci dôkaz pochádza od osoby, ktorá bola sama zapletená v danom trestnom čine. Výhoda, ktorú pritom táto osoba získala v danom trestnom konaní, nepredstavovala iba zníženie trestu alebo finančnej sankcie, ale predstavovala praktickú beztrestnosť za trestný čin vraždy. ESLP tiež podotkol, že všetky rozhodnutia týkajúce sa trestného stíhania tejto osoby boli prijaté prokuratúrou bez akejkoľvek súdnej kontroly. Podľa názoru ESLP, použitie výpovede tohto svedka v trestnom konaní proti sťažovateľovi, vzhľadom na význam tohto dôkazu, nebolo za osobitných okolností prípadu sprevádzané primeranými zárukami na zabezpečenie celkovej spravodlivosti konania.

Prípád *M.M. B. proti Slovenskej republike* (rozsudok z 26. novembra 2019) sa týkal vyšetrovania podozrenia zo sexuálneho zneužívania maloletej sťažovateľky jej otcom. Prvé vyšetrovanie bolo začaté na základe trestného oznámenia podaného v decembri 2012 matkou sťažovateľky, ktorá mala v tom čase štyri roky. V rámci vyšetrovania bol vypracovaný znalecký posudok, podľa ktorého sa u sťažovateľky neprejavovali žiadne známky sexuálneho zneužívania a v máji 2013 bolo trestné stíhanie zastavené. V marci 2014 podala sťažovateľkina matka nové trestné oznámenie na sťažovateľkinho otca a začalo sa druhé vyšetrovanie. V rámci tohto vyšetrovania bolo vypracovaných viacero znaleckých posudkov a v apríli 2015 bolo proti sťažovateľkinmu otcovi vznesené obvinenie zo sexuálneho zneužívania. Prokurátor Krajskej prokuratúry v Košiciach však zrušil uznesenie o vznesení obvinenia a nariadil vyšetrovateľom vypočuť znalkyne, ktoré vypracovali jeden z posudkov za účelom získania ich jednoznačného vyjadrenia. Po vypočutí znalkyň vyšetrovateľ Okresného riaditeľstva Policajného zboru v Košiciach v októbri 2015 zastavil trestné stíhanie z dôvodu, že skutok sa nestal. Vyšetrovateľ konštatoval, že napriek záverom znalkyň, podľa ktorých sťažovateľka vykazovala znaky sexuálne zneužívaného dieťaťa, vzhľadom na nedostatok akýchkoľvek ďalších dôkazov podporujúcich tieto závery nebolo možné preukázať, že ku skutku došlo, a to predovšetkým s ohľadom na ďalšie znalecké posudky obsahujúce posúdenie osobnosti sťažovateľky v tom duchu, že sťažovateľka si miešala realitu s imagináciou. Sťažovateľka sa so sťažnosťou na porušenie svojich práv rozhodnutím vyšetrovateľa obrátila na ústavný súd ktorý jej sťažnosť odmietol pre zjavnú neopodstatnenosť.

ESLP vo svojom rozsudku neakceptoval námietku vlády, že sťažovateľka mohla v priebehu vyšetrovania podať podnet podľa zákona o prokuratúre a domáhať sa nápravy nedostatkov vo vyšetrovaní, a to s poukazom na to, že ani ústavný súd, pred ktorým rovnako platí princíp subsidiarity poskytovanej ochrany, neodmietol sťažovateľkinu ústavnú sťažnosť pre nevyčerpanie tohto prostriedku nápravy. Čo sa týka podstaty sťažnosti, ESLP s poukazom na to, že vyšetrovanie bolo začaté bezodkladne po podaní trestných oznámení, konštatoval, že v tomto prípade nevyvstávajú otázky ohľadom rýchlosti vyšetrovania. Pokiaľ ide o účinnosť vyšetrovania, ESLP zdôraznil, že vo veci podozrenia zo sexuálneho zneužívania maloletej sťažovateľky bolo na vnútroštátnej úrovni vypracovaných viacero znaleckých posudkov, ktorých závery si navzájom odporovali. Za tejto situácie sa vyšetrovateľ obrátil na Výskumný ústav detskej psychológie a patopsychológie dieťaťa, ktorého znalkyne vyšetrili sťažovateľku a podľa nich bolo vysoko pravdepodobné, že dieťa malo skúsenosť so sexuálnym zneužívaním. ESLP zdôraznil, že aj keď ku výpovedi maloletého dieťaťa je potrebné pristupovať s najväčšou obozretnosťou, žiadny z vypracovaných

znaleckých posudkov nekonštatoval, že by sťažovateľka mala sklony ku klamstvu. Uznal, že vnútroštátne orgány stáli pred ťažkou úlohou a konštatoval, že nepodceňuje snahu vyvinutú zo strany vyšetrovateľa a zainteresovaných prokurátorov v tomto prípade. Podľa jeho názoru tu vyvstala skôr otázka hodnotenia dôkazov a prijatia odôvodneného a presvedčivého rozhodnutia, než otázka ich zadovažovania. V tomto ohľade mal ESLP výhrady voči tomu, akú váhu prikladal vyšetrovateľ viacerým záverom posudku ústavu, vypracovaného s cieľom vyriešiť rozpory v predchádzajúcich posudkoch, ako aj voči tomu, že závery znalkyne ohľadom osobnosti otca neboli bližšie objasnené. Kritike podrobil aj rozhodnutie o zastavení trestného stíhania, ktoré podľa neho neobsahovalo podrobné a presvedčivé odôvodnenie. ESLP na základe uvedených úvah dospel k záveru, že spôsob, akým boli v tomto prípade implementované mechanizmy trestného práva, nespĺňal pozitívne povinnosti štátu podľa článku 8 Dohovoru. ESLP šiestimi hlasmi k jednému dospel k záveru, že tento článok bol porušený.

Pokiaľ ide o otázku spravodlivého zadosťučinenia, sťažovateľka požadovala 25 000 eur z titulu nemajetkovej ujmy a 2 991 eur ako náhradu nákladov a výdavkov. ESLP priznal sťažovateľke 10 000 eur z titulu nemajetkovej ujmy a požadovanú sumu ako náhradu nákladov a výdavkov.

Ako ďalší príklad možno uviesť prípady *COMPCAR, s. r. o. proti Slovenskej republike, PSMA, spol. s r. o. proti Slovenskej republike* a *DRAFT-OVA, a.s. proti Slovenskej republike* (rozsudky z 9. júna 2015) týkajúce sa problematiky využívania mimoriadneho dovolania generálneho prokurátora v občianskoprávných veciach. Sťažovatelia sa sťažovali, že zrušením právoplatných a vykonateľných rozsudkov v ich prospech najvyšším súdom na základe mimoriadneho dovolania podaného generálnym prokurátorom na podnet druhého z účastníkov konania boli porušené ich práva podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru (právo na spravodlivé súdne konania a osobitne princíp právnej istoty), resp. aj práva podľa článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru (právo na pokojné užívanie majetku). ESLP vo svojich rozsudkoch poukázal na všeobecné princípy vyplývajúce z jeho judikatúry. Uviedol, že jedným zo základných prvkov právneho štátu je princíp právnej istoty, ktorý okrem iného vyžaduje, aby v prípade, keď súdy rozhodnú vo veci s konečnou platnosťou, ich rozhodnutie nebolo viac spochybňované. Odklon od tohto princípu je odôvodnený iba v prípadoch, keď sa vyskytnú okolnosti podstatného a naliehavého charakteru. Právomoc vyšších súdov zrušovať alebo meniť právoplatné a záväzné súdne rozhodnutia by mala byť vykonávaná na účely nápravy základných väd. Táto právomoc musí byť vykonávaná tak, aby bola v čo najvyššej možnej miere dodržaná spravodlivá rovnováha medzi záujmami jednotlivca a

potrebou zabezpečiť efektívnosť súdneho systému. Za základné vady ESLP považuje justičné omyly alebo závažné vady súdneho konania, zneužitie právomoci, zjavné pochybenia pri aplikácii hmotného práva alebo akékoľvek iné závažné dôvody vyplývajúce zo záujmov spravodlivosti. Pri aplikácii uvedených princípov na predmetné prípady sa ESLP nestotožnil s právnymi názormi generálneho prokurátora, najvyššieho a ústavného súdu, pričom dospel k záveru, že ani v jednom prípade neboli dané také skutočnosti, ktoré by bolo možné považovať za ospravedlniteľné dôvody pre zrušenie právoplatných a vykonateľných rozsudkov. Konštatoval, že zásah spočívajúci v zrušení právoplatných a vykonateľných rozsudkov bol v rozpore s princípom právnej istoty, ako aj rovnosti zbraní a rozhodol preto o porušení článku 6 Dohovoru. V prípade *DRAFT-OVA, a. s. proti Slovenskej republike* ESLP navyše poukázal na argumenty sťažujúcej sa spoločnosti, že v prípade akéhokoľvek závažného procesného pochybenia bol žalovanému priamo dostupný prostriedok nápravy v podobe dovolania. Kým v prípadoch *COMPCAR, s. r. o. proti Slovenskej republike* a *PSMA, spol. s r. o. proti Slovenskej republike* vnútroštátne konania v čase rozhodovania ESLP stále prebiehali, v prípade *DRAFT-OVA, a. s. proti Slovenskej republike*, v ktorom bola sťažujúcou sa spoločnosťou vznesená aj námietka porušenia článku 1 Protokolu č. 1, bolo konanie na vnútroštátnej úrovni právoplatne skončené. ESLP v tomto ohľade vo svetle svojich záverov podľa článku 6 konštatoval, že pri zásahu do majetkových práv spoločnosti nebola zachovaná spravodlivá rovnováha a sťažujúca sa spoločnosť musela niesť individuálne a neprimerané bremeno. Rozhodol preto, že bol porušený článok 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru.

V súvislosti s výkonom týchto rozsudkov predsedníčka ústavného súdu zaslala Kancelárii zástupcu SR pred ESLP vyjadrenie, podľa ktorého ešte pred vydaním predmetných rozsudkov ústavný súd uznesením z 18. marca 2015 prijal zjednocujúce stanovisko. V tomto zjednocujúcom stanovisku odkázal na judikatúru ESLP, podľa ktorej bola opodstatnenosť použitia mimoriadneho opravného prostriedku pre účely zrušenia súdneho rozhodnutia a prípustnosť odklonu od zachovania princípu právnej istoty uznaná v prípadoch, keď v priebehu konania došlo k závažným procesným pochybeniam konajúcich súdov, t. j. k vadám konania, avšak nie v prípadoch odlišného hodnotenia skutkového stavu a odlišných skutkových a právnych záverov niektorého z účastníkov konania oproti skutkovému a právnomu posúdeniu vyslovenému súdom v rámci riadneho konania. V rozhodovacej činnosti ústavného súdu, nasledujúcej po právoplatnosti predmetných rozsudkov ESLP, sa už odzrkadlili vyššie spomínané princípy. Nálezom I. ÚS 349/2015 z 19. januára 2016 ústavný súd vyslovil porušenie práva sťažovateľky podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru postupom najvyššieho

súdu, ktorý neuplatnil ústavne konformný výklad § 243e Občianskeho súdneho poriadku, keď na základe mimoriadneho dovolania generálneho prokurátora podrobil prieskumu postup a právoplatné rozsudky nižších súdov, ktoré následne zrušil, nezohľadňujúc pritom skutočnosť, že v danej veci mohol sám účastník konania prostredníctvom dovolania dosiahnuť nápravu, resp. zvrátenie stavu založeného rozhodnutím porušujúcim zákon. Uzneseniami I. ÚS 72/2016 z 3. februára 2016, I. ÚS 117/2016 zo 17. februára 2016 alebo III. ÚS 113/2016 z 24. februára 2016 ústavný súd odmietol sťažnosti jednotlivých sťažovateľov podľa článku 127 ústavy, v ktorých namietali porušenie svojich práv najvyšším súdom, pretože odmietol mimoriadne dovolania generálneho prokurátora podané v ich prospech. Vo všetkých troch prípadoch sa ústavný súd stotožnil so závermi najvyššieho súdu, podľa ktorého sťažovatelia sami mohli využiť mimoriadny opravný prostriedok, ktorý mali k dispozícii (dovolanie) a dosiahnuť tak nápravu vo svojej veci.

Následne, 15. októbra 2019, ESLP vyhlásil rozsudok v prípade *Lispuch a Lispuchová proti Slovenskej republike*, v ktorom sťažovatelia tiež namietali porušenie práva na spravodlivé konanie v dôsledku zrušenia právoplatného rozsudku v ich prospech na základe mimoriadneho dovolania podaného generálnym prokurátorom. ESLP skonštatoval porušenie článku 6 ods. 1 Dohovoru. Prípacom sa zaoberal v roku 2013 aj ústavný súd, ktorý sťažnosť sťažovateľov vyhodnotil ako zjavne neopodstatnenú. Rozsiahlo citujúc z odôvodnenia najvyššieho súdu, nezistil žiadnu svojvoľnosť, ktorá by vyvolávala otázky ústavnej významnosti. Sťažovatelia sa následne s tými istými námietkami obrátili na ESLP. ESLP vo svojom rozsudku s poukazom svoje rozsudky v prípadoch *DRAFT-OVA proti Slovenskej republike*, *PSMA, spol. s r. o. proti Slovenskej republike a COMPCAR, s. r. o. proti Slovenskej republike* uviedol, že zásah štátu v prospech jednej strany v súkromnoprávnom spore vyvoláva otázky podľa Dohovoru už v samotnom princípe. V predmetnom prípade zásah generálneho prokurátora a najvyššieho súdu jednoznačne spôsobil posun prípadu v prospech protistrany. V danom prípade bolo dôležité, že sa jednalo o súkromnoprávny spor, že strany boli zastúpené právnymi zástupcami, a že nič nenaznačovalo tomu, že by sa argumenty, ktoré boli predložené generálnym prokurátorom najvyššiemu súdu, nedali použiť už na nižších stupňoch konania.

Obnova konania pred ústavným súdom

Potreba obnovy konania pred ústavným súdom je v členských štátoch Rady Európy novým inštitútom, ktorý je najmä dôsledkom toho, že niektoré členské štáty pristúpili k naplneniu záväzkov obsiahnutých v článku 13 Dohovoru vytvorením účinných prostriedkov nápravy vo

vzťahu k namietaným porušeniam ľudských práv v podobe individuálnych ústavných sťažností. Okrem Slovenskej republiky boli takéto možnosti vytvorené v Nemecku, Albánsku, Bosne a Hercegovine, Lotyšsku, Srbsku, Španielsku, či Turecku. To, že niektoré z týchto štátov následne zaviedli obnovu konania pred ústavným súdom bolo dôsledkom toho, že ESLP aj na tento typ konania aplikuje článok 6 Dohovoru, ktorý zaručuje právo na spravodlivé súdne konanie a v niektorých prípadoch konštatoval porušenie práva na prístup k ústavnému súdu (napr. rozsudok *Đurđović a Trančíková proti Slovenskej republike* zo 7. októbra 2014, rozsudok *Franek proti Slovenskej republike* z 11. februára 2014, rozsudok *Avdić a ostatní proti Bosne a Hercegovine* z 19. novembra 2013), či porušenie práva na nestranný súd v disciplinárnom konaní proti sťažovateľovi, ktoré bolo vedené pred ústavným súdom ako jedinou inštanciou (napr. rozsudok *Harabin proti Slovenskej republike* z 20. novembra 2012). Vzhľadom na charakter týchto porušení nebolo možné v týchto prípadoch zabezpečiť nápravu obnovou konania pred všeobecnými súdmi, ale výlučne obnovou konania pred ústavným súdom.

Pokiaľ ide o príklady z iných štátov zaujímavý je prípad *Avdić a ostatní proti Bosne a Hercegovine*, v ktorom ESLP dospel k porušeniu práva sťažovateľov na prístup k ústavnému súdu. Dôvodom zamietnutia ich ústavnej sťažnosti bola skutočnosť, že Ústavný súd Bosny a Hercegoviny nezískal požadovanú väčšinu piatich sudcov a z toho dôvodu účinne nerozhodol o ich prípade. ESLP zistil, že pravidlo 40 ods. 3 Rokovacieho poriadku ústavného súdu ustanovuje, že ak sa plenárneho zasadnutia ústavného súdu zúčastní menej ako deväť sudcov, sťažnosť je zamietnutá, ak najmenej päť sudcov nehlasuje rovnako o návrhu. ESLP priznal sťažovateľom z titulu nemajetkovej ujmy 3 600 eur. Vo svojom rozsudku neodkázal na potrebu obnovy konania pred ústavným súdom. Ústavný súd Bosny a Hercegoviny 30. mája 2014 v súvislosti s výkonom rozsudku ESLP zmenil svoje pravidlá s tým, že ak ESLP dospeje k záveru o porušení práva na prístup k súdu v konaní pred ústavným súdom, je dotknutá strana oprávnená požiadať ústavný súd v lehote troch mesiacov o obnovu konania. Dňa 24. a 25. septembra 2014 Ústavný súd Bosny a Hercegoviny povolil obnovu dotknutých konaní a posúdil meritum ústavných sťažností (AP-3197/07 *Avdić*, AP-2749/08 *Kovačević* a AP-3080/09 *Adamović*). Rozhodnutia prijal väčšinou hlasov. Okrem uvedených individuálnych opatrení prijatých s cieľom vykonať rozsudok ESLP zmenil v rámci všeobecných opatrení prijatých v súvislosti s výkonom rozsudku svoje pravidlá tak, že pokiaľ sudcovia nevedia dosiahnuť väčšinu, hlas predsedu ústavného súdu má váhu dvoch hlasov, čím odstránil aj príčinu porušenia identifikovaného v rozsudku ESLP. Aj na základe uvedeného VM RE

skonštatoval, že Bosna a Hercegovina splnila svoj záväzok podľa článku 46 ods. 1 Dohovoru a rozhodol o ukončení sledovania výkonu tohto prípadu rezolúciou CM/ResDH(2015)170 prijatou 4. novembra 2015.

Obnova konania pred slovenským ústavným súdom bola vyvolaná potrebou prijať VM RE požadované individuálne opatrenia s cieľom **vykonať rozsudky ESĽP o porušení ľudských práv sťažovateľov, ku ktorým došlo zo strany ústavného súdu, ktorý buď rozhodoval ako jediná inštancia** (rozsudok *Harabin proti Slovenskej republike* z 20. novembra 2012), či rozsudky ESĽP, v ktorých dospel k záveru o porušení **práv sťažovateľov na prístup k ústavnému súdu** (rozsudok *Majchrák proti Slovenskej republike* z 23. októbra 2012, rozsudok *Đurđović a Trančíková proti Slovenskej republike* zo 7. októbra 2014, rozsudok *Franek proti Slovenskej republike* z 11. februára 2014) alebo pokiaľ **zistené porušenie vzhľadom na jeho charakter nemožno napraviť obnovou konania pred všeobecnými súdmi** (rozsudok *Trančíková proti Slovenskej republike* z 13. januára 2015).

Článok 46 Dohovoru zakotvuje záväzok zmluvných strán riadiť sa právoplatným rozsudkom ESĽP vo všetkých prípadoch, ktorých sú stranami, a dohľad nad výkonom zveruje VM RE. Rozsudok, ktorým ESĽP konštatoval porušenie Dohovoru alebo jeho protokolov, ukladá žalovanému štátu nielen povinnosť vyplatiť dotknutým osobám sumy priznané ako spravodlivé zadosťučinenie, ale aj povinnosť zvoliť všeobecné a/alebo, ak je to nevyhnutné individuálne opatrenia, ktoré musia byť prijaté vo vnútroštátnom právnom poriadku za účelom ukončenia porušenia konštatovaného ESĽP a uskutočniť akúkoľvek možnú nápravu jeho dôsledkov takým spôsobom, aby bola v takom rozsahu, v akom to je možné, obnovená existujúca situácia pred zisteným porušením. Dňa 19. januára 2001 VM RE schválil rezolúciou č. R (2000) 2 odporúčanie členským štátom o obnove alebo opätovnom prerokovaní niektorých prípadov na vnútroštátnej úrovni na základe rozsudkov ESĽP. V odporúčaní sa okrem iného uvádza, že skúsenosti VM RE pri vykonávaní dohľadu nad výkonom rozsudkov ESĽP ukázali, že za určitých okolností obnova konania, resp. opätovné prerokovanie prípadu predstavuje najúčinnější, ak nie jediný prostriedok na dosiahnutie *restitutio in integrum*. Odporúčanie sa zmieňuje predovšetkým o prípadoch, keď poškodená strana naďalej trpí vážnymi negatívnymi dôsledkami spôsobenými sporným vnútroštátnym rozhodnutím, ktoré nie sú dostatočne napravené spravodlivým zadosťučinením a nemôžu byť odstránené inak, než opätovným prerokovaním veci, resp. obnovou konania a rozsudok ESĽP vedie k záveru, že napadnuté vnútroštátne rozhodnutie je v merite veci v rozpore

s Dohovorom, alebo zistené porušenie spočíva v procesných pochybeniach alebo nedostatkoch takej závažnosti, ktorá vrhá vážne pochybnosti na výsledok vnútroštátneho konania, ktoré bolo predmetom sťažnosti. V nadväznosti na toto odporúčanie následne 28. septembra 2000 aj Parlamentné zhromaždenie Rady Európy schválilo rezolúciu č. 1226 (2000) o výkone rozsudkov ESLP, ktorou vyzvalo členské štáty Rady Európy na vnútroštátnu úpravu konania, ktorá by umožňovala prieskum pôvodných konaní v dôsledku odsudzujúcich rozsudkov ESLP.

Na tieto dokumenty Rady Európy slovenský zákonodarca v roku 2005 reagoval jednak v rámci rekonštrukcie Trestného poriadku, jednak novelizáciou Občianskeho súdneho poriadku. Pokiaľ ide o rekonštruovaný Trestný poriadok (zákon č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov), ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2006, ustanovenie § 394 ods. 4 Trestného poriadku výslovne zakotvilo, že skutočnosťou skôr neznámou a odôvodňujúcou povolenie obnovy konania je aj rozhodnutie ESLP, podľa ktorého rozhodnutím prokurátora alebo súdu Slovenskej republiky alebo v konaní, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva alebo slobody obvineného, ak negatívne dôsledky tohto rozhodnutia nemožno inak napraviť. Pokiaľ ide o Občiansky súdny poriadok, zákonom č. 341/2005 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. septembra 2005, bolo ustanovenie § 228 Občianskeho súdneho poriadku doplnené o možnosť účastníka návrhom na obnovu konania napadnúť právoplatný rozsudok aj v prípade, ak ESLP vo svojom rozsudku rozhodol alebo dospel k záveru, že rozhodnutím súdu alebo konaním, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva alebo slobody účastníka konania a závažné dôsledky tohto porušenia neboli odstránené priznaným primeraným finančným zadosťučinením.

Skutočnosť, že na základe uvedeného odporúčania, resp. rezolúcie orgánov Rady Európy v slovenskom právnom poriadku nedošlo – na rozdiel od občianskeho súdneho konania či trestného konania – aj k výslovnému zakotveniu možnosti obnovy konania pred ústavným súdom v prípade, ak by ESLP bolo konštatované porušenie základného ľudského práva alebo slobody účastníka v konaní pred ústavným súdom, dlho nepredstavovala žiadny vážnejší praktický problém, keďže ústavnému súdu nebol doručený žiaden návrh na obnovu konania pred ústavným súdom, ktorý by sa opieral o rozhodnutie ESLP vyslovujúce, že – vzhľadom na porušenie základného ľudského práva alebo slobody účastníka v konaní pred ústavným súdom – je potrebné, resp. vhodné obnoviť konanie pred ústavným súdom.

To sa zmenilo 21. februára 2013, keď bol ústavnému súdu doručený návrh úspešného sťažovateľa pred ESLP Harabina na obnovu disciplinárneho konania vedeného na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011, ktoré bolo právoplatne skončené uznesením ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 92/2011 z 29. júna 2011, ktorým bol navrhovateľ uznaný za vinného zo spáchania disciplinárneho previnenia a bolo mu uložené disciplinárne opatrenie. Navrhovateľ pritom vo svojom návrhu na obnovu konania pred ústavným súdom poukázal na to, že proti predmetnému (odsudzujúcemu) rozhodnutiu ústavného súdu podal sťažnosť ESLP, ktorý svojím rozsudkom vyslovil, že predmetným rozhodnutím ústavného súdu bol porušený článok 6 ods. 1 Dohovoru z dôvodu, že o jeho disciplinárnom previnení nerozhodoval nestranný súd. ESLP zároveň zamietol nárok na náhradu majetkovej škody a priznal sťažovateľovi 3 000 eur z titulu nemajetkovej ujmy s tým, že pri výkone rozsudku sú štáty nielen povinné zaplatiť sumy priznané z titulu spravodlivého zadostučinenia, ale aj prijať ďalšie všeobecné a individuálne opatrenia. V predmetnom prípade by podľa ESLP bola najvhodnejšou formou nápravy obnova konania pred súdom splňajúcim záruky nestrannosti. ESLP v tomto ohľade poznamenal, že ústava ani zákon o konaní pred ústavným súdom (ďalej len „ZouS“) výslovne neposkytujú možnosť obnovy konania pred ústavným súdom. ZouS však umožňuje ústavnému súdu aplikovať, ak je to vhodné, Občiansky súdny poriadok a Trestný poriadok, ktoré poskytujú možnosť obnovy konania, ak ESLP v rozsudku dospeje k záveru, že rozhodnutie súdu alebo konanie, ktoré mu predchádzalo, bolo v rozpore so základnými ľudskými právami alebo slobodami účastníka konania. Názor pléna ústavného súdu na možnosť obnovy konania pred ústavným súdom na základe ustanovenia § 31a ZouS účinného v danom čase, ktoré na konanie pred ústavným súdom pripúšťalo primerané použitie ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, resp. Trestného poriadku, však nebol jednotný. Podľa časti pléna ústavného súdu takýto výklad ustanovenia § 31a ZouS nebol možný, keďže v zmysle článku 152 ods. 4 ústavy platí, že výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných predpisov musí byť v súlade s ústavou, pričom ústava v tom čase (v znení pred novelou realizovanou ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z.) v článku 133 ustanovovala, že proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok. Ustanovenie článku 133 ústavy tak podľa časti sudcov ústavného súdu vylučovalo podanie akéhokoľvek (riadneho či mimoriadneho) opravného prostriedku, ktorý by bolo možné uplatniť proti rozhodnutiu ústavného súdu, a to bez ohľadu na to, či by išlo o rozhodnutie pléna ústavného súdu alebo senátu ústavného súdu, a teda v dôsledku znenia článku 133 ústavy zastávala názor, že rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej sú konečné a nezmeniteľné. Návrh sťažovateľa Harabina na povolenie obnovy konania

bol zamietnutý uznesením ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/2013 z 29. októbra 2013 podľa článku 131 ods. 1 ústavy, ako aj § 4 ods. 3 ZoúS.

Listom z 5. septembra 2013 (ktorý bol zaslaný na vedomie aj prezidentovi SR, predsedovi vlády SR, predsedovi NR SR a predsedovi Ústavnoprávneho výboru NR SR) predsedníčka ústavného súdu upovedomila ministra spravodlivosti o tom, že ustanovenie článku 133 ústavy, ktoré vylučuje podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu ústavného súdu, ako ustanovenie právneho predpisu vyššej právnej sily v porovnaní s ustanoveniami Občianskeho súdneho poriadku, Trestného poriadku a ZoúS, na ktoré poukázal ESLP vo svojom rozsudku z 20. novembra 2012, môže predstavovať vzhľadom na existenciu viacerých alternatív výkladu ústavného textu prekážku naplnenia záverov predmetného rozsudku ESLP.

Dňa 3. apríla 2014 bol doručený Slovenskej republike list Odboru výkonu rozsudkov ESLP, ktorý uviedol, že zozbiera na vedomie skutočnosť, že napriek žiadosti sťažovateľa v prípade Harabin nedošlo k obnoveniu konania pred ústavným súdom, pričom upriamil pozornosť Slovenskej republiky na judikatúru ESLP a Odporúčanie VM RE č. R(2002)2 o obnove alebo opätovnom prerokovaní niektorých prípadov na vnútroštátnej úrovni na základe rozsudkov ESLP. Zároveň Odbor výkonu rozsudkov ESLP požiadal o vyjadrenie, či má Slovenská republika v úmysle prijať opatrenia, ktoré umožnia obnovu konania v súlade s Dohovorom, judikatúrou ESLP, prípadne akékoľvek iné opatrenia majúce za cieľ *restitutio in integrum*. V tomto ohľade upozornil na to, že ďalšie dva prípady *Majchrák proti Slovenskej republike* a *Vrabec proti Slovenskej republike* vyžadujú prijatie podobných opatrení. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa predsedníčka ústavného súdu v máji 2014 opakovane obrátila na ministra spravodlivosti s návrhom na zváženie možnosti iniciovania potrebných legislatívnych zmien v právnom poriadku Slovenskej republiky, ktoré by vo vzťahu k obnove konania pred ústavným súdom umožnili realizovať požiadavky vyplývajúce z rozsudkov ESLP, a to spôsobom, ktorý by vylučoval akékoľvek pochybnosti o jeho ústavnosti. Následne došlo na návrh skupiny poslancov k zmene ústavy, ktorá bola prijatá NR SR 4. júna 2014 a účinnosť nadobudla 1. septembra 2014.

Nový článok 133 ústavy znie: *„Proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok; to neplatí ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike*

*povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu“.*³⁸

Právna úprava opravného konania pred slovenským ústavným súdom nadväzuje na článok 133 ústavy, ktorý bol s účinnosťou od 1. septembra 2014 zmenený tak, že pripúšťa opravný prostriedok proti rozhodnutiu ústavného súdu za podmienky, že rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu. Na uvedenú zmenu ústavy reflektovala aj zmena „ZoúS“ zákonom č. 194/2014 Z. z., ktorá s účinnosťou od 1. januára 2015 upravila nový typ konania pred ústavným súdom v podobe konania o obnove konania pred ústavným súdom (§ 75 až 75b). V uvedených ustanoveniach boli špecifikované náležitosti návrhu na obnovu konania, procesná legitímácia na podanie takéhoto návrhu, lehota na jeho podanie, účastníci uvedeného konania a spôsob rozhodovania o takomto návrhu. Tieto ustanovenia stratili účinnosť 28. februára 2019.

V novom ZoúS nadväzuje na článok 133 ústavy § 69 o opravnom prostriedku, a devätnásta hlava zákona upravujúca obnovu konania pred ústavným súdom (§ 214 - § 220). Uvedené ustanovenia nadobudli účinnosť 1. marca 2019. V § 215 je upravená procesná legitímácia na podanie návrhu na obnovu konania, v § 216 sú upravené náležitosti návrhu na začatie konania, v § 217 lehota na podanie návrhu na obnovu konania, § 218 špecifikuje účastníkov konania a § 219 spôsob rozhodovania o návrhu na obnovu konania.

Podľa §-fu 214 ZoúS možno právoplatné rozhodnutie ústavného súdu napadnúť návrhom na obnovu konania pred ústavným súdom, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu. Takýto postup je možný za splnenia ďalších podmienok uvedených v § 215 a nasl. ZoúS. Návrh na obnovu konania pred ústavným súdom je oprávnený podať ten, kto bol vo veci uvedenej v § 214 účastníkom konania pred ústavným súdom a v koho

³⁸ K zavedeniu možnosti obnovy konania pred ústavným súdom pozri aj MACEJKOVÁ, I. Obnova konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky ako prostriedok nápravy porušenia ľudského práva konštatovaného Európskym súdom pre ľudské práva. In OROZS, L. – MAJERČÁK, T. (eds.). Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi. III. ústavné dni, zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UJPŠ, 2014, s. 7-19.

prospech orgán medzinárodnej organizácie rozhodol (§ 215 ZoúS). Návrh na obnovu konania pred ústavným súdom podľa článku 133 ústavy musí okrem všeobecných náležitostí návrhu na začatie konania podľa § 43 ZoúS obsahovať označenie a) rozhodnutia ústavného súdu, proti ktorému smeruje, b) rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie, o ktoré sa opiera (§ 216 ZoúS). Návrh na obnovu konania pred ústavným súdom možno podať do šiestich mesiacov odo dňa, keď sa rozhodnutie orgánu medzinárodnej organizácie stalo konečným, alebo od toho času, keď návrh na obnovu konania pred ústavným súdom mohol byť uplatnený (§ 217 ZoúS). Účastníkmi konania o návrhu na obnovu konania sú navrhovateľ a ďalší účastníci konania pred ústavným súdom, ktorého obnova je navrhovaná (§ 218 ZoúS). Podľa §-fu 219 ZoúS o návrhu na obnovu konania, ktorý smeruje proti rozhodnutiu pléna ústavného súdu, rozhoduje plénum ústavného súdu a o návrhu na obnovu konania, ktorý smeruje proti rozhodnutiu senátu ústavného súdu, rozhoduje iný senát ústavného súdu.

Ak ústavný súd zistí, že z rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie nevyplýva povinnosť opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu, návrh na obnovu konania ako zjavne neopodstatnený uznesením odmietne. Ak ústavný súd zistí, že z rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie vyplýva povinnosť opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu, svojím nálezom obnovu konania povolí a napadnuté rozhodnutie ústavného súdu zruší. Ústavný súd môže zrušiť aj ďalšie rozhodnutia ústavného súdu vydané v pôvodnom konaní, ak to vyplýva z právneho názoru vysloveného v rozhodnutí orgánu medzinárodnej organizácie a je to potrebné na dosiahnutie účelu obnovy konania. Ak na základe návrhu na obnovu konania ústavný súd obnovu konania povolí, znovu prerokuje pôvodný návrh na začatie konania podľa príslušných ustanovení tohto zákona, pričom vychádza z právneho názoru vysloveného v rozhodnutí orgánu medzinárodnej organizácie. (§ 217 ZoúS)

Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu teda možno napadnúť návrhom na obnovu konania pred ústavným súdom len vtedy, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu. K zavedeniu tejto výnimky zo zásady jednoinštančnosti ústavného súdnictva došlo v záujme zabezpečenia vykonateľnosti rozhodnutí nadštátnych súdnych orgánov, pokiaľ dospejú k záveru o porušení ľudských práv rozhodovacou činnosťou ústavného súdu.

Pri zmene článku 133 ústavy sa primárne počítalo s potrebou vytvoriť možnosť na obnovu konania s cieľom náležite vykonať rozsudok ESĽP v súlade s existujúcou praxou VM RE. Celkový okruh medzinárodných orgánov, či medzinárodných zmlúv, pri ktorých by bolo možné rozhodnutia ústavného súdu zmeniť sa však bližšie nešpecifikuje. Tieto boli zatiaľ rozpracované len v teoretickej rovine. Autori Baraník, K., Balog, B. a Trellová, L. sa zaoberajú tým, či možno za orgán medzinárodnej organizácie považovať SD EÚ, či WTO³⁹. Ústavný súd sa vo svojej rozhodovacej činnosti návrhmi na obnovu konania na základe rozhodnutí týchto inštitúcií zatiaľ nezaoberal. Z jeho rozhodnutia sp. zn. III. ÚS 319/2018 zo 7. augusta 2018 však možno vyvodiť, že za orgány medzinárodnej organizácie nebude považovať výbory OSN rozhodujúce o individuálnych sťažnostiach vzhľadom na to, že tieto rozhodujú vo forme právne nezáväzných rozhodnutí. V tomto ohľade v odôvodnení svojho rozhodnutia odkázal na to, že otázkou povahy, resp. záväznosti rozhodnutí výboru OSN sa už v minulosti zaoberal Najvyšší správny súd Českej republiky, ktorý v rozsudku sp. zn. 2 As 71/2013 z 15. novembra 2013 okrem iného uviedol, že Výbor pre ľudské práva je príkladom tzv. kvázisúdneho orgánu. Tento bol síce zriadený na riešenie medzinárodných sporov, ale od orgánov súdneho typu sa odlišuje predovšetkým záväznosťou výstupov svojej činnosti. Svoje názory vydáva vo forme právne nezáväzného, akokoľvek fakticky rešpektovaného názoru. Najvyšší správny súd Českej republiky ďalej uviedol, že s ohľadom na suverénne postavenie zmluvných strán Paktu ale „rozsudky“ výboru nemajú záväznú povahu a nevyúsťujú do právne záväzného rozhodnutia. Tento rozsudok bol akceptovaný aj rozhodnutím Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. III. ÚS 296/14 z 13. marca 2014. V posudzovanej príhode tak ústavný súd neposkytol ochranu právam sťažovateľa údajne porušeným nerešpektovaním neodkladného opatrenia Výboru OSN pre ľudské práva požadujúceho od Slovenskej republiky jeho nevydanie do Ruskej federácie odkazujúc na svoje predchádzajúce rozhodnutia o neporušení jeho práv, ako aj súvisiace rozhodnutia ESĽP vydané v neprospech sťažovateľa. Z uvedeného ďalej vyplýva, že obnova konania bude ústavným súdom akceptovaná len v prípade právne záväzných rozhodnutí medzinárodných organizácií.

³⁹ K tomu pozri BARANÍK, K. Rozhodnutia medzinárodných orgánov obnova konania pred Ústavným súdom SR. In.: BARANÍK, K. (ed): Výzvy a perspektívy vývoja ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie: medzinárodná vedecká konferencia. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2017, s. 118-120. BALOG B., TRELLOVÁ L. Obnova konania pred ústavným súdom ako prostriedok ochrany ústavnosti. In: MAJERČÁK, T. Ústavné dni – Tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky, VII. ústavné dni, Košice: UJPŠ 2019, s. 125-141.

Obnova konania pred ústavným súdom bola prvý krát povolená na základe rozsudku ESĽP v prípade *Đurđovič a Trančíková proti Slovenskej republike* (rozsudok zo 7. októbra 2014) nálezom ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 347/2015 z 27. októbra 2015. ESĽP v ňom dospel k záveru o porušení práva sťažovateľov na prístup k ústavnému súdu tým, že tento najskôr odmietol ich ústavnú sťažnosť z dôvodu, že nebolo podané dovolanie a po podaní ústavnej sťažnosti po vyčerpaní dovolania bola sťažnosť odmietnutá pre zmeškanie lehoty. Vychádzajúc z odôvodnenia rozsudku ESĽP ústavný súd dospel k záveru, že v prejednávanej veci boli splnené podmienky na obnovu konania, preto obnovu konania v napadnutom konaní povolil. Ústavný súd vychádzal z toho, že ESĽP identifikoval ako porušiteľa práve ústavný súd, ďalej z toho, že porušenie práva navrhovateľov na prístup k súdu bolo konštatované v súvislosti s rozhodnutím ústavného súdu v časti, v ktorej ústavný súd časť sťažnosti navrhovateľov odmietol z procesných dôvodov, preto nedošlo k meritórnemu posúdeniu ich argumentov. Za daných okolností bol ústavný súd toho názoru, že aj napriek absencii výslovného príkazu opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu v odôvodnení rozsudku ESĽP je v záujme poskytnutia materiálnej ochrany práv navrhovateľov nevyhnutné, aby ústavný súd opätovne preskúmal ich pôvodné sťažnostné námietky, keďže neboli v napadnutom konaní preskúmané ústavným súdom z vecného hľadiska, a zároveň konštatoval, že je to zároveň potrebné na dosiahnutie účelu obnovy konania. V nadväznosti na tieto zistenia v zmysle § 75b ods. 2 ZoúS, účinného v danom čase, ústavný súd zrušil napadnuté uznesenie ústavného súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Aj na základe vyššie uvedených skutočností VM RE skonštatoval, že Slovenská republika splnila svoj záväzok podľa článku 46 ods. 1 Dohovoru a rozhodol o ukončení sledovania výkonu tohto prípadu rezolúciou CM/ResDH(2015)12 prijatou 3. marca 2016.

Ďalším príkladom povolenia obnovy konania na základe rozsudku ESĽP v prípade *Trančíková proti Slovenskej republike* (rozsudok zo 13. januára 2015) je nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 650/2015 z 24. februára 2016. Aj v tomto prípade bol ústavný súd toho názoru, že napriek absencii výslovného príkazu opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu v odôvodnení rozsudku ESĽP je v záujme poskytnutia materiálnej ochrany práv navrhovateľky nevyhnutné, aby ústavný súd opätovne preskúmal jej pôvodné sťažnostné námietky. Pre posúdenie opodstatnenosti návrhu na obnovu konania ústavný súd vychádzal predovšetkým z odôvodnenia rozsudku ESĽP, ktorý meritórne posudzoval námietku navrhovateľky týkajúcu sa nedoručenia vyjadrenia v

odvolacom konaní. EŠLP dospel k záveru, že opomenutím povinnosti krajského súdu doručiť navrhovateľke ako účastníčke civilného konania vyjadrenie druhej sporovej strany k jej odvolaniu došlo k porušeniu princípu rovnosti zbraní, a tým aj jej práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného článkom 6 ods. 1 Dohovoru. EŠLP okrem iného konštatoval, že posúdenie spornej otázky zo strany najvyššieho súdu bolo totožné s posúdením ústavného súdu, pričom z obsahu rozsudku EŠLP (ods. 41, 43 a 45) vyplýva, že EŠLP odmietol prax najvyššieho súdu, ako aj ústavného súdu, čo sa týka potreby doručenia vyjadrenia v závislosti od toho, či vyjadrenie má alebo nemá podstatný vplyv na rozhodnutie o odvolaní. EŠLP konštatoval, že požiadavka, aby účastníci súdneho konania mali možnosť dozvedieť sa o všetkých predložených dôkazoch alebo vyjadreniach podaných v ich veci a vyjadriť sa k nim, sa vzťahuje na odvolacie konanie rovnako ako na prvostupňové konanie, a to aj napriek skutočnosti, že odvolanie nemusí vyvolať žiadnu novú argumentáciu. V danej veci bolo podľa názoru EŠLP rozhodujúce, že vyjadrenie odporcu predstavovalo riadnu právnu a skutkovú argumentáciu. Najvyšší súd napadnutým uznesením odmietol dovolanie navrhovateľky. Pokiaľ ide o konanie pred ústavným súdom, navrhovateľka v návrhu namietala neústavnosť postupu krajského súdu, ktorá spočívala i v tom, že krajský súd jej nedoručil vyjadrenie k odvolaniu protistrany, v čom navrhovateľka identifikovala porušenie princípu rovnosti zbraní. Navrhovateľka pri koncipovaní svojho dovolania videla v nedoručení vyjadrenia k odvolaniu protistrany zároveň aj dôvod prípustnosti svojho dovolania podľa § 237 písm. f) Občianskeho súdneho poriadku. Keďže najvyšší súd jej dovolanie odmietol ako procesne neprípustné, navrhovateľka pred ústavným súdom namietala, že napadnutým uznesením najvyššieho súdu v jej veci zároveň došlo k porušeniu práva na spravodlivé súdne konanie v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru. Ako už bolo uvedené, ústavný súd napadnutým uznesením jej sťažnosť vo vzťahu k rozsudku krajského súdu, ako aj uzneseniu najvyššieho súdu odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, keď v odôvodnení námietku navrhovateľky týkajúcu sa spornej otázky (nedoručenie vyjadrenia) posúdil zhodne s najvyšším súdom ako nedôvodnú a argumenty o porušení princípu rovnosti zbraní neakceptoval. Aj na základe vyššie uvedených skutočností VM RE skonštatoval, že Slovenská republika splnila svoj záväzok podľa článku 46 ods. 1 Dohovoru a rozhodol o ukončení sledovania výkonu tohto prípadu rezolúciou CM/ResDH(2015)12 prijatou 24. februára 2016.

Ústavný súd povolil obnovu konania napriek absencii výslovného príkazu opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu v odôvodnení rozsudku EŠLP aj v prípade *Franek proti Slovenskej*

republike (rozsudok zo 11. februára 2014) a to nálezom ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 218/2016 z 11. mája 2016. Aj v tomto prípade bol ústavný súd toho názoru, že je v záujme poskytnutia materiálnej ochrany práv navrhovateľa nevyhnutné, aby ústavný súd opätovne preskúmal jeho pôvodné sťažnostné námietky. EŠLP v tomto prípade konštatoval porušenie práva na prístup k súdu zaručeného článkom 6 ods. 1 Dohovoru. EŠLP neakceptoval tú prax ústavného súdu, uplatnenú aj v navrhovateľovej veci, podľa ktorej v prípade odmietnutia dovolania najvyšším súdom z dôvodu neprípustnosti, ústavný súd nepreskúmava právoplatné rozhodnutie odvolacieho súdu predchádzajúce rozhodnutiu dovolacieho súdu z dôvodu uplynutia lehoty podľa § 53 ods. 3 ZoúS vzhľadom na to, že podanie neprípustného dovolania nepovažoval za účinný prostriedok nápravy. Tým, že ústavný súd odmietol sťažnosť voči rozhodnutiu odvolacieho súdu, vylúčil podľa EŠLP zo svojej prieskumnej právomoci časť argumentov sťažovateľa, predovšetkým týkajúcich sa údajnej nespravodlivosti pri rozhodovaní o merite veci súdmi prvej a druhej inštancie a namietaného nedostatku vecnej legitímácie účastníkov konania. Ústavný súd odmietnutím časti sťažovateľovej sťažnosti zabránil sťažovateľovi uplatniť svoje právo a účinne využiť prostriedok nápravy dostupný v zmysle článku 127 ústavy vo vzťahu k relevantným aspektom sporného konania. Aj na základe vyššie uvedených skutočností VM RE skonštatoval, že Slovenská republika splnila svoj záväzok podľa článku 46 ods. 1 Dohovoru a rozhodol o ukončení sledovania výkonu tohto prípadu rezolúciou CM/ResDH(2015)12 prijatou 4. februára 2015.

Vo vyššie uvedených prípadoch teda sťažovatelia nemali inú možnosť ako obrátiť sa svojimi žiadosťami o obnovu konania priamo na ústavný súd.

Vychádzajúc z princípu subsidiarity (sp. zn. II. ÚS 421/2012, sp. zn. III. ÚS 97/2018) je od týchto prípadov potrebné odlišiť situácie, keď k porušeniu práv zaručených Dohovorom došlo v konaní pred všeobecnými súdmi, pričom nápravu zisteného porušenia je možné zabezpečiť obnovou konania pred nimi. V takýchto prípadoch nie je správny výklad všeobecných súdov, ktoré zamietnu žalobu na obnovu konania s odkazom na obnovu konania pred ústavným súdom, pretože táto bola zavedená do právneho poriadku pre prípady, v ktorých porušovateľom práv neboli primárne všeobecné súdy, ale ústavný súd, a nie pre prípady v ktorých možno nápravu dosiahnuť obnovou konania pred všeobecnými súdmi a to napriek tomu, že tieto pred rozhodnutím EŠLP posudzoval aj ústavný súd na základe sťažnosti podľa článku 127 ústavy. Jeho rozhodnutie o neporušení práv je tak prelomené rozhodnutím EŠLP.

Postup všeobecných súdov, ktoré v takýchto prípadoch rozhodnú o neprípustnosti žaloby na obnovu konania je aj v rozpore s § 397 v písm. d) Civilného sporového poriadku, pretože k rozhodnutiu dochádza z dôvodov, ktoré nie sú uvedené v tomto ustanovení (prípadne § 472 Správneho súdneho poriadku, či § 394 ods. 4 Trestného poriadku). Uvedený výklad potvrdzuje aj rozhodovacia činnosť ústavného súdu, ktorý uznesením sp. zn. III. ÚS 97/2018 návrh obchodnej spoločnosti, ktorá bola úspešná pred ESLP, na obnovu konania vo veci vedenej ústavným súdom pod sp. zn. IV. ÚS 35/2012 odmietol ako zjavne neopodstatnený s tým, že z rozsudku ESLP nevyplýva povinnosť preskúmania napadnutého uznesenia ústavného súdu ústavným súdom. ESLP v uvedenom prípade (*DRAFT-OVA, a. s. proti Slovenskej republike*) rozhodol o porušení článku 6 ods. 1 Dohovoru, konkrétne práva na spravodlivé súdne konanie a osobitne princípu právnej istoty, z dôvodu zrušenia právoplatného a vykonateľného rozsudku v prospech sťažujúcej sa spoločnosti najvyšším súdom na základe mimoriadneho dovolania podaného generálnym prokurátorom na podnet druhého z účastníkov konania. Zároveň rozhodol aj o porušení práva na majetok v rozpore s článkom 1 Protokolu č. 1. Čo sa týka nároku na majetkovú škodu, vo svojom stanovisku predloženom ESLP vláda poukázala na skutočnosť, že ak sťažujúca sa spoločnosť utrpela akúkoľvek majetkovú škodu, prípadné konštatovanie porušenia jej práv ESLP bude predstavovať dôvod pre obnovu vnútroštátneho konania podľa 228 ods. 1 písm. d) Občianskeho súdneho poriadku, a že sťažujúca sa spoločnosť by sa mala majetkovej škody dožadovať v takomto konaní. ESLP tento argument akceptoval a zároveň konštatoval, že čo sa týka nároku na náhradu majetkovej škody, ustanovenia, na ktoré sa vláda odvolala, poskytujú sťažujúcej sa spoločnosti spôsob, akým bude možné napadnuté konanie obnoviť, a že žalovaný, ktorý bude takouto obnovou prípadne dotknutý, je v súčasnosti v úplnom vlastníctve štátu. Následne sťažujúca sa spoločnosť podala návrh na obnovu konania, ktorý však bol Okresným súdom Bratislava V zamietnutý (sp. zn. 23Cb/355/2015). Tento v odôvodnení rozsudku uviedol, že nevyhovel žiadosti o obnovu konania z dôvodu, že žalobca nepredložil akékoľvek dôkazy, ktoré by preukazovali dôvodnosť uplatneného nároku, ktorý má v záujme uplatňovať v konaní vo veci samej v prípade povolenia obnovy. Ďalej, že v prípade povolenia obnovy konania by konajúce súdy nemohli byť viazané akýmkoľvek právnym názorom ESLP, lebo v rozsudku žiadny právny názor k meritu veci ESLP vyslovený nebol. Zároveň, že neboli splnené zákonné predpoklady uvedené v ust. § 397 písm. d) Civilného sporového poriadku, nakoľko ESLP v rozsudku rozhodol o priznaní spravodlivého zadostučinenia. Uvedený právny názor okresného súdu je v zjavnom rozpore s obsahom rozsudku ESLP, ktorý

rozhodol o porušení majetkových práv sťažujúcej sa spoločnosti. Sťažujúca sa spoločnosť sa odvolala a krajský súd rozhodol tak, že rozsudok okresného súdu potvrdil (sp. zn. 3 Cob/78/2017). V odôvodnení svojho rozhodnutia s poukazom na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 76/2016 dospel k záveru, podľa ktorého je možné nápravu porušených práv sťažujúcej sa spoločnosti a želaný stav dosiahnuť len návrhom na obnovu konania a vzhľadom na kasačné rozhodnutie najvyššieho súdu musí návrh na obnovu konania smerovať voči konaniu na ústavnom súde vedenom pod sp. zn. IV. ÚS 35/2012.

Pokiaľ ide o uvedený argument krajského súdu pripomíname, že spomínaným rozhodnutím ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 76/2016 bola povolená obnova konania pred ústavným súdom na základe rozsudku *COMPCAR, s.r.o. proti Slovenskej republike*, v ktorom ESLP rozhodol o porušení článku 6 ods. 1 Dohovoru, konkrétne práva na spravodlivé súdne konanie a osobitne princípu právnej istoty, z dôvodu zrušenia právoplatného a vykonateľného rozsudku v prospech sťažujúcej sa spoločnosti najvyšším súdom na základe mimoriadneho dovolania podaného generálnym prokurátorom na podnet druhého z účastníkov konania. Ústavný súd však následne sťažnosť obchodnej spoločnosti *COMPCAR, s.r.o* v obnovenom konaní odmietol uznesením sp. zn. II. ÚS 421/2012 z 13. decembra 2016 ako predčasnú a to s odkazom na princíp subsidiarity poukazujúc na fakt, že sťažovateľka podala na základe rozsudku ESLP aj návrh na povolenie obnovy konania na okresný súd podľa § 228 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku. Okresný súd obnovu konania povolil rozsudkom sp. zn. 11Co/114/2018 z 15. mája 2019, ktorý nadobudol právoplatnosť 2. augusta 2019 po tom, ako ho potvrdil Krajský súd v Košiciach.

Akokoľvek, pokiaľ ide o prípad *DRAFT-OVA, a. s. proti Slovenskej republike*, ústavný súd sa s uvedeným právnym názorom krajského súdu nestotožnil a návrh na obnovu konania pred ústavným súdom odmietol s tým, z rozsudku ESLP nevyplýva povinnosť preskúmania napadnutého uznesenia ústavného súdu ústavným súdom. Z uvedeného dôvodu sa ďalšími požiadavkami navrhovateľky uvedenými v petite nezaoberal. Ďalej uviedol: „*V súvislosti so záverom ESLP o porušení čl. 1 dodatkového protokolu sa navrhovateľka nároku na náhradu majetkovej škody domáhala návrhom na obnovu konania podľa § 228 ods. 1 písm. d) OSP doručeným okresnému súdu 26. augusta 2015, ktorý ho rozsudkom č. k. 23 Cb 355/2015-290 z 20. septembra 2016 zamietol, čo krajský súd rozsudkom č. k. 3 Cob 78/2017-438 z 29. novembra 2017 potvrdil. Lustráciou ústavný súd zistil, že 15. februára 2018 mu bola doručená sťažnosť navrhovateľky, ktorou sa domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv a slobôd rozsudkom krajského súdu č. k. 3 Cob 78/2017-438 z 29. novembra 2017 v spojení s rozsudkom okresného súdu č. k. 23 Cb 355/2015-290 z 20.*

septembra 2016; tejto sťažnosti bola pridelená sp. zn. Rvp 342/2018 a ústavný súd o nej dosiaľ nerozhodol.“ Hoci ústavný súd v odôvodnení svojho rozhodnutia sp. zn. III. ÚS 97/2018 odkázal aj na autorský článok prof. Mazáka⁴⁰, ktorý popiera možnosť obnovy pred ústavným súdom, ak v rozsudku ESĽP nie je zmienka o obnove konania pred ústavným súdom, nemožno vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu dospieť k jednoznačnému záveru, že uvedené rozhodnutie predstavuje zmenu v rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktorý pripúšťal v predchádzajúcich rozhodnutiach obnovu konania pred ústavným súdom napriek absencii výslovného príkazu opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu v odôvodnení rozsudku ESĽP. Ústavný súd vo svojom rozhodnutí totiž zároveň poukazuje aj na ústavnú sťažnosť sťažovateľky smerujúcu proti rozhodnutiu všeobecných súdov, ktoré nevyhoveli návrhu na obnovu konania, pričom na túto možnosť výslovne poukázal vo svojom rozsudku aj ESĽP (*DRAFT-OVA, a. s. proti Slovenskej republike*).

Pripomíname, že ESĽP nie je vo svojej rozhodovacej činnosti jednotný pokiaľ ide o používanie tzv. klauzuly o obnove konania, pričom na viacerých stretnutiach venovaných tejto téme jeho sudcovia uviedli, že zjednotenie praxe ESĽP nie je možné očakávať a zdôraznili, že nad výkonom rozsudkov dohliada VM RE, ktorý posudzuje dostatočnosť individuálnych a všeobecných opatrení prijatých štátom s cieľom vykonať rozhodnutie ESĽP. Podľa článku 46 Dohovoru sa štáty zaväzujú, že sa budú riadiť právoplatným rozsudkom ESĽP vo všetkých prípadoch, ktorých sú stranami. Článok 46 ods. 1 Dohovoru implicitne obsahuje povinnosť odstrániť alebo napraviť zistené porušenie Dohovoru, prípadne poskytnúť nápravu, ak nie je možné *restitutio in integrum*. Dňa 19. januára 2001 VM RE schválil rezolúciou č. R (2000) 2 odporúčanie adresované členským štátom o obnove alebo opätovnom prerokovaní niektorých prípadov na vnútroštátnej úrovni na základe rozsudkov ESĽP. V odporúčaní sa okrem iného uvádza, že skúsenosti VM RE pri vykonávaní dohľadu nad výkonom rozsudkov ESĽP ukázali, že za určitých okolností obnova konania, resp. opätovné prerokovanie prípadu predstavuje najúčinnější, ak nie jediný prostriedok na dosiahnutie *restitutio in integrum*. Odporúčanie sa zmieňuje predovšetkým o prípadoch, keď **poškodená strana naďalej trpí vážnymi negatívnymi dôsledkami spôsobenými sporným vnútroštátnym rozhodnutím, ktoré nie sú dostatočne napravené spravodlivým zadosťučinením a nemôžu byť odstránené inak, než opätovným prerokovaním veci, resp. obnovou konania** a rozsudok ESĽP vedie

⁴⁰ MAZÁK, J.: Obnova konania pred Ústavným súdom SR: Prvé skúsenosti, pochybnosti a jeden námet, In: Bulletin slovenskej advokácie, č. 11/2017, s. 24-29.

k záveru, že **napadnuté vnútroštátne rozhodnutie je v merite veci v rozpore s Dohovorom**, alebo zistené porušenie spočíva v procesných pochybeniach alebo nedostatkoch takej závažnosti, ktorá vrhá vážne pochybnosti na výsledok vnútroštátneho konania, ktoré bolo predmetom sťažnosti. Povinnosť Slovenskej republiky obnoviť konanie pred ústavným súdom teda nezávisí od toho, či EŠLP v rozsudku použije tzv. klauzulu o obnove konania, ale od toho, či nastala situácia o ktorej sa zmieňuje uvedené odporúčanie. V tomto ohľade treba vyhodnotiť doterajšiu prax ústavného súdu, ktorý obnovil konanie aj napriek absencii uvedenej klauzuly v odôvodnení rozsudku EŠLP, ak to bolo nevyhnutné v záujme poskytnutia materiálnej ochrany práv sťažovateľov za plne súladnú s dlhodobou praxou VM RE a s povinnosťami Slovenskej republiky vyplývajúcimi z článku 46 ods. 1 Dohovoru. V tomto ohľade upozorňujeme na vyššie spomínaný list Odboru výkonu rozsudkov EŠLP z 3. apríla 2014, ktorý okrem prípadu *Harabin*, v ktorom EŠLP tzv. klauzulu o obnove konania aplikoval, poukazoval na potrebu obnovy konania v súvislosti s prípadmi *Majchrák proti Slovenskej republike* (rozsudok EŠLP z 23. októbra 2012) a *Vrabec proti Slovenskej republike* (rozsudok EŠLP z 30. novembra 2010), v ktorých takáto klauzula zo strany EŠLP použitá nebola. Vzhľadom na uvedené, sa nemožno stotožniť s vyššie uvedeným názorom prof. Mazáka, pretože ním poskytnutý výklad ústavnej normy môže mať v jednotlivých prípadoch za následok vyžadovanie alternatívnych opatrení požadovaných VM RE na vykonanie rozsudku EŠLP takých, ako je odškodnenie za stratu šancí v prípadoch, ak k obnoveniu vnútroštátneho konania nedôjde. Aj keď sa možno stotožniť s tým, že text článku 133 ústavy mohol byť naformulovaný inak, je úplne v rozpore so súčasnou praxou VM RE jeho názor, že vyššie extenzívny výklad senátov ústavného súdu je v rozpore s účelom tohto mimoriadneho opravného prostriedku. Práve obnovenie konania pred ústavným súdom v uvedených prípadoch malo za následok prijatie záverečnej rezolúcie VM RE.

Ako už bolo uvedené vyššie v prípade *Harabin* k obnoveniu konania pred ústavným súdom nedošlo, preto jeho výkon nie je ukončený. Odbor výkonu rozsudkov EŠLP v liste z 5. októbra 2017 vyjadril svoje obavy z pokračujúceho nevykonávania individuálnych opatrení v predmetnom prípade. Podľa listu, napriek snahám vnútroštátnych orgánov umožniť efektívny výkon rozsudku (konkrétne zmene ústavy), konečným výsledkom naďalej zostáva absencia obnovy konania pred ústavným súdom alebo akákoľvek iná vhodná forma *restitutio in integrum* pre sťažovateľa. Odbor vo svojom liste uvádza dve možné alternatívy výkonu rozsudku v predmetnom prípade. Prvou a najvhodnejšou je obnova konania na

ústavnom súde, preto by bolo podľa listu užitočné konkretizovať, či v súčasnosti existuje možnosť obnovy konania na podnet ústavného súdu, alebo aj na akýkoľvek iný návrh, za účelom zaistenia vykonania rozsudku. Ďalej, že ak vnútroštátne orgány skonštatujú, že obnova konania nie je možná, je potrebné predložiť vyjadrenie týkajúce sa akéhokoľvek druhého alternatívneho opatrenia, ktoré by sťažovateľovi umožnilo dosiahnuť *restitutio in integrum*. Konkrétne, bolo by užitočné bližšie špecifikovať, či je možné, aby sťažovateľ získal náhradu za stratu šancí, spolu s vykonaním záznamu v jeho disciplinárnom spise, že ESLP skonštatoval, že toto disciplinárne konanie bolo nespravodlivé v dôsledku porušenia jeho práva na konanie pred nestranným súdom. Okrem toho by bolo vhodné predložiť aj vyjadrenie vnútroštátnych orgánov týkajúce sa akýchkoľvek konkrétnych ad hoc opatrení, ktoré považujú za vhodné na zaistenie toho, aby sťažovateľ bol vrátený do takej pozície, v akej by bol, keby boli splnené požiadavky článku 6 Dohovoru. Zástupkyňa vlády SR pred ESLP po vyjadrení zainteresovaných orgánov informovala Odbor výkonu rozsudkov ESLP, že list bol daný do pozornosti relevantným orgánom. Podľa listu ústavného súdu (prijatého v tomto kontexte), obnova napadnutého disciplinárneho konania pred ústavným súdom už nie je možná z dôvodu *res iudicata*. Existujúca legislatíva taktiež neumožňuje obnovu konania pred ústavným súdom z podnetu iného subjektu. Z tohto dôvodu oznámila, že vláda vykoná rozsudok alternatívnymi opatreniami, pričom uviedla: „*Ako vám je známe, v novembri 2016 sťažovateľ podal žalobu o náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z.z., požadujúc náhradu škody v dôsledku rozhodnutia ústavného súdu. Konanie stále prebieha a nakoľko súdny systém v Slovenskej republike je plne nezávislý, vláda počká až kým v tomto kontexte bude vydaný právoplatný a záväzný rozsudok. Ak sťažovateľ nebude vo vnútroštátnom konaní úspešný, budú zvážené legislatívne opatrenia poskytujúce vhodnú náhradu (záznam do disciplinárneho spisu, náhrada za stratu šancí). Informácia týkajúca sa aktuálneho stavu konania bude predkladaná v pravidelných, šesťmesačných intervaloch.*“

Zoznam použitej literatúry

1. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
2. Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok
3. Zákon č. 341/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
4. Zákon č. 194/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 172/2005 Z. z. o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja a o doplnení zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

5. Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov
6. Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok
7. Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok
8. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd
9. PIROŠÍKOVÁ, Marica. Ústavné zmeny a ich prínos z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva a Výboru ministrov Rady Európy. In OROSZ, Ladislav, GRABOWSKA, Sabina, MAJERČÁK, Tomáš. *Ústavné dni – 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky, VI. ústavné dni*. Košice : UJPŠ 2018. s. 361. ISBN 978-80-8152-600-8
10. MAZÁK, Ján. Obnova konania pred Ústavným súdom SR: Prvé skúsenosti, pochybnosti a jeden námet. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2017, č. 11/2017, s. 24-29
11. Odporúčanie č. R (2000)2 Výboru ministrov členským štátom o obnove alebo opätovnom prejednaní niektorých prípadov na vnútroštátnej úrovni na základe rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva Andrášik a ďalší proti SR. Rozsuk z 22. októbra 2002
12. Sika proti Slovenskej republike. Rozsudok z 13. júna 2006
13. Magura proti Slovenskej republike. Rozsudok z 13. júna 2006
14. Rišková proti Slovenskej republike. Rozsudok z 22. augusta 2006
15. Solárová a ďalší proti Slovenskej republike. Rozsudok z 5. decembra 2006
16. Kuril proti Slovenskej republike. Rozsudok z 3. októbra 2006
17. Tomláková proti Slovenskej republike. Rozsudok z 5. decembra 2006
18. Eliáš proti Slovenskej republike. Rozsudok z 18. marca 2008
19. Hudečková proti Slovenskej republike. Rozsudok z 2. júna 2009
20. Novák proti Slovenskej republike. Rozsudok z 2. júna 2009
21. Ďurech a ďalší proti Slovenskej republike. Rozsudok z 18. marca 2008
22. Palgutová proti Slovenskej republike. Rozsudok zo 17. mája 2005
23. Gábriška proti Slovenskej republike. Rozsudok z 13. decembra 2005
24. Kaščák proti Slovenskej republike. Rozsudok z 30. novembra 2010
25. Aydemir proti Slovenskej republike. Rozsudok z 8. februára 2011
26. Michalák proti Slovenskej republike. Rozsudok z 8. februára 2011
27. Bruncko proti Slovenskej republike. Rozsudok z 3. novembra 2011
28. Kormoš proti Slovenskej republike. Rozsudok z 8. novembra 2011
29. Kováčik proti Slovenskej republike. Rozsudok z 29. novembra 2011
30. Žúbor proti Slovenskej republike. Rozsudok zo 6. decembra 2011
31. Horváth proti Slovenskej republike. Rozsudok z 27 novembra 2012
32. Šablji proti Slovenskej republike. Rozsudok z 28. apríla 2015
33. Móry a Benz proti Slovenskej republike. Rozsudok z 22. januára 2019
34. Grešáková proti Slovenskej republike. Rozsudok z 22. novembra 2016
35. Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike. Rozsudok z 12. júna 2012

36. Ivan proti Slovenskej republike. Rozsudok z 27. júna 2017
37. Balogh a ďalší proti Slovenskej republike. Rozsudok z 31. augusta 2018
38. Engelhardt proti Slovenskej republike. Rozsudok z 31. augusta 2018
39. Javor a Javorová proti Slovenskej republike. Rozsudok z 15. septembra 2015
40. Soltész proti Slovenskej republike. Rozsudok z 22. októbra 2013
41. Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 2 a 3) proti Slovenskej republike. Rozsudky zo 7. januára 2014
42. MAC TV s. r. o. proti Slovenskej republike. Rozsudok z 28. novembra 2017
43. Vrabcac a ďalší proti Slovenskej republike. Rozsudok z 26. marca 2013
44. Mráz a ďalší proti Slovenskej republike. Rozsudok z 25. novembra 2014
45. Borovská a Forrai proti Slovenskej republike. Rozsudok z 25. novembra 2014
46. Adam proti Slovenskej republike. Rozsudok z 26. júla 2016
47. Adamčo proti Slovenskej republike. Rozsudok z 12. novembra 2016
48. M. M. B. proti Slovenskej republike. Rozsudok z 26. novembra 2019
49. COMPCAR, s. r. o. proti Slovenskej republike. Rozsudok z 9. júna 2015
50. PSMA, spol. s r. o. proti Slovenskej republike. Rozsudok z 9. júna 2015
51. DRAFT-OVA, a. s. proti Slovenskej republike. Rozsudok z 9. júna 2015
52. Lispuch a Lispuchová proti Slovenskej republike. Rozsudok z 15. októbra 2019
53. Ďurďovič a Trančíková proti Slovenskej republike. Rozsudok zo 7. októbra 2014
54. Trančíková proti Slovenskej republike. Rozsudok z 13. januára 2015
55. Franek proti Slovenskej republike. Rozsudok z 11. februára 2014
56. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 349/2015
57. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 347/2015
58. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 650/2015
59. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 218/2016
60. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 484/2015
61. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 536/2015
62. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 97/2018
63. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 76/2016
64. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 117/2016
65. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 113/2016

66. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 92/2011
67. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 319/2018
68. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 2 As 71/2013
69. Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. III. ÚS 296/14

Kontaktné údaje

JUDr. Marica Priošíková

marica.pirosikova@justice.sk

Zástupca SR pred Európskym súdom pre ľudské práva

Ministerstvo spravodlivosti SR

Račianska ul. 71

813 11 Bratislava

Slovenská republika

Nová zákonná regulácia konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky a jej (potenciálny) prínos pre rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky

New legal regulation of proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic and its (potential) contribution to the decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic

JUDr. Jana Baricová

sudkyňa Ústavného súdu Slovenskej republiky

Lex nil facit frustra, nil iubet frustra

(Zákon nič zbytočne (bez dôvodne) nerobí ani neprikazuje)

Abstrakt

V roku 2018 bol schválený nový zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Autorka v príspevku analyzuje okolnosti prijatia nového zákona a venuje sa jeho obsahovej stránke. V druhej časti príspevku analyzuje konanie pred ústavným súdom a podáva stručnú charakteristiku jednotlivých konaní pred ústavným súdom. V tretej časti sa zaoberá otázkou čo „nové“ prináša alebo i neprináša nový zákon o ústavnom súde.

Kľúčové slová

Ústavný súd Slovenskej republiky, konanie pred ústavným súdom, nový zákon o Ústavnom súde SR

Abstract

In 2018, a new Act on the Constitutional Court of the Slovak Republic was approved. In the article, the author analyzes the circumstances of the adoption of the new law and deals with its content. The second part of the article analyzes the proceedings before the Constitutional Court gives a brief description of the individual proceedings before the Constitutional Court. The third part deals with the question of what the "new" brings or does not bring about the new Act on the Constitutional Court.

Key words

The Constitutional Court of the Slovak Republic, proceedings before the Constitutional Court, the new Act on the Constitutional Court of the Slovak Republic

Na úvod k novému zákonu o ústavnom súde

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len "ústavný súd"), ako súd tzv. kontinentálneho (kelsenovského) modelu ústavného súdnictva je založený ústavodarcom, v moci ktorého je taktiež vymedzenie právomocí ústavného súdu – čl. 124 až 140 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Ústavodarca pritom v čl. 124 ústavy definuje ústavný súd ako nezávislý súdny orgánom ochrany ústavnosti, v čl. 125 až 131 ústavy potom presne vymedzuje právomoci ústavného súdu, včítane toho, kedy ústavný súd začne konanie (§ 130 ústavy) ako i toho, kedy rozhoduje v pléne (§ 131 ústavy), v čl. 134 až 139 rieši zloženie ústavného súdu a postavenie jeho sudcov; nakoniec je v čl. 140 ústavy zakotvené, že podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

Týmto zákonom je s účinnosťou od 1. marca 2019 zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov(ďalej len „zákon o ústavnom súde). Nový zákon o ústavnom súde upravujúci organizáciu ústavného súdu Slovenskej republiky postavenie jeho sudcov, postavenie Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len "kancelária ústavného súdu") a konanie pred ústavným súdom plne nahradil doterajší zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 38/1993 Z.z.“), na základe ktorého vznikol a pôsobil ústavný súd 25 rokov. Zákon č. 38/1993 Z.z sa síce koncepcne osvedčil, no po tridsiatich dvoch priamych či nepriamych novelách včítane troch nálezov a dvoch uznesení ústavného súdu jeho normatívny text strácal na prehľadnosti a už nie celkom zodpovedal vývoju postavenia ústavného súdu a jeho sudcov ani novej koncepcii procesného práva, osobitne civilného práva procesného po jeho rekonštrukcii. Interpretáčnej náročnosti pôvodnej zákonnej úpravy už nepomáhala ani judikatúra ústavného súdu, v ktorej napriek snahe jednotlivých senátov ústavného súdu bolo stále vidno istú „nejednotnosť“ v rozhodovaní, a to tak po stránke vecnej ako i stránke formálnej.

Preto postupom času vyvstala potreba prijať alebo veľkú novelu zákona č. 38/1993 Z.z alebo celkom nový zákon o ústavnom súde.. Napokon sa ústavný súd v spolupráci s Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej

republiky rozhodol pre prijatie nového zákona, účelom ktorého podľa dôvodovej správy je predovšetkým posilniť ochranu základných práv zefektívnym prácou ústavného súdu, k čomu by mala prispieť väčšia prehľadnosť a jednoznačnosť normatívneho textu, ako aj obsahové zmeny reagujúce na dvadsaťpäť ročné skúsenosti z rozhodovacej praxe ústavného súdu.

Nový zákon o ústavnom súde mal pri svojej tvorbe a prijímaní oproti zákonu č. 38/1993 Z.z. (hoci aj ten mal určite svoje „vzory“) istú výhodu, že nevznikal „na zelenej lúke“. Rovnako ako zákon č. 38/1993 Z.z. vychádza nový zákon o ústavnom súde z čl. 124 ústavy a z čl. 140 ústavy, pričom musel rešpektovať aj tie ustanovenia ústavy, ktoré v čl. 125 až 130 snád' až príliš podrobne upravujú konanie a rozhodovanie ústavného súdu. Podrobná úprava konania pred ústavným súdom obsiahnutá v ústave tak do istej miery neumožnila predkladateľovi ani zákonodarcovi plne využiť niektoré metodologické východiská ani uplatniť niektoré procesné inštitúty flexibilnejšie. V konečnom dôsledku nový zákon o ústavnom súde v podstate vychádza z textu zákona č. 38/1993 Z.z., ktorý mení iba vtedy, ak bol k zmene nejaký dôvod, čo predkladateľ i zákonodarcovia odôvodňovali tým, že zachovanie pôvodného textu je dôležité vzhľadom na ustálenú prax jeho aplikácie. Okrem ústavného textu, dvadsaťpäť ročnej rozhodovacej praxe a judikatúry nielen vlastnej ale i Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) a Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“) zohľadňuje nový zákon o ústavnom súde aj novú úpravu civilného práva procesného účinnú od 1. júla 2016, a to nielen v tom, že vo svojom ustanovení § 62 pripúšťa primerané použitie Civilného sporového poriadku, ale i prevzatím niektorých procesnoprávných inštitútov a pojmov.

I. Predmet zákona o ústavnom súde

Koncepcia právnej úpravy obsiahnutej v zákone o ústavnom súde vychádza zo zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V súlade s legislatívnymi pravidlami zákon o ústavnom súde potom v rámci svojich základných ustanovení vyjadruje predmet úpravy, v ktorom je zároveň obsiahnuté aj jeho základné členenie, pričom systematika zákona o ústavnom súde nadväzuje na znenie ústavy a rešpektuje ho. Zákon o ústavnom súde, ktorého text je obsiahnutý v článku I. sa člení na šesť základných častí. Zákon o ústavnom súde v čl. II. až VIII. zároveň mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediaciach a o zmene a doplnení

niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 548/2003 Z. z. o Justičnej akadémii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov, Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V čl. IX. je upravená účinnosť zákona o ústavnom súde.

Pokiaľ ide obsah samotného zákona o ústavnom súde v prvej časti (§ 1 a 2) nazvanej „*Základné ustanovenia*“ je vymedzený predmet úpravy, postavenie a sídlo ústavného súdu.

Druhá časť (§ 3 až 13) je pomenovaná „*Organizácia, riadenie a rozhodovanie ústavného súdu*“ a obsahuje ustanovenia o zložení ústavného súdu, predsedovi a podpredsedovi ústavného súdu, rozhodovaní ústavného súdu, pléne a senáte ústavného súdu, ako aj ustanovenia o zjednocovaní právnych názorov senátov ústavného súdu.

Tretia časť (§ 14 až 28) s názvom „*Sudcovia ústavného súdu*“, upravuje vlastne status sudcov ústavného súdu, a to ustanovovanie sudcov ústavného súdu do funkcie, zánik funkcie sudcu ústavného súdu, postavenie sudcov ústavného súdu, ich práva a povinnosti, ako aj disciplinárnu zodpovednosť sudcov ústavného súdu.

Štvrtá časť (§ 29 až 31) označená ako „*Kancelária ústavného súdu*“ obsahuje ustanovenia o organizačnom a personálnom zabezpečení činnosti ústavného súdu, ako aj ustanovenia o súdnych poradcoch.

V piatej časti (§ 32 až 241) nazvanej „*Konanie pred ústavným súdom*“ sú obsiahnuté procesné ustanovenia upravujúce postup ústavného súdu pri rozhodovaní. Táto časť ako jediná zo všetkých častí sa vnútorne člení na hlavy, z ktorých niektoré (prvá hlava, piata hlava, dvadsiata hlava a dvadsiatadruhá hlava) sa vnútorne ďalej členia na diely. Prvá hlava obsahuje všeobecné ustanovenia o konaní pred ústavným súdom, ktoré definujú účastníkov konania a zúčastnenú osobu, zastúpenie, právo konať vo svojom jazyku, podanie, návrh na začatie konania, pridelovanie vecí, vylúčenie sudcov ústavného súdu a iných osôb, odloženie podania prerokovanie návrhu na začatie konania, súdny poplatok a trovy konania. Následne druhá až dvadsiatadruhá hlava upravujú jednotlivé osobitné konania pred ústavným súdom.

Šiesta časť (§ 242 až 251) s názvom „*Spoločné, prechodné a záverečné ustanovenia*“, obsahuje spoločné a prechodné ustanovenia, ako aj jedno zrušovacie ustanovenie.

I keď by sa na prvý pohľad mohlo javiť, že okrem piatej časti zákona o ústavnom súde, ostatne jeho časti so zákonnou reguláciou konania pred ústavným súdom, ktorá je predmetom tohto príspevku, priamo nesúvisia, nemožno opomenúť, že pre riadne fungovanie ústavného súdu je osobitne významné aj inštitucionálne postavenie jeho sudcov, garantovanie ich nezávislosti a nestrannosti včítane primeraného materiálneho zabezpečenia.

Z tohto pohľadu je nesmierne dôležité ustanovenie § 21 ods. 1 zákona o ústavnom súde zakotvujúce, že sudca ústavného súdu vykonáva funkciu sudcu ústavného súdu ako ústavný činiteľ v osobitnom právnom vzťahu k štátu, ktorý vzniká vymenovaním do funkcie sudcu ústavného súdu a zaniká dňom zániku jeho funkcie sudcu ústavného súdu. Toto ustanovenie je významné preto, že vlastne až po 25 rokoch priznáva priamo zákonom aj sudcom ústavného súdu postavenie ústavných činiteľov, ktorí vykonávajú svoju funkciu v osobitnom vzťahu so štátom a nie v pracovnom pomere (!) ako tomu bolo až do 28. februára 2016.¹ Významné je i ustanovenie § 13 týkajúce zjednocovania právnych názorov, ktoré je predovšetkým vyjadrením princípu právnej istoty, pretože v záujme zachovania tohto princípu je jednotné a konzistentné rozhodovanie ústavného súdu viac ako žiaduce.

II. Konanie pred ústavným súdom a charakteristika jednotlivých konaní pred ústavným súdom

Systematika nového zákona o ústavnom súde v piatej časti nadväzuje na znenie ústavy a plne ho rešpektuje. Ústavný súd vykonáva svoje právomoci podľa ústavy v rámci jednotlivých typov konaní, ktoré v zásade podľa doterajšej judikatúry ústavného súdu nie je možné kombinovať. Nový zákon o ústavnom súde je preto systematicky usporiadaný tak, že v rámci piatej časti upravujúcej konanie pred ústavným súdom, sú v jednotlivých hlavách, a to pomerne podrobne, osobitne upravené jednotlivé konania pred ústavným súdom.

Prvá hlava piatej časti zákona o ústavnom súde v § 32 až 73 obsahuje tzv. všeobecné ustanovenia, ktoré sú okrem iného aj vyjadrením základných princípov súdneho konania včítane konania pred ústavným súdom. Ide napr. o princíp dispozičný (§ 41, 42 a 42), princíp nestanného sudcu (§ 49 až 51), princíp subsidiarity [§ 55 písm. d)], či princíp ústnosti a verejnosti (§ 58 a 59). Všeobecné ustanovenia definujú účastníkov konania pred ústavným

¹ Len pre úplnosť sudcovia všeobecných sudcov vykonávajú svoju funkciu ako predstavitelia súdnej moci v osobitnom vzťahu so štátom podľa § 25 ods. 1 zákona č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a príslodiaciach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov od 1. januára 2001

súdom a zúčastnenú osobu, zastúpenie, podanie na ústavný súd a návrh na začatie konania, upravujú pridelovanie vecí, vylúčenie sudcov ústavného súdu a iných osôb, odloženie podania, prerokovania návrhu na začatie konania. Ďalej všeobecné ustanovenia upravujú postup ústavného súdu v konaní pri uskutočňovaní ústneho pojednávania, verejného ústneho pojednávania, pri dokazovaní, a prerušení konania. Všeobecné ustanovenia obsahujú i jednotlivé formy rozhodnutí ústavného súdu, ich verejné vyhlásenie, odôvodnenie rozhodnutia, odlišné stanovisko sudcu ústavného súdu, doručovanie a vyhlasovanie rozhodnutí, ustanovenia o opravnom prostriedku ako aj o právoplatnosti a vykonateľnosti rozhodnutí ústavného súdu, ustanovenia o súdnom poplatku a o trovách konania.

V rámci devätnástich osobitných konaní je v druhej hlave piatej časti (§ 74 až 91) upravené konanie o súlade právnych predpisov podľa § 125 ústavy, predmetom ktorého je abstraktná kontrola zákonov [čl. 125 ods. 1 písm. a)], nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy [čl. 125 ods. 1 písm. b)], všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov vydaných vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona [čl. 125 ods. 1 písm. c)] a všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov vydaných pri výkone štátnej správy v rámci ich územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone [čl. 125 ods. 1 písm. d)]. K právomoci ústavného súdu podľa čl. 125 písm. c) a d) ústavy možno poznamenať, že táto kompetencia bola od 15. októbra 2008 v podstate prenesená do správneho súdnictva (pôvodne § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku od 1. júla 2016 podľa § 357 až 367 Správneho súdneho poriadku).²

Tretia hlava piatej časti (§ 92 až 99) upravuje konanie o súlade medzinárodných zmlúv podľa § 125a ústavy. V tomto konaní ide o preventívnu kontrolu ústavnosti dojednaných medzinárodných zmlúv, účelom ktorej je zabezpečiť, aby medzinárodná zmluva, ktorou bude Slovenská republika viazaná a ktorá sa po vyhlásení v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stáva súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky, nebola v rozpore s ústavou a ústavnými zákonmi.

Štvrtá hlava piatej časti (§ 100 až 107) upravuje konanie o súlade predmetu referenda podľa čl. 125b ústavy, podľa ktorého ústavný súd rozhoduje o tom, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe

² Bližšie pozri Baricová, J. Kompetencie Ústavného súdu Slovenskej republiky a možnosti ich zúženia, In: Ústavné súdnictvo- výzvy a perspektívy: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie pri príležitosti 25. Výročia Ústavného súdu Slovenskej republiky konanej dňa 11. apríla 2018 v Košiciach. Košice: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2018, s. 148-151, ISBN 978-80-89918-02-7

petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) podľa čl. 95 ods. 1 ústavy, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom.

V piatej hlave piatej časti (§ 108 až 119) sú upravené kompetenčné spory. Táto právna úprava vyplýva z čl. 126 ods. 1 ústavy, ktorý zveruje do pôsobnosti ústavného súdu rozhodovanie kompetenčných sporov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy. Ide o subsidiárnu právomoc - ústavný súd je oprávnený rozhodovať kompetenčné spory medzi ústrednými orgánmi štátnej správy len v prípade, ak zákon neustanovuje, že tieto spory rozhoduje iný štátny orgán. Týmto iným štátnym orgánom je s účinnosťou od 1. júla 2016 Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý podľa § 412 až 419 Správneho súdneho poriadku koná a rozhoduje o kompetenčnej žalobe, ktorou sa možno domáhať rozhodnutia kladného kompetenčného konfliktu alebo záporného kompetenčného konfliktu spojeného s prebiehajúcim alebo ešte nezačatým administratívnym konaním medzi a) orgánmi verejnej správy navzájom, a to vrátane ústredných orgánov štátnej správy, alebo b) orgánom verejnej správy a iným od súdu odlišným subjektom. Ústavný súd však naďalej na základe čl. 126 ods. 2 ústavy koná a rozhoduje podľa § 114 až 119 zákona o ústavnom súde v sporných prípadoch o tom, či je daná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky.

Najrozšírenejším konaním pred ústavným súdom (viac ako 80% nápadu všetkých návrhov na začatie konania) je konanie o sťažnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby podľa čl. 127 ústavy upravené v šiestej hlave piatej časti (§ 120 až 133). Ústavná sťažnosť je ústavným prostriedkom v oblasti následnej kontroly ústavnosti poskytujúcim právnu ochranu pred porušením základných práv a slobôd zaručených ústavou alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná. Ústavná sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy predstavuje jediný ústavný prostriedok priameho prístupu fyzických osôb a právnických osôb k ochrane ústavnosti poskytovanej ústavným súdom vo vzťahu k základným ľudským právam a slobodám. Vo všeobecnej rovine vyplýva rozsah právomocí ústavného súdu z princípu deľby moci, pričom ústavnému súdu ako nezávislému súdnemu orgánu ochrany ústavnosti zaradenému ústavou do moci súdnej (siedma hlava ústavy) prislúcha v rámci konania o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy výkon súdnej kontroly činnosti verejnej moci³. Aj táto právomoc ústavného súdu je založená na princípe subsidiarity - „ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“.

Siedma hlava piatej časti (§ 134 až 142) upravuje konanie o sťažnosti orgánu územnej samosprávy podľa čl. 127a ústavy. Sťažnosť vo veciach územnej samosprávy je koncipovaná ako prostriedok súdnej ochrany obcí

³ Pozri uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 84/2010-www.ústavnysud.sk

a samosprávnych krajov ako právnických osôb verejného práva, resp. ako právnických osôb s jedinečným postavením vo verejnoprávnej sfére, ktoré v ich prípade spočíva vo výkone decentralizovanej verejnej moci.

Právna úprava ôsmej hlavy piatej časti (§ 143 až 148) upravujúca výklad ústavy a ústavných zákonov vyplýva z čl. 128 ústavy, ktorý priznáva ústavnému súdu oprávnenie podávať legálny výklad ústavy a ústavných zákonov, t.j. objasňovať zmysel a obsah právnych noriem, ktoré tvoria ústavný poriadok Slovenskej republiky.

Deviata hlava piatej časti (§ 149 až 153) upravuje konanie o sťažnosti proti rozhodnutiu o overení alebo neoverení mandátu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré vyplýva z čl. 129 ústavy. Platnosť voľby poslancov overuje národná rada (čl. 76 ústavy) na základe návrhu Mandátového a imunitného výboru národnej rady, ktorý overuje osvedčenia za poslancov (§ 8 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov). Osvedčenia za poslancov vydáva kandidátom zvoleným za poslancov Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (§ 70 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

Desiata hlava piatej časti (§ 154 až 161) upravuje konanie vo volebných veciach vyplývajúce z čl. 129 ods. 2 ústavy, ktorý zveruje do pôsobnosti ústavného súdu právo rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, volieb do orgánov územnej samosprávy a volieb do Európskeho parlamentu.

Jedenásta hlava piatej časti (§ 162 až 166) upravuje konanie o sťažnosti proti výsledku referenda vychádzajúce z čl. 129 ods. 3 ústavy. Právomoc ústavného súdu v oblasti kontroly výsledkov referenda je spojená s inštitútom celoštátneho referenda, ktoré je upravené v čl. 93 až 100 ústavy a v ôsmej časti zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V dvanástej hlave piatej časti (§ 167 až 173) je upravené konanie o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky. Táto právna úprava vyplýva z čl. 129 ods. 3 ústavy, ktorý zveruje do pôsobnosti ústavného súdu právomoc rozhodovať o sťažnostiach proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky.

Trinásta hlava piatej časti (§ 174 až 177) upravuje konanie o uvoľnení funkcie prezidenta

Slovenskej republiky vyplývajúce z čl. 105 ods. 2 ústavy, podľa ktorého v prípade, ak prezident nemôže vykonávať svoju funkciu dlhšie ako šesť mesiacov, ústavný súd vyhlási, že funkcia prezidenta sa uvoľnila. Dňom tohto vyhlásenia sa skončí funkčné obdobie doterajšieho prezidenta.

V štrnástej hlave piatej časti (§ 178 až 182) je upravené konanie o preskúmanie rozhodnutia o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia. Právomoc ústavného súdu v tomto konaní vychádza z čl. 129 ods. 4 ústavy, podľa ktorého ústavný súd rozhoduje o tom, či rozhodnutie o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia je v zhode s ústavnými zákonmi a s inými zákonmi. Slovenská právna úprava rozpustenia politickej strany (alebo politického hnutia) tak v sebe kombinuje prvky správneho a ústavného súdnictva. Ústavný súd však v konaní o rozpustení politickej strany alebo hnutia nerozhoduje, či politickú stranu alebo politické hnutie rozpustí, ale v rámci tohto konania preskúmava konanie a rozhodnutie, ktorým Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodol o rozpustení politickej strany alebo hnutia⁴, vydané v konaní o žalobe generálneho prokurátora na rozpustenie politickej strany podľa § 384 až 390 Správneho súdneho poriadku.

Pätnásta hlava piatej časti (§ 183 až 186) upravuje konanie o obžalobe na prezidenta Slovenskej republiky, ktoré vyplýva z čl. 129 ods. 5 ústavy. Podľa tohto článku ústavy ústavný súd rozhoduje o obžalobe Národnej rady Slovenskej republiky proti prezidentovi Slovenskej republiky vo veci úmyselného porušenia ústavy alebo vlastizrady. Podľa čl. 107 ústavy prezidenta Slovenskej republiky možno stíhať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu. O podaní obžaloby na prezidenta rozhoduje Národná rada Slovenskej republiky trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov. Obžalobu podáva Národná rada Slovenskej republiky na Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodne v pléne. Odsudzujúce rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky znamená stratu funkcie prezidenta a stratu spôsobilosti túto funkciu opätovne získať.

V šestnástej hlave piatej časti (§ 187 až 195) je zakotvené konanie o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu vyplývajúce z čl. 129 ods. 6 ústavy, podľa ktorého ústavný súd rozhoduje o tom, či rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Výnimočný stav vyhlasuje prezident Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky [čl. 102 ods. 1

⁴ Porovnaj: Drgonec, J. Právne účinky rozpustenia parlamentnej politickej strany Najvyšším súdom SR, In: Zo súdnej praxe, 2016, 21.ročník, č. 6, s. 243-249

písm. m) a čl. 119 písm. n) ústavy]; núdzový stav vyhlasuje vláda Slovenskej republiky [čl. 119 písm. n) ústavy].

Sedemnásť hlava piatej časti (§ 196 až 203) upravuje konanie o sťažnosti proti uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky. Táto právna úprava vyplýva z čl. 129 ods. 7 ústavy, ktorý zveruje do pôsobnosti ústavného súdu rozhodovanie o sťažnosti proti uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 154d ods. 2 ústavy, avšak vzhľadom na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019 (uverejnený pod č. 40/2019 Z.z., ktorým bolo o.i. vyslovené, že ustanovenie „čl. 154d ods. 1 až 3 Ústavy Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 161/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky“, došlo k strate účinnosti tohto článku ústavy, sa konanie o sťažnosti proti uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky podľa § 187 až 195 zákona o ústavnom súde stalo obsolétym.

Osemnásť hlava piatej časti (§ 204 až 211) upravuje konanie o súlade uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti založené na ustanovení čl. 129a ústavy, účinného od 4. apríla 2017. Podľa čl. 129a ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti prijatého podľa čl. 86 písm. i) s ústavou. Ústavný súd začne konanie o súlade uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti prijatého podľa čl. 86 písm. i) bez návrhu; čl. 125 ústavy sa použije primerane.

Obnova konania pred ústavným súdom upravená v devätnásť hlave piatej časti (§ 212 až 218) vlastne nie je osobitným typom konania pred ústavným súdom, ale úpravou konania o opravnom prostriedku, ktorého podanie s účinnosťou od 1. septembra 2014 umožňuje čl. 133 ústavy v prípade, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu. Ide o právnu úpravu, účelom ktorej bolo vytvoriť ústavné predpoklady pre rešpektovanie rozhodnutí medzinárodných súdnych inštitúcií, najmä Európskeho súdu pre ľudské práva.

Takisto nie je osobitným konaním pred ústavným súdom ani právomoc ústavného súdu v disciplinárnych veciach a imunitných veciach upravená v dvadsiatej hlave piatej časti (§ 219 až 227). Táto právomoc ústavného súdu vyplýva zo znenia čl. 136 ods. 3 ústavy, ktorý ustanovuje, že ústavný súd dáva súhlas na vzatie do väzby sudcu a generálneho prokurátora. Ústavný súd vykonáva disciplinárne konanie voči predsedovi Najvyššieho

súdu Slovenskej republiky, podpredsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a generálnemu prokurátorovi.

Dvadsiatprvá hlava piatej časti (§ 228 až 231) upravuje konanie o neplatnosti právnych predpisov vyplývajúce z z čl. 152 ods. 2 a 3 ústavy. Čl. 152 ústavy je prechodným ustanovením, účelom ktorého je vymedziť vzťah Ústavy Slovenskej republiky k ústavným zákonom, zákonom a ostatným všeobecne záväzným právnym predpisom, ktoré boli platné a účinné v čase jej prijatia na území Slovenskej republiky, t.j. k 1. septembru 1992, kedy Slovenská republika spolu s Českou republikou tvorila Českú a Slovenskú Federatívnu Republiku. V čl. 152 ods. 1 ústavy je zakotvená generálna recepcia ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov platných a účinných na území Slovenskej republiky v čase prijatia Ústavy Slovenskej republiky za podmienky, že neodporujú novej ústave. Súčasne je v tomto ustanovení zakotvená právomoc príslušných orgánov Slovenskej republiky meniť a zrušovať tieto všeobecne záväzné právne predpisy.

V čl. 152 ods. 2 a 3 ústavy je zakotvená pôsobnosť ústavného súdu rozhodovať o neplatnosti zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike.

Napokon dvadsiatadruhá hlava piatej časti (§ 232 až 239) upravuje preskúmanie rozhodnutí vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov. Táto právna úprava vyplýva z ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov a zo zákona č. 402/2013 Z. z. o Úrade pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb a Dopravnom úrade a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V tomto type konaní ústavný súd vlastne plní úlohu správneho súdu, avšak s obmedzenou možnosťou rozhodovania, keďže môže rozhodnutie orgánu, ktorý vykonáva konanie o návrhu vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov alebo podľa osobitného predpisu, alebo potvrdiť alebo zrušiť s možnosťou vrátenia mu veci na ďalšie konanie len pokiaľ bola výška pokuty uložená v rozpore s ústavou a príslušnými právnymi predpismi (§ 241 ods. 4 druhá veta)

III. Čo „nové“ prináša alebo i neprináša nový zákon o ústavnom súde?

Hlavným a podstatným kritériom pre „dobré“ rozhodovanie a „dobré“ súdne konanie, konanie pre ústavným súdom nevynímajúc, je jeho spravodlivosť, efektívnosť a rýchlosť, čo by sa malo odraziť ako *condicio sine qua non* aj v každom súdnom rozhodnutí a osobitne v rozhodnutí

ústavného súdu. Pre kvalitnú rozhodovaciu činnosť je moderný a flexibilný procesný predpis nepostrádateľný.

Na základoch spravodlivosti, efektívnosti a rýchlosti konania pred ústavným súdom sa snažili predkladateľ i zákonodarca postaviť i nový zákon o ústavnom súde. Vychádzajúc z definície ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti, ktorý zároveň nielen v zmysle svojej dnes už ustálenej judikatúry, hoci je súčasťou súdnej moci, nie je súčasťou všeobecnej súdnej sústavy Slovenskej republiky a konanie pred ním nie je konaním sporovým ani mimosporovým, ale ani typickým preskúmacím konaním ako správne súdne konanie, si právna úprava konania pred ústavným súdom vyžaduje určité špecifiká charakteristické práve pre toto konanie.

V tomto príspevku nemožno postihnúť všetky odlišnosti novej právnej úpravy, spomeniem však aspoň niektoré, ktoré sú „iné“ oproti predchádzajúcej úprave.

K tzv. novotám možno napríklad zaradiť zvýšenie požiadaviek na procesnú aktivitu účastníkov konania. I keď sa konanie pred ústavným súdom naďalej nevyznačuje kontradiktornosťou tak, ako konanie sporové ani tak, ako správne súdne konanie, dôležitou obsahovou zmenou a zároveň zmenou, ktorá by mohla byť spôsobilá prispieť k efektívnemu konaniu, je zvýšenie požiadaviek na procesnú aktivitu účastníkov konania. Je tomu tak preto, že príliš často sami účastníci konania nenáležitým postupom, osobitne nedostatočne či nesprávne odôvodnenými podaniami, niekedy aj úmyselne, konanie znefektívňujú. Tieto požiadavky vyplývajú nielen z ustanovení o náležitostiach návrhu na začatie konania, ale i z ustanovenia o viazanosti ústavného súdu rozsahom a dôvodmi tohto návrhu ako aj z dispozície návrhom v prípade jeho späťvzatia (s výnimkou § 77, § 113, § 119 a § 149, zákona o ústavnom súde). Ústavný súd aj podľa nového zákona o ústavnom súde bude náležitosti návrhu na začatie konania pri povinnom právnom zastúpení advokátom posudzovať prísne, ale vzhľadom na ustanovenie § 56 ods. 3 zákona o ústavnom súde už nie tak striktné formálne, pretože v konaniach o návrhu na začatie konania uvedených v § 42 ods. 2 písm. f), g), i) až l), n), q), r) a w) zákona o ústavnom súde môže ústavný súd navrhovateľa vyzvať na odstránenie nedostatkov. V praxi rozhodne nemožno od ústavného súdu očakávať, že bude advokátov vyzývať na odstraňovanie obsahových vád návrhu na začatie konania, a to i napriek tomu, alebo práve preto, že sú až príliš časté. Úlohou ústavného súdu isto nie je a ani nemôže byť nielen nahrádzať činnosti advokátov pri povinnom právnom zastúpení, ale ani ochraňovať ústavnosť za každú cenu. Preto tieto zvýšené požiadavky na procesnú diligenciu účastníkov konania najmä navrhovateľov sú namieste.

Napriek všeobecnému presvedčeniu verejnosti o tom, že príčinou nedobrej vymožitelnosti práva na Slovensku sú sudy, treba konštatovať, že jednou z hlavných príčin tohto stavu je zlý stav slovenského práva, a to osobitne v rovine judičiálnych právnych odborov, či už v rovine právnej úpravy alebo judikatúry. Súčasné slovenské právo je síce v rovine právnych predpisov dynamické, no zaostáva v rovine výkladu v súdnych rozhodnutiach, čo sa nesporne dotýka aj rozhodovania ústavného súdu. Nástrojom na elimináciu tohto nedostatku okrem zjednocovania rozdielnych právnych názorov senátov i podrobnejšia úprava formy a obsahu rozhodnutí ústavného súdu zakotvená nielen v samotnom zákone a v odkaze na Civilný sporový poriadok, ale aj v interných predpisoch ústavného súdu ako sú Spravovací a rokovací poriadok Ústavného súdu Slovenskej republiky, jeho Kancelársky a spisový poriadok či Manuál na úpravu písomností. Je nanajvýš žiaduce, aby rozhodnutia ústavného súdu a tým pádom i jeho judikatúra mali nielen pokiaľ možno jednotnú formu, ale aby aj ich obsah bol jasný, stručný a zrozumiteľný a tiež inštruktívny, aby napr. pri kasačnom rozhodnutí bolo orgánu verejnej moci zrejmé, ako má vo veci ďalej postupovať.

Z judikatúry ESĽP (najmä Zvolský a Zvolská v. Česká republika) a následne i ústavného súdu vzišlo napr. ustanovenie § 124 resp. jeho posledná veta, ktorá v podstate „posúva“ začiatok plynutia lehoty na podanie ústavnej sťažnosti vo vzťahu k rozhodnutiu, ktoré bolo napadnuté mimoriadnym opravným prostriedkom, tak, že táto začína plynúť od doručenia rozhodnutia o mimoriadnom opravnom prostriedku. Toto ustanovenie by malo zjednotiť rozhodovaciu prax senátov ústavného súdu, ktorá sa za ostatné roky v zásade zhodla v tom, že aplikácia judikatúry ESĽP a nateraz poslednej vety § 124 zákona o ústavnom súde je možná len vtedy, ak bol mimoriadny opravný prostriedok (najmä dovolanie) odmietnutý ako procesne neprípustný.

Za správne možno považovať i to, že do textu tej časti zákona upravujúcej konanie pred ústavným súdom bola prevzatá aj „klasická“ procesná terminológia definujúca napr. procesnú legitimitáciu na podanie návrhu na začatie konania, jeho náležitosti, účastníctvo, či rozhodovanie s návrhom na konkrétny výrok ústavného súdu.

Treba priznať, že niektoré procesné inštitúty mohli byť najmä v prvej hlave piatej časti (všeobecné ustanovenia) rozpracované podrobnejšie (napr. konkrétne označenie toho, proti komu návrh smeruje, procesné postavenie zúčastnenej osoby), neupravenie poriadkových pokút. apod. Možno by bolo vhodnejšie, keby sa odkaz na Civilný sporový poriadok minimalizoval na nevyhnutnú mieru, pretože mnohé jeho ustanovenia sa pre konanie pred ústavným súdom nehodia. V tomto smere by bol použiteľnejší Správny súdny poriadok, ktorého aplikácia sa však na škodu veci do

konečného znenia zákona o ústavnom súde nedostala s odôvodnením, „že by sa to sudcom plietlo“.

Znenie nového zákona o ústavnom súde poznačil i text ústavy, ktorý nebolo možné pri tvorbe a prijímaní zákona o ústavnom súde obísť. Viazanosť textom ústavy sa tak odrazila nielen v úprave jednotlivých typov konaní pred ústavným súdom a spôsobe jeho rozhodovania (čl. 125 – 130), ale aj v tom, ktoré veci rozhoduje ústavný súd v pléne (čl. 131). Takto potom ústavný text neumožnil prijať zákonnú právnu úpravu, na základe ktorej by v závažných a významných prípadoch senát mohol postúpiť vec na rozhodnutie plénu. Možnosť postúpenia veci na rozhodnutie plénu by nielen mohla prispieť k prehĺbeniu princípu právnej istoty ale i k zefektívneniu rozhodovania ústavného súdu a azda aj k zvýšeniu jeho prestíže.

Na záver

O tom, že nová právna úprava štatusového postavenia sudcov ústavného súdu ako a ústavného práva procesného bola nevyhnutná, už niet diskusie a nikto to ani pri jej vypracovaní a prijímaní nespochybňoval. Samozrejme sa rôzne pohľady však môžu vyskytnúť v súvislosti s konkrétnymi inštitútmi, resp. ich zakotvením (alebo nezakotvením) do nového zákona.

Iste ani nový zákon o ústavnom súde, koniec koncov ako každý iný zákon nie je dokonalým právnym predpisom a rozhodne nie je bez chýb (ako spieva skupina Elán „*bez chýb nie je nik*“ alebo ako hovorieval prof. Eliáš pri rekonštrukcii českého občianskeho práva hmotného „*bez chýb je iba biblia*“), dovoľujem si však vysloviť presvedčenie, že napriek či už oprávnenej alebo menej oprávnenej kritike, že všetky jeho chyby aj nedokonalosti možno preklenúť ústavnekonformným výkladom. Nemožno pritom opomenúť, že jeho výhodou oproti ostatným procesným predpisom je, že ho budú aplikovať a interpretovať trinásť sudcovia ústavného súdu, čím je vysoký predpoklad konzistentnosti jeho výkladu. Nový zákon o ústavnom súde môže stať veľmi použiteľným predpisom a pilierom efektívneho ústavného súdnictva.

Zoznam použitej literatúry

1. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
2. Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov

3. Zákon č. 402/2013 Z. z. o Úrade pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb a Dopravnom úrade a o zmene a doplnení niektorých zákonov
4. Zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov
5. Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov
6. Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov
7. Zákon č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov
8. Zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov
9. Zákon č. 548/2003 Z. z. o Justičnej akadémii a o zmene a doplnení niektorých zákonov
10. Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
11. Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok
12. Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov
13. BARICOVÁ, Jana. Kompetencie Ústavného súdu Slovenskej republiky a možnosti ich zúženia. *Ústavné súdnictvo – výzvy a perspektívy: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie pri príležitosti 25. výročia Ústavného súdu Slovenskej republiky konanej 11. apríla 2018 v Košiciach*. Košice : Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky 2018. s. 204. ISBN 978-80-89918-02-7
14. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014
15. Zvolský a Zvolská proti Českej republike. Rozsudok z 12. novembra 2002

Kontaktné údaje

JUDr. Jana Baricová
Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice
Slovenská republika

Použitie procesných kódexov v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky

Use of procedural codes in proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic

doc. JUDr. Peter Molnár, PhD.

*Ústavný súd Slovenskej republiky
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach*

Abstrakt

Aj zákon č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky normuje použitie iných právnych predpisov v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Autor v príspevku analyzuje jednotlivé štádiá štandardného priebehu konania pred ústavným súdom, a uvádza kedy pripadá do úvahy v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky subsidiárne použiť iný právny predpis. V závere poukazuje na možné aplikačné problémy.

Kľúčové slová

Ústavný súd Slovenskej republiky, konanie pred ústavným súdom, nový zákon o Ústavnom súde SR, princíp subsidiarity

Abstract

Also Act No. 314/2018 Coll. on the Constitutional Court of the Slovak Republic normalizes the use of other legal regulations in proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic. In the article, the author analyzes the individual stages of the standard course of proceedings before the Constitutional Court, and states when it is possible to use another legal regulation in the proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic. At the end, he points out possible application problems.

Key words

The Constitutional Court of the Slovak Republic, proceedings before the Constitutional Court, the new Act on the Constitutional Court of the Slovak Republic, the principle of subsidiarity

I. Úvodné poznámky.

Každý druh verejného procesu má svoj účel, cieľ a program. Inak tomu nie je ani v prípade ústavného súdneho procesu, ako konania pred súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Cieľom konania pred ústavným súdom je ochrana ústavnosti, a to v jej konkrétnej forme (t.j. predovšetkým posúdenie sporu o to, či administrácia kompetencie orgánom verejnej moci bola v súlade s normami ústavného práva a či neboli porušené základné práva a slobody účastníka konania pred týmto orgánom), alebo vo forme abstraktnej (t.j. preventívne posúdenie ústavnosti zamýšľaného inštrumentu,¹ alebo následné posúdenie ústavnosti realizácie kompetencie orgánu verejnej moci bez väzby na konkrétny prípad).²

Na dosiahnutie tohto cieľa je orientovaná právna úprava konania pred ústavným súdom, jej výklad, aj aplikácia.

Ústavný súdny proces, samozrejme, nie je druhom civilného súdneho procesu. Je to však konanie, vedené pred súdnym orgánom. Preto, pri koexistencii základných súdnych procesných kódexov iných právnych odvetví³ by bolo neúčelné úplne a komplexne upravovať konanie pred ústavným súdom v zákonnej procesnej úprave tohto konania – v zákone č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „ZoÚS“) a takisto predtým v zákone č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (ďalej aj „pôvodný ZoÚS“).

Zo skupiny procesných kódexov sa akosi prirodzene ako prvé „ponúka“ primerané použitie práve CSP, ktorý je lex generalis pre viaceré civilné procesné kódexy⁴ (aj keď, niekedy sa zdá, ako keby ústavný proces vykazoval podobnosť viac so správnym súdnym procesom, ktorý nadväzuje na konanie, postup alebo opatrenie orgánu verejnej moci a v ktorom sa skúma len právna stránka veci, keďže ústavný súd je len zriedkavo skutkovým súdom, ale skúma predovšetkým právnu stránku, a to dokonca „vyššou optikou“ – skúma ústavnoprávny rozmer veci).

Platná právna úprava konania pred ústavným súdom normuje použitie iných právnych predpisov vo viacerých rovinách:

¹ ex ante konanie o súlade medzinárodnej zmluvy a o súlade predmetu referenda podľa čl. 125a a 125b Ústavy

² ex post konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy

³ predovšetkým zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok (ďalej aj „CSP“), zákon č. 161/2015 Z.z. Civilný mimosporový poriadok, zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej aj „SSP“) a zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok

⁴ Civilný mimosporový poriadok, Správny súdny poriadok, zákon č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii, zákon č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok)

- a) za predpokladu, že /i/ zákon o ústavnom súde neustanovuje vo svojej piatej alebo šiestej časti⁵ niečo iné a zároveň /ii/ povaha veci (rozumej povaha konkrétnej procesnej situácie) to nevyklučuje, vzťahuje sa na konanie pred ústavným súdom primerane Civilný sporový poriadok (§ 62 ZoÚS),⁶
- b) v konaní o obžalobe prezidenta republiky sa použije primerane Trestný zákon a Trestný poriadok (§ 187 ZoÚS),
- c) v konaniach o disciplinárnych veciach sudcov a prokurátorov sa použijú predpisy o sudcoch a prokurátoroch (§ 223 ZoÚS),
- d) celkovo sa v konaní pred ÚS použije zákon o e-Governmente (§ 63 ods. 1 ZoÚS).

V tomto príspevku sa zameriavame predovšetkým prvý prípad, t.j. subsidiárne použitie CSP.

Keďže ústavný proces je osobitným súdnym konaním, primerané použitie základného civilného procesného kódexu (Civilného sporového poriadku, pred jeho účinnosťou použitie zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok) bolo za predchádzajúcej právnej úpravy chápané skôr ako priestor pre sudcovskú tvorbu práva, nie „automatické“ používanie subsidiárnej právnej úpravy. Bola (do určitej miery možno stále je) snaha minimalizovať prieniky právnej úpravy všeobecného civilného procesu do súdneho procesu ústavného.

Tento prístup možno chápať, pretože zákonné podmienky aplikácie všeobecnej úpravy (predovšetkým hypotézy „povaha veci to nevyklučuje“ a „podľa povahy veci primerane“) ukladajú ústavnému súdu nestrácať ani na okamih zo zreteľa účel a cieľ konania pred ústavným súdom a jeho odlišnosti v porovnaní s civilným sporovým konaním.

Takisto pri aplikácii hypotézy „neustanovuje inak“ v konkrétnej procesnej situácii je úlohou ústavného súdu posúdiť, či úprava daného procesného inštitútu je v zákone o ústavnom súde

- a) komplexná (a teda nie je dôvod, resp. dokonca ani možnosť použiť CSP), alebo
- b) len rámcová (a v tomto úzkom rámci osobitná, t.j. vylučujúca použitie CSP), ale vo zvyšných aspektoch daného procesného inštitútu – ak to povaha veci nevyklučuje – sa na danú procesnú situáciu ex lege primerane vzťahuje CSP, alebo

⁵ predmetom piatej časti zákona o ústavnom súde sú jednotlivé druhy konania pred ústavným súdom; predmetom šiestej časti sú spoločné, prechodné a záverečné ustanovenia

⁶ svojím spôsobom ide až o „trojprvkové“ vymedzenie subsidiarity CSP [uplatnenie subsidiarity ako takej („zákon neustanovuje niečo iné“, „povaha veci to nevyklučuje“) a rozsah, resp. spôsobu jej uplatnenia („primerane podľa povahy veci“)]

c) žiadna (ale povaha ústavného procesu ako súdneho konania a konkrétna procesná situácia si použitie takéhoto procesného inštitútu vyžadujú – príkladom je otázka vylúčenia veci na samostatné konanie).

Zároveň na tomto mieste nemožno opomenúť skutočnosť, že CSP nie je „kuchárska kniha“, nie je teda príliš kazuistický. Na prípady, kedy absentuje detailná úprava, sa použijú základné princípy, na ktorých CSP stojí, ktoré sú súčasťou normatívneho textu CSP, a ktoré sú právne záväznými interpretačnými a aplikačnými pravidlami. Pri úplnej absencii právnej úpravy dokonca zákon sudcovi ukladá povinnosť ad hoc „dotvorit“ právnu normu (čl. 4 ods. 2 základných princípov CSP). „Sudcovskotvorcovsky“ najzaujímavejšou bude, samozrejme, práve posledná potenciálna procesná situácia, t.j. situácia, kedy bude absentovať výslovná právna úprava v zákone o ústavnom súde, ako aj pozitívna právna úprava v Civilnom sporovom poriadku.

(Ne)možnosť primeraného použitia noriem Civilného sporového poriadku v konaní pred ústavným súdom sa môžeme pokúsiť rozobrať (či ilustrovať) v priereze štádií (resp. štandardného priebehu) konania.

II. Jednotlivé štádiá štandardného priebehu konania pred ústavným súdom.

A. Začatie konania.

V konaní pred ústavným súdom je až na jedinú výnimku (začatie konania ex lege dňom vyhlásenia uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky v Zbierke zákonov – § 206 ZoÚS)⁷ začatie konania ovládané dispozičným princípom. Ustanovenie § 41 ods. 2 ZoÚS používa pre určenie začiatku konania termín „deň doručenia“ návrhu na začatie konania. Ak by sťažovateľ (azda omylom, či v snahe ovplyvniť pridelenie veci konkrétnemu sudcovi spravodajcovi) doručil v ten istý deň ústavnému súdu viac totožných návrhov, problém litispendencie vyžaduje posudzovať moment začatia konania exaktne v časovej jednotke hodiny, minúty a prípadne aj sekundy. Momentom začatia konania v takomto prípade nebude môcť byť deň, ale presný moment doručenia návrhu na začatie konania do podateľne (alebo elektronickej schránky)⁸ ústavného súdu. Ústavný súd teda bude musieť pre posúdenie otázky momentu začatia konania použiť právnu úpravu, obsiahnutú v § 156 CSP.⁹ Riešenie samotného problému existencie

⁷ konanie o súlade uznesenia Národnej rady SR o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti (čl. 129a Ústavy)

⁸ pri elektronickej doručení návrhu na začatie konania je, samozrejme, zaznamenaný exaktný moment doručenia

⁹ podľa § 156 CSP konanie začína dorúčením žaloby alebo návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia

prekážky začatého konania (litispendencia) je normované v § 56 ods. 2 písm. d) v spojení s § 55 písm. b) ZoÚS. Podobne rigidné je v otázke litispendencie aj CSP, podľa ktorého bez ohľadu na (ne)odstránenie prípadných vád jednotlivých podaní majú byť neskôr začaté konania zastavené. V prípade konania pred ústavným súdom pôjde o odmietnutie návrhu.

B. Skúmanie všeobecných procesných podmienok.

Táto teoreticko-právna kategória nemá samostatnú komplexnú právnu úpravu v ZoÚS (zákon obsahuje úpravu niektorých jednotlivých procesných podmienok, napr. už spomenutej litispendencie a prekážky právoplatne rozhodnutej veci). Je preto úplne prirodzené, že ústavný proces si „požičiava“ hodnotenie napr. procesnej subjektivity alebo procesnej spôsobilosti z CSP.

Najdôležitejšia procesná podmienka na strane ústavného súdu (právomoc) je, samozrejme, pozitívne vymedzená priamo v Ústave jednotlivými druhmi konaní, a je reštriktívne ovplyvnená jej subsidiaritou v prospech všeobecných súdov (čl. 127 ods. 1 a čl. 127a ods. 1 ústavy).

Vzhľadom na osobitosti ústavného procesu sa v ňom (podobne ako napr. v osobitných druhoch civilného procesu, alebo dokonca v opravných konaniach v rámci všeobecného civilného procesu) vyskytujú (a skúmajú) aj osobitné procesné podmienky.

C. Odstraňovanie vád podania a iná komunikácia s účastníkmi konania.

V prvom rade je potrebné podotknúť, že terminológia zákona o ústavnom súde v otázke podaní účastníkov konania rešpektuje terminológiu a koncepciu CSP, keď rozlišuje všeobecné náležitosti podania podľa § 39 ods. 3 a 4, všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania podľa § 43, a osobitné náležitosti návrhov na začatie konkrétnych konaní.¹⁰

¹⁰ Pozri § 75 (konanie o súlade právnych predpisov), § 95 (konanie o súlade medzinárodných zmlúv), § 103 (konanie o súlade predmetu referenda), § 111 (konanie o kompetenčnom spore medzi ústrednými orgánmi štátnej správy), § 117 (kompetenčný spor o kontrolnú pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR), § 123 (konanie o ústavnej sťažnosti fyzickej alebo právnickej osoba), § 137 (konanie o ústavnej sťažnosti orgánu územnej samosprávy), § 147 (konanie o výklade ústavy alebo ústavných zákonov), § 152 (konanie o sťažnosti proti overeniu alebo neovereniu mandátu poslanca Národnej rady SR), § 158 (konanie vo volebných veciach), § 192 (konanie o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu), § 199 (konanie o sťažnosti proti uzneseniu Súdnej rady SR), § 216 (konanie o návrhu na obnovu konania pre ústavným súdom), § 226 (konanie o žiadosti o súhlas na vzatie sudcu alebo generálneho prokurátora do väzby) a § 236 (konanie o preskúmanie rozhodnutí vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov).

Civilný sporový poriadok prezumuje odstraňovanie väd podania a súd ho realizuje vždy, okrem prípadov, kedy to samotný tento kódex výslovne vylučuje (napr. návrh na vydanie neodkladného opatrenia).¹¹ Na druhej strane však, ak za stranu sporu v konaní pred všeobecným súdom koná osoba s právnickým vzdelaním, alebo je strana zastúpená advokátom, všeobecná manudukčná povinnosť súdu sa neuplatní (§ 160 ods. 3 CSP).

Na rozdiel od CSP, zákon o ústavnom súde delí v rámci tejto témy konania na dve skupiny (§ 56 ods. 3): 1. konania, v ktorých zákon výslovne ustanovuje, že ústavný súd na odstránenie väd návrhu nevyzýva (konania o súladoch, kompetenčné spory, spory o kontrolnú pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu, konanie o výklad ústavy alebo ústavného zákona, konanie o návrhu na vyhlásenie rozhodnutia o uvoľnení z funkcie prezidenta, obžaloba prezidenta, súlad rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na to nadväzujúcich rozhodnutí, súhlas s väzbou sudcu ústavného súdu, sudcu alebo generálneho prokurátora, návrh na začatie disciplinárneho konania voči predsedovi a podpredsedovi najvyššieho súdu a generálnemu prokurátorovi, konanie o neplatnosti právnych predpisov – teda, s istou mierou zjednodušenia, konania, v ktorých je navrhovateľom orgán verejnej moci) a konania, v ktorých ústavný súd môže vyzvať na odstránenie odstrániteľných nedostatkov (všetky ostatné konania), napr. doloženie príloh návrhu, alebo plnej moci pre advokáta v konaní o ústavnej sťažnosti. Zákon o ústavnom súde bližšie využívanie výzvy neupravuje, preto je namieste uvažovať o primeranosti použitia § 129 CSP (odstraňovanie väd podania, ktoré má byť podaním vo veci samej), s prihliadnutím na špecifiká konkrétneho prípadu.

Osobitné náležitosti návrhu na začatie konkrétneho konania zákon nevyžaduje v konaniach o sťažnosti proti výsledku referenda a ľudového hlasovania, v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta, v konaní o preskúmaní rozhodnutia o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia, v konaní o obžalobe proti prezidentovi, v konaní o súlade uznesenia Národnej rady SR o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti (absencia náležitostí v tomto konaní je, samozrejme, logická, keďže toto konanie začína ex lege), v konaní o návrhu na disciplinárneho konania voči predsedovi najvyššieho súdu, podpredsedovi najvyššieho súdu alebo generálnemu prokurátorovi, a v konaní o neplatnosti právnych predpisov.

¹¹ Podľa § 327 CSP ak návrh na nariadenie neodkladného opatrenia neobsahuje predpísané náležitosti alebo je nezrozumiteľný alebo neurčitý, súd (ak ide o vady brániace pokračovaniu v konaní) návrh odmietne, pričom sa nepoužijú ustanovenia o odstraňovaní väd podania. Na tomto mieste považujeme za vhodné uviesť, že súdna prax všeobecných súdov sa ujednotila na tom, že výklad tohto ustanovenia nemôže byť doslovný. Súdny preto vyzývajú na odstránenie nedostatkov všeobecných náležitostí, nie však na odstránenie osobitných náležitostí (predovšetkým nedostatkov argumentácie).

Určitý (avšak nie prehnaný) formalizmus je podľa nášho názoru namieste, keďže ide o konanie pred ústavným súdom a v tomto konaní je obligatórne zastúpenie advokátom.

Upustenie od výzvy na odstránenie nedostatkov má opodstatnenie aj v prípadoch, keď sudca spravodajca ide aplikovať § 53 (odloženie podania, ktoré podľa názoru sudcu spravodajcu nie je návrhom na začatie konania).

V prípade vád návrhu na začatie konania však považujem výzvu na odstránenie nedostatkov za pravidlo, výnimky z ktorého opodstatňuje len indikácia existencie dôvodov, pre ktoré bude návrh na začatie konania pri predbežnom prerokovaní odmietnutý aj po tom, čo by boli chýbajúce náležitosti doplnené (napr. ani odstránenie nedostatku právneho zastúpenia advokátom nezhojí nedostatok právomoci, oneskorenosť alebo neprípustnosť ústavnej sťažnosti; alebo situácia, kedy kvôli zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti nemá zmysel, aby ústavný súd vyhovel žiadosti sťažovateľa o ustanovenie právneho zástupcu).

Nevyzývanie na odstránenie nedostatkov a na to nadväzujúce odmietnutie návrhu pre nedostatok náležitostí by tak rozhodne nemalo byť nadužívané, a to predovšetkým v prípade absencie plnej moci na zastupovanie advokátom, ale aj inej náležitosti podania (§ 39 ZoÚS), návrhu na začatie konania in abstracto (§ 43 ZoÚS), či osobitnej náležitosti konkrétneho návrhu na začatie konania. Prísnosť je namieste, ak je navrhovateľ zastúpený advokátom, resp. pri nerešpektovaní výzvy na predloženie plnej moci advokáta ani po zamietnutí prípadnej žiadosti o ustanovenie advokáta ústavným súdom.

Ústavný súd, ako súdny orgán ústavnosti, je vo vnútroštátnom prostredí považovaný za „poslednú baštu spravodlivosti“ a aj keď ho, samozrejme, nemožno označiť za ďalšiu inštanciu, mala by mu byť vlastná snaha vec meritórne prejednať, a nie snaha ukončiť konanie rozhodnutím procesným (§ 56 ods. 2 ZoÚS), či rozhodnutím quasi meritórnym (§ 57 ZoÚS).

Zákon o ústavnom súde neobsahuje ustanovenie o odstraňovaní vád všeobecného podania. Túto problematiku normuje subsidiárne § 128 CSP. Pri zohľadnení právnej úpravy § 56 ods. 3 ZoÚS, uvedenej vyššie, ktorá odstraňovanie vád samotného návrhu na začatie konania v jednej skupine konaní vylučuje a v druhej necháva na úvahu ústavného súdu, by sa však javilo ako zvláštne, ak by ústavný súd postupoval pri odstraňovaní vád „obyčajného“ podania „ústretovejšie“ alebo „iniciatívnejšie“, ako pri podaní vo veci samej.

D. Odloženie podania

Inštitút odloženia podania (§ 53 ZoÚS; § 23a pôvodného ZoÚS) je ústavnou obdobou odmietnutia podania podľa § 129 CSP, a ako také teda predstavuje osobitnú právnu úpravu.

Predpokladom pre odloženie podania je vyhodnotenie podania spôsobom, že toto podanie nie je možné považovať za návrh na začatie niektorého z konaní, ktoré vedie ústavný súd. Podanie definujú ako návrh na začatie konania jeho náležitosti, normované v § 43 ZoÚS a v osobitných ustanoveniach o jednotlivých konaniach (napr. náležitosti ústavnej sťažnosti, uvedené v § 123), predovšetkým proti komu smeruje, v čom konkrétne (z akých dôvodov) navrhovateľ vzhlada porušenie svojich základných práv (a ktorých konkrétnych) a čoho sa domáha.

Keďže ide o vybavenie podania bez následného prieskumu (jedine konanie o individuálnej sťažnosti pred ESLP), ide o prejav dôvery zákonodarcu v úsudok sudcu spravodajcu. O to viac zároveň platí, že sudca spravodajca musí používať tento procesný inštrument skutočne uvážlivo.

K odloženiu podania považujeme za vhodné poznamenať, že napriek svojmu všeobecnému pomenovaniu sa tento procesný inštitút vzťahuje len na prvé podanie v rámci konania. Vadnosť nasledujúcich podaní (pri neexistencii povinnosti ústavného súdu vyzývať na odstránenie nedostatkov) rezultuje len v znížení „úžitku“, ktorý dané podanie účastníkovi prinesie.

E. Predbežné prerokovanie návrhu

Inštitút predbežného prerokovania návrhu možno v komparácii s CSP účelom a obsahom prirovať ku skúmaniu procesných podmienok na ktorejkoľvek inštancii a so skúmaním prípustnosti opravného prostriedku.

Predbežné prerokovanie návrhu je bránou k vecnému prerokovaniu návrhu a dôvody odmietnutia návrhu sú, samozrejme, normované taxatívne. Pokiaľ ústavný súd nezistí dôvod pre odmietnutie návrhu (alebo nedôjde k jeho zamietnutiu podľa § 57 ZoÚS), prijme ho na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 ZoÚS).¹²

Použitelnosť CSP pri skúmaní a judikovaní dôvodov pre odmietnutie návrhu na začatie konania vidíme nasledovne:

¹² Prijatie návrhu na ďalšie konanie však nie je „automatickým“ dôsledkom neodmietnutia návrhu. V zmysle § 57 ZoÚS ak sa pre návrh sudcu spravodajcu nenájde v senáte či pléne dostatočná podpora, dochádza k zamietnutiu samotného návrhu na začatie konania (tzv. procesné zamietnutie návrhu na začatie konania). Tomuto neželanému (i keď – pokiaľ ide o plenárne hlasovanie – v čl. 131 druhá a tretia veta Ústavy predpokladanému) výsledku konania možno predísť protinávrhom, hlasovanie o ktorom prebehne úspešne.

- a) nedostatok právomoci ústavného súdu – vzhľadom na spôsob stanovenia právomoci nie je žiadny priestor na subsidiárnu aplikáciu CSP,
- b) navrhovateľ podal návrh bez právneho zastúpenia a ústavný súd nevyhovel žiadosti o ustanovenie advokáta – pokiaľ táto vada je jedinou vadou návrhu, vidíme ako žiadúce použiť CSP pri výzve navrhovateľovi na predloženie plnej moci v určenej lehote ihneď pri skúmaní náležitostí návrhu, alebo po tom, čo ústavný súd nevyhovie žiadosti o ustanovenie advokáta (ak takáto žiadosť je súčasťou návrhu),¹³
- c) návrh nemá náležitosti ustanovené zákonom – ako už bolo uvedené, ak nie je prítomný aj iný (neodstrániteľný) dôvod pre odmietnutie návrhu, považujeme za vhodné navrhovateľa vyzvať na doplnenie chýbajúcich náležitostí,
- d) návrh je neprípustný – pri skúmaní časti dôvodov neprípustnosti (§ 55 písm. a/ a b/ a § 132 ods. 2) je použitie CSP pomerne prirodzené; v prípade § 142 ods. 2 (problémom je to, že navrhovateľ nevyužil inštrumenty, ktoré mal k dispozícii) ústavný súd posúdi vec podľa SSP, pričom je potrebné podotknúť, že tieto normy sú referenčnou normou pre posúdenie situácie, nie normou, podľa ktorej bude ústavný súd postupovať,
- e) návrh podaný zjavne neoprávnenou osobou – otázka legitímácie na podanie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom je v zásade vyriešená v zákone o ústavnom súde; prípadné použitie CSP nebude primeraným použitím subsidiárnej normy v procesnom postupe ústavného súdu, ale (podobne ako použitie SSP v predchádzajúcom dôvode odmietnutia) bude referenčnou normou pre posúdenie naplnenia predpokladu prípustnosti návrhu,
- f) návrh podaný oneskorene – včasnosť podania návrhu na začatie konania vyplýva výlučne z noriem ústavného práva procesného,¹⁴
- g) návrh je zjavne neopodstatnený – podobne ako pri skúmaní niektorých predchádzajúcich dôvodov, ústavný súd nepoužije CSP (či iný procesný kódex) ako procesnú normu pre svoj procesný

¹³ v praxi ústavného súdu sa predloženie plnej moci akceptuje aj po stanovenej lehote, ak je táto plná moc súdu predložená pred termínom predbežného prerokovania návrhu

¹⁴ Podobne ako pri predchádzajúcich dôvodoch, aj v tomto prípade ústavný súd použije ostatné procesné kódexy (podľa druhu „napadnutého“ konania) ako referenčné normy pri úvahe o tom, či použitie mimoriadneho opravného prostriedku mohlo „predĺžiť“ lehotu na podanie ústavnej sťažnosti v zmysle § 124 posledná veta ZoÚS, alebo, vzhľadom na príslušným zákonom výslovne normovanú neprípustnosť opravného prostriedku (napr. § 421 ods. 2 a § 422 CSP), jeho použitie lehotu na podanie ústavnej sťažnosti predĺžiť nemohlo.

postup, ale ako referenčnú normu pre prima facie posúdenie ústavnej súladnosti napadnutého postupu a/alebo rozhodnutia orgánu verejnej moci.

Pri predbežnom prerokovaní návrhu (ale aj mimo neho) je možné, aby ústavný súd rozhodol o spojení vecí. Ak sú tieto veci prejednávané v rôznych senátoch, o spojení rozhodne plénum [§ 7 ods. 1 písm. e) ZoÚS], ak sú prejednávané v jednom senáte, o spojení rozhodne tento senát [§ 10 ods. 1 ZoÚS a contrario]. Zákon o ústavnom súde však nijakým spôsobom neupravuje otázku vhodnosti spojenia vecí. Preto je nevyhnutné primerane použiť § 166 ods. 1 CSP.

S inštitútom spojenia vecí súvisí aj jeho opozitum, teda „rozdelenie vecí“, čiže vyľúčenie vecí na samostatné konanie. V zákone o ústavnom súde nie je táto alternatíva postupu ústavného súdu riešená vôbec. Hypotézu „primerane podľa povahy vecí“ možno, podľa nášho názoru, v tomto prípade vyhodnotiť ako splniteľnú, nakoľko v konkrétnom prípade nemožno úplne vylúčiť užitočnosť takéhoto opatrenia (predovšetkým pôjde o prípad, keď návrh na začatie konania je návrhom na začatie dvoch, či dokonca viacerých rozličných konaní, ale potenciálne môže ísť aj o prípad kumulácie porušenia základných práv s rozličnou zložitou rôznych skutkov). Ústavnému súde v takýchto prípadoch nič nebráni v subsidiárnom použití § 166 ods. 2 CSP (vyľúčenie vecí na samostatné konanie, ak sa na spojenie nehodia, alebo ak odpadol dôvod pre ktorý boli pôvodne spojené).

Ďalším inštitútom, potreba aplikácie ktorého sa môže vyskytnúť, je prerušenie konania z iných dôvodov, ako dôvody, normované v § 61 ZoÚS, predtým § 29a zákona č. 38/1993 Z.z. (predloženie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie alebo žiadosť Európskemu súdu pre ľudské práva o vydanie poradného stanoviska). Ústavný súd inštitút prerušenia konania z iného dôvodu využil v konaní o volebnej sťažnosti kandidáta na župana po ostatných župných voľbách.¹⁵

F. Vecné prejednanie návrhu na začatie konania

Meritórne prejednanie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom sa riadi vlastným predmetom toho-ktorého konania, a sú to nepochybné „výsostné vody“ ústavného práva procesného.

Použiteľnosť CSP prichádza do úvahy predovšetkým pri vedení pojednávania a pri vykonávaní dokazovania (či už priamo na pojednávaní, alebo mimo pojednávania, ako aj pri vykonaní dokazovania formou

¹⁵ pozri Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 2/2018 z 31. Januára 2018 o prijatí sťažnosti na ďalšie konanie a o prerušení konania o sťažnosti

dožiadania), ale aj pri bežnom písomnom styku s účastníkmi konania a zúčastnenou osobou (výzvy, výzvy na repliku a dupliku atď.).

Pri primeranom použití ustanovení Civilného sporového poriadku v komunikácii ústavného súdu s účastníkmi konania považujeme za potrebné spomenúť aj doložku súhlasu podľa § 157 ods. 2 CSP (používaná napr. pri výzve na vyjadrenie sa k otázke trvania na uskutočnení ústneho pojednávania), ktorá je štandardným inštrumentom usmerňovania konania a dosahovania procesnej disciplíny účastníkov konania.

Otázku ktoré konania sa uskutočňujú s pojednávaním, upravuje § 58 a 59 ZoÚS. Na priebeh pojednávania ústavný súd primerane Civilný sporový poriadok (§ 18 ods. 3 SprPorÚS). V konaní o obžalobe prezidenta republiky sa primerane použijú ustanovenia Trestného poriadku (§ 18 ods. 4 SprPorÚS).

Pokiaľ ide o dokazovanie, v prvom rade je potrebné pripomenúť, že podľa procesnej teórie je dokazovanie postup, ktorým súd priamo a bezprostredne získava skutkové poznatky o relevantných skutočnostiach, týkajúcich sa predmetu sporu, a je to hlavný (aj keď, samozrejme, nie jediný) spôsob, ktorým súd vybuduje skutkový základ svojho budúceho rozhodnutia. Skutkový základ následne posúdi po právnej stránke. Pre úspech účastníka v sporovom konaní je podstatné tvrdiť rozhodujúce skutočnosti a dokázať ich pravdivosť. Vzhľadom na predmet a cieľ konania v ústavnom súdnictve, v prevažnej väčšine konaní pred ústavným súdom (predovšetkým máme na mysli konanie o ústavných sťažnostiach) sa nevykonáva dokazovanie v naznačenom zmysle, pretože predmetom konania nie je vytvorenie si vlastného (alebo dotvorenie) skutkového základu a následné právne posúdenie (tak, ako je to napr. v konaní o dovolaní vo všeobecnom súdnictve, v ktorom odvolací súd môže zopakovať alebo doplniť dokazovanie), ale prieskum ústavnosti vykonania oboch týchto činností všeobecnými súdmi (či inými orgánmi verejnej moci) bez ich dotvárania ústavným súdom.

Vyžiadanie a oboznámenie sa ústavného súdu so spisovým materiálom všeobecného súdu (či iného orgánu verejnej moci) nie je dokazovaním v procesnom zmysle, ale zhromažďovanie podkladov pre ústavný prieskum.¹⁶

To však neznamená, že ústavný súd nemôže v ktoromkoľvek z konaní, ktoré môžu byť pred ním vedené, vykonať (ak to uzná za vhodné) dôkaz o skutočnosti, ktorú považuje za relevantnú a ktorá z doteraz

¹⁶ pozri napr. Svoboda, K.: Dokazování. Praha: Aspi Wolters Kluwer, 2009, s. 372

získaných podkladov nevyplýva (alebo je sporná).¹⁷ Z pohľadu civilnej procesnej teórie je dokazovanie pred ústavným súdom ovládané oslabeným prejednacím princípom, čo znamená, že ústavný súd je v dokazovaní autonómny, t.j. sám rozhodne, ktoré z navrhnutých dôkazov vykoná a ktoré nevykoná, a môže vykonať aj účastníkmi nenavrhnuté dôkazy (§ 60 ods. 1 ZoÚS).

Keďže zákon o ústavnom súde samotné dokazovanie (a jeho jednotlivé štádiá) nenormuje, použijú sa ustanovenia CSP.

Za zmienku stojí zmena v porovnaní s pôvodným zákonom o ústavnom súde, podľa § 31 ods. 3 ktorého mal ústavný súd právomoc zbaviť svedkov a znalcov povinnosti mlčanlivosti pre konanie pred ústavným súdom – toto oprávnenie orgánu ochrany ústavnosti nová procesná úprava neprevzala. Vzhľadom na účel konaní pred ústavným súdom túto skutočnosť považujeme za nedostatok.

Skutkovým súdom v pravom zmysle tohto výrazu (tzn. súdom, od ktorého sa anticipuje vystavenie vlastného skutkového základu pre svoje meritórne rozhodnutie) je ústavný súd v konaní o sťažnosti proti (ne)overeniu mandátu poslanca národnej rady,¹⁸ v konaní o volebných sťažnostiach,¹⁹ v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda²⁰ a plebiscitu,²¹ v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta²² a v konaní o obžalobe prezidenta.²³ V týchto konaniach je predpokladom pre rozhodnutie ústavného súdu vo veci samej produkovanie vlastných skutkových zistení, keď súd skúma nielen ústavnosť, ale aj zákonnosť napadnutého postupu a/alebo rozhodnutia, resp. koná ako „súd prvej a zároveň poslednej inštancie“.

G. Spôsoby skončenia konania po vecnom prejednaní návrhu

Spôsoby skončenia konania pred ústavným súdom, ako aj formy meritórneho rozhodovania ústavného súdu, samozrejme, určuje výlučne ústavné právo procesné.

Pokiaľ ide o štruktúru (a obsahovú stránku rozhodnutí vôbec), však (popri Spravovacom a rokovacom poriadku ústavného súdu) považujeme

¹⁷ Tento postulát platí skutočne pre ktorékoľvek konanie pred ústavným súdom. V odbornej literatúre sa však ako príklad zvyknú uvádzať predovšetkým konania o súladoch právnych predpisov a preventívna ochrana ústavnosti.

¹⁸ pozri § 155 ZoÚS (ústavný súd sťažnosti nevyhoví, ak je uznesenie národnej rady vecne správne)

¹⁹ pozri § 161 ZoÚS o dokazovaní v predmetnom konaní

²⁰ pozri § 166 ZoÚS o dokazovaní

²¹ pozri § 172 ZoÚS o dokazovaní

²² pozri § 178 ZoÚS o dokazovaní

²³ pozri § 187 ZoÚS o použití Trestného zákona a Trestného poriadku

Civilný sporový poriadok (resp. trestné predpisy v prípade konania o obžalobe prezidenta republiky) za podporne použiteľné.

III. Závery

Použitie iných právnych predpisov v konaní pred ústavným súdom, ako procesných predpisov, podľa ktorých ústavný súd v danom konaní postupuje, podlieha vývoju, a to pokiaľ ide o zákonnú (a prípadne aj podzákonnú) právnu úpravu, ako aj o ústavnú prax, vytváranú samotným ústavným súdom.

Pri subsidiárnom používaní Civilného sporového poriadku v konaní pred ústavným súdom je nevyhnutné rešpektovať aj skutočnosť, že súčasťou tohto procesného kódexu sú dnes už aj základné princípy civilného sporového konania. Možnosť ústavného súdu v konkrétnom prípade zvážiť povahu veci (a tým vôbec použitie *lex generalis*), resp. zvážiť primeranosť (t.j. mieru a spôsob) jeho použitia, však (pri dôvere v ústavný súd) predstavuje garanciu poskytovania ochrany ústavnosti v najlepšej možnej kvalite.

Zoznam použitej literatúry

1. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
2. Zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov
3. Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov
4. Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok
5. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon
6. Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Peter Molnár, PhD.

peter.molnar@upjs.sk

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

Slovenská republika

Zákonná úprava konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky

Legal regulation of the proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic

JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc.
Ústav štátu a práva SAV

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá/ reaguje na prijatie nového zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon“) v novembri 2018. Osobitne sa venuje procesným ustanoveniam zákona. Vychádzajúc z krátkeho časového úseku aplikácie nového zákona v praxi sú v ňom obsiahnuté hodnotiace prvky smerujúce k naplneniu účelu prijatia nového zákona, a venuje sa tiež spôsobu legislatívneho a legislatívno-technického spracovania novej právnej úpravy.

Kľúčové slová

zákon o ústavnom súde, konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, konanie o súlade právnych predpisov, konanie o sťažnostiach

Abstract

The contribution deals with the adoption of the new Act No. 314/2018 Coll. on the Constitutional Court and on the change and amendments of some Acts (hereinafter as "Act") in November 2018. It especially focuses on the procedural provisions of the Act. Taking into consideration the short period of application concerning the use of the new Act in practice it includes evaluatory elements directed towards the fulfillment of the aim of the adoption of the new Act, and it takes care also about the way of the legislative and the legislative-technical elaboration of the respective new legal regulation.

Key words

the Act on the Constitutional Court, the proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic, the proceeding on the conformity of legal regulations, the proceeding on a complaint

Inšpiráciou pre zvolenie témy môjho príspevku bolo prijatie nového zákona o ústavnom súde 24. októbra 2018 s účinnosťou v zásade od 1. marca 2019, a to zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „nový zákon o ústavnom súde“ alebo aj „zákon č. 314/2018). Nový zákon o ústavnom súde nahradil zákon Slovenskej národnej rady č. 38/1993 Zb. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „starý zákon o ústavnom súde“ alebo „predchádzajúci zákon“ alebo aj „zákon č. 38/1993 Z. z.“). Podnetom pre vystúpenie s týmto príspevkom na konferencii boli/sú moje cca 20- ročné skúsenosti z legislatívnej praxe a takmer 20- ročná participácia na rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v pozícii jeho sudkyne.

Novú právnu úpravu o ústavnom súde dostal ústavný súd od vlády ako navrhovateľa a parlamentu ako zákonodarcu ako darček k 25. výročiu svojho vzniku/zriadenia¹ (podľa dôvodovej správy Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky pri vypracovaní návrhu spolupracovalo s Kanceláriou Ústavného súdu Slovenskej republiky).

Podstata konaní pred ústavným súdom má svoj základ v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Za dôvod prijatia novej zákonnej úpravy o ústavnom súde považujem kvalitatívne rozsiahle hmotnoprávne a procesnoprávne zmeny v ústave, akými boli napr. zmeny nastolené ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „veľká novela ústavy“), avšak vtedy k takejto zmene nedošlo, „stačila“ len rozsiahla novelizácia zákona č. 38/1993 Z. z. A to išlo o kľúčové zmeny týkajúce sa „klasických/štandardných“ konaní a

¹ Prvý zákon o ústavnom súde v ére samostatnosti Slovenskej republiky bol prijatý ústavným zákonom Slovenskej národnej rady č. 7/1992 Zb. o Ústavnom súde Slovenskej republiky 2. decembra 1991, účinný od 16. januára 1992 (platil do nadobudnutia účinnosti Ústavy Slovenskej republiky z 1. septembra 1992 uverejnenej pod č. 460/1992 Zb. , t. j. do 1. októbra 1992). Spolu s ústavným zákonom bol prijatý zákon Slovenskej národnej rady č. 8/1992 Zb. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky a o konaní pred ním a platil do 15. februára 1993. Prvých desať sudcov bolo do funkcie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky vymenovaných s účinnosťou od 22. januára 1993, kedy nastúpili do svojich funkcií, čím sa stal ústavný súd funkčným, ich funkčné obdobie bolo sedem rokov. Zákon Slovenskej národnej rady č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov z 20. januára 1993 nadobudol platnosť a účinnosť súčasne 15. februára a platil až do 1. marca 2019, kedy ho nahradil zákon č.314/2019 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

otázok ústavného súdnictva. Prax ukázala, že veľká novela ústavy mala/má nedokonalosti (napr. časové nezosúladenie zrušenia podnetu a zavedenia klasickej ústavnej sťažnosti, ale aj ďalšie,), ktoré sa však pri troche dobrej vôle dajú/dali preklenúť „za pomoci“ čl. 124 ústavy. Aj keď od prijatia veľkej novely ústavy bolo prijatých ďalších 15 noviel ústavy, právomoci ústavného súdu sa priamo týkalo len šesť z nich, a to tých, ktoré sa predovšetkým týkali právomoci ústavného súdu vo vzťahu k iným ústavným orgánom [prezidentovi Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“), Najvyššiemu kontrolnému úradu, verejnej ochrankyni práv, Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), Súdnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „súdna rada“)]. Z vecného hľadiska išlo o preskúmavanie ústavnosti a zákonnosti volieb, rozhodovanie o spore o právomoc, rozšírenie aktívnej procesnej legitimácie na podávanie návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov, rozšírenie právomoci ústavného súdu o konanie o obnove, ako aj o konanie vo veciach amnestií a milostí. Rozsah zákonných zmien neprekročil potreby bežnej novelizácie, v danom prípade zákona č. 38/1993 Z. z., pretože k nejakým zásadným inštitucionálnym a procedurálnym zmenám ústavného súdu nedošlo.

Na jeseň roku 2018 s končiacim sa funkčným obdobím deviatich sudcov ústavného súdu začali aktivity smerujúce k ustanoveniu pravidiel výberu kandidátov na sudcov ústavného súdu.

Myšlienka inštitucionálnych zmien, najmä čo sa týka personálneho výberu kandidátov na sudcov ústavného súdu nebola celkom cudzia ani v minulom období², ale sa intenzívnejšie zviditeľnila na jeseň 2018, keď už národná rada, a nielen ona, zaregistrovala, že sa blíži veľká obmena sudcov ústavného súdu (deväť z trinástich, ktorých treba hľadať na miesta s funkčným obdobím na 12 rokov). Aj keď spočiatku nie tak výrazne, ale nakoniec počas 25-ročného pôsobenia sa ústavný súd dostal do povedomia verejnosti vrátane politikov a začal sa vnímať ako ústavný orgán s rozsiahlymi právomocami, a teda s veľkým vplyvom na v spoločnosť/štát. Začalo vznikať množstvo iniciatív, ktoré sa snažili optimalizovať a z politického hľadiska neutralizovať výber a voľbu kandidátov na sudcov ústavného súdu a nakoniec aj na menovanie sudcov ústavného súdu. Koncovkou týchto snáh na jeseň 2018 nakoniec bol vládny návrh ústavného

² Napr. pri rozšírení počtu sudcov ústavného súdu z 10 na 13 v júli 2001, pri odchode troch sudcov ústavného súdu v máji 2004, resp. v októbri 2006 na Súdny dvor Európskej únie, pri výbere deviatich kandidátov na sudcov ústavného súdu po skončení sedemročného funkčného obdobia deviatich sudcov ústavného súdu v januári 2007, pri výbere troch kandidátov na sudcov ústavného súdu po skončení dvanásťročného funkčného obdobia troch sudcov ústavného súdu v júli 2012.

zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ČPT 1060), ktorý podporu v pléne nezískal.³ Jeho prerokovanie a hlasovanie o ňom v parlamente predchádzalo druhému a tretiemu čítaniu o vládnom návrhu zákona o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ČPT 1061), ktorý na rozdiel od vládneho návrhu ústavného zákona podporu získal.⁴ Výsledkom celého snaženia, čo sa týka výberu kandidátov na sudcov ústavného súdu bolo zviditeľnenie schôdze ústavnoprávneho výboru, na ktorom boli kandidáti na sudcov ústavného súdu vypočúvaní. Aplikácia relevantných zákonných ustanovení nastavila reálne zrkadlo ich „odolností“ voči „politickým hrám“.

V tejto atmosfére bol prijatý zákon č. 314/2018 Z. z. V dôvodovej správe k vládnomu návrhu zákona o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa konštatuje, že *„Predložený návrh zákona vychádza z textu zákona Národnej rady Slovenskej republiky č.38/1993Z.z. o Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov... Zachovanie pôvodného textu je dôležité vzhľadom na ustálenú prax jeho aplikácie. Navrhovaná právna úprava vo väčšej či menšej miere zasahuje do väčšiny ustanovení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č.38/1993Z.z.o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov a mení i jeho systematiku. Systematika návrhu nového zákona nadväzuje na znenie ústavy a rešpektuje ho. Účelom navrhovanej právnej úpravy je posilniť ochranu základných práv zefektívnym prácou ústavného súdu. K tomu má prispieť väčšia prehľadnosť a jednoznačnosť normatívneho textu a niektoré obsahové zmeny reagujúce na doterajšie skúsenosti ústavného súdu.“*. Tento text všeobecnej časti dôvodovej správy zhrnutý na jej prvej strane spolu s konštatovaním, že *„sa koncepcie osvedčil“* a že *„Na jeho základe ...vyše 24 rokov pôsobí ústavný súd“*, že *„bol viackrát novelizovaný a že „nevyhnutným dôsledkom je zníženie prehľadnosti normatívneho textu a následne aj interpretačná náročnosť, ktorú iba čiastočne mohla odstrániť judikatúra a zaužívané postupy ústavného súdu“*.

Takáto argumentácia ma nepresvedčila o nevyhnutnosti prijatia novej právnej úpravy, napr. už len preto, že navrhovateľ sa „priznáva“,

³ Pozn.: z 99 prítomných poslancov za hlasovali 55, zdržalo sa hlasovania 41, proti hlasoval 1 a nehlasovali dvaja poslanci.

⁴ Pozn.: zo 131 prítomných poslancov hlasovalo za 75 a hlasovania sa zdržalo 56 poslancov.

že ponechal v novom zákone o ústavnom súde pôvodnú právnu úpravu. Nemyslím si, že bolo nevyhnutné zasiahnuť do väčšiny ustanovení zákona č. 38/1993 Zb. a už vôbec nepovažujem za pravdivé tvrdenie, že prehľadnosť a jednoznačnosť normatívneho textu posilní ochranu základných práv.

Čo sa týka množstva novelizácií zákona č. 38/1993 Zb. mal by platiť úzus, že takéto úpravy sa nemajú nahrádzať novými, keď sa účel a podstata zákona zachováva/nemení. Keby dôvodom nahrádzania starých právnych úprav novými bol limit maximálneho počtu novelizácií, to by bolo iné. Ale zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 400/2015 Z. z.“) takéto ustanovenie nemá.⁵

Na druhej strane podľa § 6 ods.3 zákona č. 400/2015 Z. z. návrh zákona nemôže obsahovať novelizáciu iného zákona, ktorá obsahovo nesúvisí s návrhom zákona. V nadväznosti na uvedené je otáznе „čo robí“ čl. V zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č.185/2002 Z. z., zákona č. 670/2002 Z. z., zákona č. 426/2003 Z. z., zákona č. 458/2003 Z. z., zákona č. 462/2003 Z. z., zákona č. 505/2003 Z. z., zákona č. 514/2003 Z. z., zákona č. 548/2003 Z. z., zákona č. 267/2004 Z. z., zákona č. 403/2004 Z. z., zákona č. 530/2004 Z. z., zákona č. 586/2004 Z. z., zákona č. 609/2004 Z. z. , zákona č. 757/2004 Z. z., zákona č. 122/2005 Z. z., zákona č. 622/2005 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 15/2008 Z. z., zákona č. 517/2008 Z. z., zákona č. 520/2008 Z. z., zákona č. 59/2009 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 290/2009 Z. z., zákona č. 291/2009 Z. z., zákona č. 500/2010 Z. z., zákona č. 543/2010 Z. z., zákona č. 33/2011 Z. z., zákona č. 100/2011 Z. z., zákona č. 467/2011 Z. z., zákona č. 503/2011 Z. z., zákona č. 79/2012 Z. z., zákona č. 335/2012 Z. z., zákona č. 392/2012 Z. z., zákona č. 462/2013 Z. z., zákona č. 195/2014 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 216/2014 Z. z., zákona č. 307/2014 Z. z., zákona č. 322/2014 Z. z., zákona č. 362/2014 Z. z., zákona č. 401/2015 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 443/2015 Z. z., zákona č. 125/2016 Z. z., zákona č. 152/2017 Z. z. a zákona č. 177/2018 Z. z. ktorý mení a dopĺňa ustanovenia tohto zákona v zákone č. 314/2018 Z. z.,

⁵ Tento zákon nahradil zákon č.1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky zo 16. decembra 1992 v znení neskorších predpisov, ktorý bol prvým publikačným prostriedkom/nástrojom právnych prostriedkov samostatnej Slovenskej republiky.

ktoré (ak neuplatňujeme tézu, že všetko so všetkým súvisí) s jeho čl. I. t. j. so zákonom o ústavnom súde vôbec nesúvisia?

Na margo počtu novelizácií starého zákona o ústavnom súde možno uviesť, že tento zákon nebol s počtom cca 30 novelizácií „favoritom“. V rovnakom časovom období (v prvej polovici 90. rokov minulého storočia) len ako príklad možno uviesť zákon o obecnom zriadení⁶ s cca 50 novelami a zákon o priestupkoch⁷ s cca 80 novelami, ktoré platia doteraz a z právnych predpisov prijatých v prvej dekáde 21. storočia, t.j. prijatých v zásade o desať rokov neskôr stále platí Trestný poriadok⁸ s cca 60 novelami a vysoko „vedie“ v tomto období zákon o sociálnom poistení⁹ s viac ako 120 novelami.

Pokiaľ si zákonodarca osvojil názor navrhovateľa uvedený v dôvodovej správe, obávajúc sa **neprehľadnosti normatívneho textu a následne aj jeho interpretačnej náročnosti, tieto obavy nie sú namieste. Fyzické a právnické osoby, ktoré sa domáhajú ochrany svojich základných práv a slobôd v konaní pred ústavným súdom podľa čl. 127 ústavy, a vyslovenia ich porušenia právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci musia byť povinne právne zastúpení. Vlastne každý navrhovateľ, t.j. fyzické osoby a aj právnické osoby musia byť zastúpené v každom konaní nielen v konaní podľa čl. 127 ústavy advokátom, s výnimkou prípadov, ak je navrhovateľom advokát; v takom prípade nemusí byť v konaní právne zastúpený.¹⁰ Znamená to, že aj keď sa často zdôrazňuje stará rímska zásada, že „neznalosť zákona neospravedľuje“ (*ignorantia juris/legis nocet*), práve z dôvodu povinného právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom by sa nemali fyzické osoby a právnické osoby dostať do právnej núdze).**

V prípade, ak ide o osobu, ktorá je v materiálnej núdzi a nejde o zjavne bezúspešné uplatňovanie jej práv, môže podľa zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č.8/2005 Z. z., za podmienok ustanovených týmto zákonom požiadať o poskytnutie právnej pomoci bez finančnej účasti v občianskoprávných veciach, obchodnoprávných veciach,

⁶ Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

⁷ Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

⁸ Zákon č. 305/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov

⁹ Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

¹⁰ § 34 zákona č. 314/2019 Z. z.

pracovnoprávných veciach, rodinnoprávných veciach, v konaniach o oddlžení podľa osobitného predpisu, v konaní pred súdom v správnom súdnictve a v týchto veciach aj v konaní pred ústavným súdom; rovnako tak môže urobiť v azylových veciach, v konaní o administratívnom vyhostení, v konaní o zaistení štátneho príslušníka tretej krajiny, v konaní o zaistení žiadateľa o udelenie azylu a v týchto veciach aj v konaní pred súdom v správnom súdnictve a v týchto veciach aj v konaní pred ústavným súdom.

Ak sú účastníkmi konania pred ústavným súdom orgány verejnej moci, zákon č. 214/2018 Z. z. explicitne ustanovuje, že orgán verejnej moci ako účastníka konania zastupuje osoba oprávnená konať v jeho mene alebo ňou poverený zástupca, ktorý musí mať vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. Skupinu poslancov národnej rady podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy ako účastníka konania zastupuje poverený zástupca bez ustanovenia akejkol'vek ďalšej podmienky. Orgán verejnej moci, ako aj skupina poslancov národnej rady podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy sa môžu v konaní nechať zastúpiť advokátom.¹¹ Za súd ako navrhovateľa podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy koná príslušný sudca alebo predseda príslušného senátu.

Odborníci aplikačnej praxe, teoretici a aj legislatívci prijali/prijímajú prijatie nového zákona o ústavnom súde veľmi rozpačito a opakovane ho na teoretických fórach označujú za „premárnenú šancu“ alebo „krokom späť“.

Ďalšie pohľady na nový zákon o ústavnom súde poskytuje jeho legislatívno-technické spracovanie, jeho formálno-právna stránka.

Nový zákon o ústavnom súde je zbytočne rozsiahly: oproti predchádzajúcemu zákonu, ktorý mal cca 100 paragrafov v čase jeho zrušenia, nový zákon o ústavnom súde má 251 paragrafov (čl. I), novelizuje sedem ďalších zákonov a má v osobitnom článku ustanovenie o nadobudnutí účinnosti.

Podľa môjho názoru sú v návrhu zbytočne opakované veci/otázky. Pritom čl. I §5 ods. 1 písm. c) zákona č. 400/2015 Z. z. v rámci systematiky zákona obsahuje aj spoločné ustanovenia, ktorými sa má odstrániť duplicita ustanovení a ich neodôvodnené zvyšovanie rozsahu právneho predpisu, čo v tomto prípade dodržané navrhovateľom nebolo. Z tohto dôvodu je zákon objemnejší, rozsiahlejší, a pôsobí skôr ako metodická príručka, resp.

¹¹ § 35 zákona č. 314/2019 Z. z.

metodický pokyn. Pritom pre vyvažovanie prípadnej absencie „právnej gramotnosti“ na strane účastníkov konaní pred ústavným súdom nie je dôvod.

Okrem týchto nedostatkov legislatívnej abecedy je celý zákon poznamenaný zvýšeným formalizmom konaní typickým pre jeho uplatňovanie predovšetkým v systéme všeobecného súdnictva. V ústavnom súdnictve je pre mňa – „nesudkyňu“ všeobecných súdov“, ale takmer dvadsať rokov pôsobiacej vo funkcii sudkyne ústavného súdu neprijateľné. Ústavný súd je totiž posledný v rade orgánov verejnej moci vo vnútri Slovenskej republiky, ktorý môže poskytnúť ochranu ústavnosti a ochranu základných práv a slobôd fyzickým osobám a právnickým osobám vo vnútri vlastného štátu. A pred touto ochranou by nemal mať prednosť zvýšený formalizmus zavedený novým zákonom o ústavnom súde. Môj záver je jednoznačný: prehnaný formalizmus môže negatívne ovplyvniť ústavné súdnictvo na Slovensku. Navyše veľmi nekorešponduje s odvolávaním sa ústavného súdu vo svojich rozhodnutiach na materiálne chápanie ústavnosti a materiálny právny štát.¹²

Aké zásadné zmeny /kroky by si podľa mňa zaslúžilo ústavné súdnictvo:

V prvom rade ide o takmer nezmyselný a neustále sa rozširujúci rozsah kompetencií ústavného súdu a neodôvodnené zatváranie očí pred podľa mňa akútnou potrebou ich zúženia, a nie ich obhajovanie a už vonkoncom nie obhajovanie toho, že na ústavnom súde je, obrazne povedané, potrebných nie 12, ale 15 stoličiek. Už od roku 2000 sa poukazuje na rozsah právomocí ústavného súdu, ako negatívneho javu. Potvrdením toho je aj prerokovanie rozsahu právomocí ústavného súdu s kolegami Ústavného súdu Českej republiky na jednom z prvých stretnutí po vymenovaní „druhej garnitúry“ sudcov ústavného súdu v roku 2000¹³, hoci doterajší vývoj poukazuje na to, že ústavodarca má v úmysle postupovať a postupuje inak. Využívajúc intelektuálny potenciál právnického stavu nezaťaženého politickými šarvátkami by snád' bolo vhodné o reštrikcii právomocí ústavného súdu de lege ferenda vážne uvažovať a diskutovať. Predovšetkým treba uvažovať napr. o rozhodovaní vo volebných veciach,

¹² Harvánek, J. a kol.. Právní teorie. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2013, ISBN 978-80-7380-9 ,s.124 a nasl.

¹³ Pozn.: Už na prvom stretnutí so sudcami Ústavného súdu Českej republiky po roku 2000 (Židlochovice), ktoré sa každoročne uskutočňujú, bola na programe spoločného rokovania široká právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky

o návrhoch preukazovania pôvodu majetku podľa ústavného zákona č.357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (navyše plného legislatívnych nedokonalostí, o čom svedčí aj päť návrhov na zjednotenie odchylných právnych názorov ešte počas platnosti zákona č. 38/1993 Z. z., pri uplatňovaní tohto ústavného zákona). Prehodnotenie právomocí zavedených veľkou novelou ústavy by si zaslúžil aj čl. 127a ústavy, ako aj čl. 128 ústavy v podobe po 1. júli 2001. Doterajšie rozhodnutia ústavného súdu signalizujú potrebu odstránenie niektorých nezrovnalostí ústavy týkajúcich sa oprávnení verejného ochrancu práv, resp. aj posilnenie jeho postavenia a aj prehodnotenie prijatého modelu kreovania a fungovania súdnej rady.

Ostatné skúsenosti s obsadzovaním ústavného súdu poukázali na rastúci problém týkajúci sa kreovania ústavného súdu, a to výberu sudcov ústavného súdu. Otvorene treba priznať, že doterajší spôsob nominácie kandidátov na sudcov ústavného súdu skolaboval, čo sa v plnom rozsahu prejavilo pri ostatnom niekoľko mesiacov trvajúcim výbere kandidátov na sudcov ústavného súdu založenom na nedôstojnom, opakovane neúspešnom päťnásobnom v dvoch kolách prebiehajúcim výbere kandidátov národnou radou, siahodhlými a opakovanými vypočúvaniami navrhnutých kandidátov na ústavnoprávnom výbore. Celý proces pripomínal skôr frašku ako výber kandidátov na jednu z najvýznamnejších verejných funkcií v štáte. Hoci prvé signály naznačujúce problémy, na čo som už nepriamo poukázala, tu už boli po roku 2000, paradoxne po prijatí veľkej novely ústavy sa problém s výberom kandidátov na ústavný súd prehlboval. Je preto aktuálne zasiahnuť na ústavnej úrovni do spôsobu výberu kandidátov na sudcov ústavného súdu, spôsob ich voľby a menovania a eliminovanie patovej situácie a znefunkčnenia ústavného súdu, čo sa pri ostatnej voľbe ukázalo v celej nahote. Navyše je potrebné odstrániť nulovú úroveň a politickú kultúrnu¹⁴ preukázanú v ostatnom období ako neoddeliteľnú súčasť tohto výberu. Navrhujem vrátiť sa k stanovisku Európskej komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia), ktorá v stanovisku č.7/2017 odporučila Slovenskej republike „pri najbližšej reformezaviesť kvalifikovanú väčšinu pre voľby kandidátov na sudcov ústavného súdu spolu s vhodnými proti-blokovými mechanizmami.

Za úvahu by stál aj časový aspekt personálneho obmieňania súdu a prípadne aj personálna rotácia na poste predsedu a podpredsedu ústavného

¹⁴ K tomu bližšie pozri Cvrček F.-Novák, F. a kol.: Legislativa. Teoretická východiska a problémy. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2017, ISBN978-80-7380-698-9, napr. s. 200 a nasl.

súdu v určitých časových intervaloch a za uplatnenia demokratických pravidiel. Zmena postavenia Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky zákonom č. 124/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (z 12. februára 2002), platného a účinného od 20. marca 2002 na samostatnú právnickú osobu, zabezpečujúcu vo svojej réžii plnenie úloh spojených s organizačným, personálnym, ekonomickým, administratívnym a technickým zabezpečením činnosti ústavného súdu už 20. marca 2002, vytvorila pre takéto riešenie optimálne podmienky. V súčasnosti je postavenie kancelárie upravené v štvrtej časti nového zákona o ústavnom súde a podľa jeho § 245 tvorí rozpočet kancelárie ústavného súdu v štátnom rozpočte Slovenskej republiky samostatnú kapitolu, takže podľa mňa nič nebráni pristúpiť k uplatneniu navrhovaného kroku.

Za jednu z kľúčových požiadaviek považujem konštituovanie ústavného práva procesného,¹⁵ ktoré absentuje od začiatku fungovania ústavného súdu. V zásade tak v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a ústavy a aj v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, je zakotvený princíp subsidiarity ústavného súdu ako relevantný princíp pre založenie právomoci ústavného súdu. Nevidím dôvod, prečo by ústavný súd nemal mať vlastný, nezávislý procesný kódex neviažuci sa na procesné úpravy všeobecných súdov, t.j. §62 zákona č. 314/2018 Z. z., ktorý ustanovuje, že ak nový zákon o ústavnom súde v piatej časti alebo šiestej časti neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, vzťahuje sa na konanie pred ústavným súdom podľa povahy veci primerane Civilný sporový poriadok. Na takéto riešenie nevidím absolútne dôvod, samozrejme, to by znamenalo upustiť od formulovania zákona ako metodického pokynu (uvedené už vyššie), vytvorenie vlastného ústavného procesného práva, vystačiac si s ním a prípadné nedostatky, resp. medzery riešiť „v duchu“ čl. 124 ústavy a riadiac sa princípom ochrany ústavnosti a základných práv a slobôd. Navyše do konania pred ústavným súdom nie je podľa mňa potrebné a ani vhodné vnášať prvky civilného sporového konania, naopak, je to nenáležité, pretože kľúčové a štandardné konania pred ústavným súdom nie sú konaniami sporovými, ale konaniami, ktoré sa

¹⁵ Drgonec, J. : Ústavné právo procesné. I. vydanie, Nakladateľstvo C.H. Beck, Bratislava 2017. ISBN 978-80-89603-52-7, s. 1 a nasl. Ide o jedinú publikáciu tohto druhu v Slovenskej republike V tejto súvislosti pre úplnosť poukazujem aj na publikáciu Drgonec, J.: Ústavné právo hmotné I. vydanie, Nakladateľstvo C.H. Beck, Bratislava 2018, ISBN 978-80-89603-57-2, kde autor vymedzuje aj pojem ústavného práva hmotného, teraz už aj s odvolaním sa na ďalšie definície.

musia spravovať normami verejného práva, do ktorého ústavné právo jednoznačne patrí, a nie do súkromného práva, ktoré je „ovládané“ sporovým konaním. Na toto „nedorozumenie“ som už poukazovala v mojich predchádzajúcich príspevkoch¹⁶. Asi najbližšie má k ústavnému súdu správne súdnictvo, a preto by bola bolo logickejšie a možno aj akceptovateľnejšie, keby sa primerane subsidiárne používal Správny súdny poriadok, aj keď ja som jednoznačným zástancom vlastného ústavného práva procesného. K tejto myšlienke by sa mal zákonodarca vrátiť. Žiaľ, ani navrhovateľ a ani zákonodarca sa nad týmto problémom nezamysleli, zrejme z dôvodu akceptovania presvedčivosti argumentov navrhovateľa, alebo len z dôvodu púhej rýchlosti prerokúvania návrhu zákona.¹⁷

Ale v novom zákone o ústavnom súde sú aj iné maličkosti hodné pozornosti, napr. §89, podľa ktorého „ak ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov zistí nesúlad preskúmaného právneho predpisu nižšej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, a pritom zistí nesúlad aj ďalšieho právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s tým istým právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s tou istou medzinárodnou zmluvou, ktoré sú uvedené v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, vydá nález o zistenom nesúlade aj tohto ďalšieho právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia“. Dôvodová správa pritom uvádza, že „Konanie o súlade právnych predpisov je konaním, ktoré začína na návrh subjektov uvedených v čl. 130 ods. 1 ústavy. Bolo by však v rozpore s materiálnych chápaním princípov právneho štátu, ak by ústavný súd nevydal nález týkajúci sa ďalšieho právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak v konaní o súlade právnych predpisov zistí jeho nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou. Preto sa navrhuje prijať právnu úpravu, ktorá reaguje na situáciu, keď ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov zistí nesúlad aj takého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktoré navrhovateľ nenapadol. Podľa mňa nemožno ani pri akomkoľvek stupni/intenzite materiálneho prístupu k ochrane ústavnosti aplikovať § 89 nového zákona o ústavnom súde. Ak je

¹⁶ Napr. Gajdošíková, E.: Konanie o súlade právnych predpisov v rokoch 2007-2018. In: Ústavné dni. Tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky. VII. ústavné dni. Zborník príspevkov Košice 2019, Orosz, I.- Grabowska, - Majerník, T. (ed.). ISBN 978-80-8129-102-9, s.56-67

¹⁷ Pozri časové parametre prerokúvania vládneho zákona o ústavnom súde (PTČ 1061) v Národnej rade Slovenskej republiky.

niečo výnimočné a hraničiace s porušením ústavy, až potom môže dôjsť k uplatneniu čl. 124 ústavy, ale nie k uplatneniu §89 nového zákona o ústavnom súde. Toto inak nie je nový problém, pretože ústavný súd mal uvedenú právomoc zakotvenú už v § 40 zákona č. 38/1993 Z. z. Riešenie vidím v novele ústavy. Ale ani návrh predloženej novely ústavy (PTČ 1060) však žiadnu takúto otázku neriešil.

Otázna je aj ústavnosť § 243 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z., podľa ktorého podrobnosti o organizácii ústavného súdu a o konaní pred ním upravuje spravovací a rokovací poriadok ústavného súdu, ktorý schvaľuje plénum ústavného súdu a ktorý sa vyhlasuje v zbierke zákonov. Pritom ústava v čl. 140 jednoznačne zakotvuje, že podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení sudcov ustanoví zákon. Splnomocnenie upraviť podrobnosti o organizácii ústavného súdu a konaniach pred ním spravovacím poriadkom interným, aj keď normatívnym aktom uverejneným v zbierke zákonov je podľa mňa nenáležitá. Organizácia a konanie pred ústavným súdom pôsobia do externej sféry, a preto nemôžu byť upravené interným normatívnym aktom, akým spravovací poriadok je. Je to v rozpore s dosiaľ ešte nespochybnenou doktrínou o všeobecnej záväznosti noriem a teóriou tvorby práva.¹⁸ Podľa dôvodovej správy k tomuto ustanoveniu okrem opakovaniu textu § 243 zákona č. 314/2018 Z.z. navrhovateľ dodáva, že spravovací a rokovací poriadok ústavného súdu schválený plénom ústavného súdu sa „zverejní v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, aby sa s ním mohli oboznámiť aj účastníci konania pred ústavným súdom.“, čo je absolútne neakceptovateľné, pretože procesné pravidlá konania majú mať všeobecne záväznú povahu, pred každým orgánom verejnej moci majú mať účastníci konania rovnocenný prístup k nim a ak majú mať všeobecne záväznú povahu, musia byť právnym predpisom, obsahom zákona, a nie „nejakého“ spravovacieho poriadku s možnosťou účastníkov konania sa s nimi oboznámiť. Skutočnosť, že ide o prebraté ustanovenie zo zákona č. 38/1993Z.z., nemôže byť ospravedlnením.

A dalo by sa ešte ďalej pokračovať, ale to nebolo účelom tohto príspevku.

¹⁸ K tomu pozri napr. Knapp, V. a kol.: Tvorba práva a její současné problémy. Linde Praha, a.s., Praha 1998. 80-7201-140-5.

Cibulka, E. A kol.: Teória a prax legislatívy. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava 2013, ISBN 978-80-7160-331-3.

Hodnotiac vecný obsah, resp. vecné zmeny v novom zákone o ústavnom súde a argumenty uvedené v dôvodovej správe k vládnomu návrhu zákona, ak by som sa mala rozhodnúť, či prijať nový zákon o ústavnom súde alebo zvoliť ďalšiu novelizáciu starého zákona o ústavnom súde, radšej by som zvolila asi alternatívu novelizácie starého zákona o ústavnom súde ako tento zákonodarcom prijatý „metodický pokyn“.

Nazdávam sa, že sa malo s novým zákonom o ústavnom súde počkať, kým národná rada ako ústavodarca nevyrieši ústavnoprávne otázky (na niektoré z nich som poukázala)) a až následne by mala národná rada ako zákonodarca zareagovať na novú ústavnoprávnu situáciu.

Podľa môjho názoru takýto darček ústavnému súdu k jeho 25. narodeninám nebol najlepším a najvhodnejším darom pre jubilujúci ústavný súd. Ústavné súdnictvo sa neposunulo z hľadiska jeho právnej úpravy ani o krok ďalej.

Zoznam použitej literatúry

1. CIBULKA, Ľubor a kol. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2013. s. 288. ISBN 978-80-7160-331-3
2. CVRČEK, František – NOVÁK, František a kol. *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2017. s. 246. ISBN 978-80-7380-698-9
3. ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin : Matica slovenská, 1997. s. 598. ISBN 80-7090-444-5
4. ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012. s. 831. ISBN 9728-89447-93-0
5. DRGONEC, Ján. *Ústavné právo procesné*. 1. vyd. Bratislava : C. H. Beck SK, 2017. s. 192. ISBN 978-80-89603-52-7
6. DRGONEC, Ján. *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. 2. vyd. Šamorín : Heuréka, 2013. s. 321. ISBN 978-80-89122-79-0
7. DRGONEC, Ján. *Ústavné právo hmotné*. 1. vyd. Bratislava : C. H. Beck SK, 2018. s. 528. ISBN 978-80-89603-57-2
8. FÁBRY, Branislav. *Teoretické problémy tvorby práva*. Bratislava : A-medi management, 2018. s. 244. ISBN 978-80-89797-38-7
9. GAJDOŠÍKOVÁ, Ľudmila. 25 rokov rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. In *Ústavné súdnictvo – výzvy a perspektívy*. Košice : Kancelária Ústavného súdu SR, 2018. s. 204. ISBN 978-80-89918-02-7
10. GAJDOŠÍKOVÁ, Ľudmila. Konanie o súlade právnych predpisov v rokoch 2007-2018. In OROSZ, Ladislav – GRABOWSKA, Sabina –

MAJERČÁK, Tomáš. *Tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky – VII. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2019. ISBN 978-80-8129-102-9

11. HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Právní teorie*. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. s. 440. ISBN 978-80-7380-9
12. KNAPP, Viktor a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 1998. s. 462. ISBN 80-7201-140-5
13. ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. s.190. ISBN 80-7179-832-0
14. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. a relevantné právne predpisy

Kontaktné údaje

JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc.

usapduda@savba.sk

Ústav štátu a práva SAV

Klemensova 19

813 64 Bratislava

Precedenční ústavní právo a možné bariery přijetí věci do řízení před ústavním soudem

Precedent constitutional law and possible barriers to the admission of a case to proceedings before the Constitutional Court

Prof. et doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.
Metropolitní univerzita Praha

Abstrakt

Důležitým fenoménem řízení před ústavním soudem je faktická kauzální selekce případů přijatých do následného přezkumu souladnosti s ústavními normami. Tato selektivita se uplatňuje především ve vztahu k ústavním stížnostem fyzických a právnických osob, přičemž apriorně tak reaguje na neúměrnou kvantitu těchto podání. I při této skutečnosti by však neměl být omezován i ten cíl selektivity, jímž je výběr takových případů, které mají závažný význam pramene práva, tedy precedenční. Článek se zabývá jak aktuální úlohou precedenčního práva ústavněprávního typu, tak úvahami, zda se dají nastínit některé teoretické metody možného přístupu k formulaci precedentu.

Klíčová slova

precedenční ústavní právo, soudce zpravodaj, přípustnost ústavní stížnosti, opodstatněnost ústavní stížnosti

Abstract

As a phenomenon as far as of the procedure by the Constitutional Court is it causal selection of the cases accepted to the next controle of the constitutional conformity. This special selection is used primarily in the relation to the constitutional complaints of the physical and legal persons, wich is a priori as a reaction to the disproportional quantity of this legal submissions. In the same time is it necessity to no restrict an opportunity for the selection of potencial cases, wich the importance to be as a legal source (s.c. precedent). In this direction is it the role of this article to present an actual function of the precedential law in the relation to the own Constitutional law. In the same time we can present some theoretical and

methodological ideas as far as to access to formulate of the legal institution named the precedent.

Key Words

precedential constitutional law, judge-reporter, constitutional complaint well justified.

1. Úvodem

Jakkoliv tezovité zadání letošní konference je apriorně nasměřováno do komparatistiky ústavně legislativních základů rozhodovací činnosti „V4-ústavních soudů“, nelze opomíjet, že v činnosti ústavních soudů v kontextu se zhruba 30 letými jejich zkušenostmi existuje určitá ustálená i vyvíjená selektivita případů, při níž samozřejmě stěžejní úlohu hraje kritérium, nazvěme jej – ústavní dimenze (charakter). Zjišťování ústavní dimenze ústavním soudem je také základem pro formulaci právních vět v rozhodnutí ústavních soudů, přičemž tyto věty se potenciálně stávají typovými a závaznými právními normami v právním systému toho kterého demokratického státu. Konstatujme tudíž přítomnost ústavního práva precedenčního typu jako aktuálního fenoménu kontinentálně evropských ústavních systémů, v nich působí ústavní soudy jako orgány ochrany ústavnosti.

Výše uvedená a v tomto článku sledovaná ústavní dimenze je také více či méně konfrontována s pozicí ústavních soudů v systému jednotného soudnictví. Přitom v nich ústavní soudy sice nejsou jeho vrcholnou procesní instancí. Nicméně, vzhledem k mythyziaci ústavních stížností, jako fenoménu, který sice není dokonce ani mimořádným opravným prostředkem, ale je *via facti* do této vysněné pozice vtahován. Posléze je pak navrhovatel často disgustován statisticky více než 90 procentní procesně odmítací praxí ústavních soudů.¹

Je proto hypotetickou otázkou, jestli existuje nějaká logika či kritéria interpretační selektivity pro vpouštění věcí založených na určovacích *quasi* žalobách v procesní podobě především ústavních stížností do rozhodování ve věci samé a do jaké míry tato selektivní pragmatika ovlivňuje vlastní rozhodovací postup ústavního soudu. Současnou hypotetickou otázkou se taktéž jeví, zda lze nastavit určitá kritéria ústavní dimenze případů tak, aby potenciálně sloužila rozvoji ústavních kautel.

¹ Již dávno tak není možné, alespoň v české ústavně soudní praxi, akceptovat klišé o tom, že „ústavní soud není třetí instancí v systému soudnictví“. Vše samozřejmě by mělo záviset na hlubším a tedy obsahovém posouzení ústavního sporu.

2. Ústavní soudnictví specializované a fenomén postsocialistických zemí

Specializované ústavní soudnictví je, jak známo, evropským fenoménem, který na Kelsenovských koncepčních základech iniciovala federalizace nového Rakouska a autonomizace československé Zakarpatské Ukrajiny, čili – jeho vznik byl ovlivněn konceptem složeného státu a nutností ochrany celostátní ústavnosti.² Vývoj po II. Světové válce pak významným způsobem koncipuje pravomoci ústavních soudů ve vztahu k institucím demokratické ústavnosti, včetně dodržování ústavního katalogu lidských práv a svobod především v systému vertikálně procesně organizovaného ústavního soudnictví.³ Co je však podstatné, do schématu pravomocí ústavních soudů se dostává i institut ústavní stížnosti fyzických osob, čímž ústavní soudnictví umožňuje vstupovat do sféry individuálních zájmů a dostává tak ústavní soudy, i když orgány zcela pozici odlišné od soudů obecných, do pomyslného „vrcholu“ soudní soustavy.⁴

Po dominovém rozpadu režimu vedoucí úlohy jedné politické strany postupně v bývalých socialistických státech se programový návrat k demokratické ústavnosti spojoval s návratem k principu právního státu, a tudíž nezbytnému splnění podmínek ke vstupu do systému Rady Evropy. Garance k fungujícímu obecnému soudnictví tak měly být zajišťovány i vrcholným “dohledem” nově zřizovaných ústavních soudů a právě i institutem ústavní stížnosti.⁵ Nově zřizované ústavní soudnictví tak tendovalo ke dvěma ústavně mocenským funkcím ve společnosti, a sice, vzhledem k nově nastavované soutěžní demokracii – dbát na její souladnou činnost s ústavními kautelami, a dále pak – s ústavního práva na spravedlivý proces učinit procesní garanci ochrany především fyzických osob před institucemi výkonné a soudní moci. Zatímco “dohled” nad dodržováním institutů ústavní demokracie (ústavnost legislativy, přímé demokracie, voleb, územní samosprávy, apod.) je spíše nahodilé až jednotlivostní, pak množstevní zahlcování ústavních soudů ústavními stížnostmi je vede ke hledání metodologie výběrovosti a tudíž i k ústavněprávní selektivitě.⁶

² K tomu autor in: KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 546 a násl.

³ K pravomocem ústavních soudů komparativně in: BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. Srovnávací ústavní právo. 5., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 372 a násl.

⁴ Institut ústavní stížnosti zařadila do ústavního systému i čs. federace, I když jeho naplňování bylo okamžitě politicky zablokováno vývojem po roce 1970, k tomu blíže autor, in: Ústavní právo, s. 154 a násl.

⁵ Ke zvláštnostem ústavní rekonstitucionalizace tzv. nových demokracií, viz autor in: KLÍMA, K. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 238 a násl.

⁶ Ib idem, s. 162 a násl.

3. Faktická funkce ústavních soudů ve struktuře dělby moci

Výjimečnou pozici z hlediska ústavně právní ochrany získaly ústavní soudy. Jako tzv. negativní zákonodárce (řeceno odkazem na prof. V. Knapa) se totiž v řadě zemí dostávají především do role arbitra konfliktů opoziční většiny a schvalovací většinou, kterou ve vztahu k zákonům používá v parlamentu, deklasující koalici. Jednání před ústavními soudy je totiž často iniciováno opozičním menšinovým seskupením. Ústavní soud je takto vložen do parlamentní formy vlády, kdy sice působí v roli ochránce ústavy, ale případně řeší politické spory vládnoucí většiny v parlamentu. Návrh „poražené menšiny“ nasměrované k ústavnímu soudu je tak pokusem k užití ústavnosti v politicko-konfliktním sporu. Naše ústavní systémy musely založit ústavní systém dělby moci na základě systému soutěžní, politické a pluralitní demokracie. Tzv. *psaná* ústava je však vždy pouze „architekturou“ moci, pravidly, které uvádějí v život politické strany. Její podoba pak může představovat jiný „obraz“, než podoba v ústavě ztvárněná.

Je třeba též zřetelně upozornit na jeden s politikologií spojený efekt v tom smyslu, že ústavní systémy tzv. nových demokratických zemí aplikují různé varianty parlamentní formy vlády, čili – dodržení konstrukce „trojdělby“ ústavních mocí je naprosto iluzorní, neboť v parlamentu dominující povolební koalice bude nejen „po anglicku“ integrovat a moderovat moc výkonnou, ale i využívat „po středoevropsku“ veškeré možnosti ingerencí do moci soudní (kauzální, disciplinární, personální).

V průběhu uplynulých třiceti let tak dochází k určité faktické modifikaci ústavní dělby moci, kdy „faktickou“ ústavu ovlivňují povolební uskupení politických stran a jejich funkcionářů. *Psaná* ústava je vždy určitou „architekturou“ moci, tedy „náčrtem modelu“, pravidly, která uvádějí v život subjekty politické demokracie. Její podoba pak může představovat jiný obraz, než podoba v ústavě ztvárněná, i když model formy vlády je v zásadě tradiční, a to jako „parlamentní forma vlády“.⁷ Politický systém je totiž založen na soutěžní volební demokracii státem uznaných, tedy státem registrovaných politických stran, kdy tyto strany takto získaly exkluzivitu státotvornosti. Systém politických stran tak dotváří mocenský model ústavy ve faktické podobě činitele, který ji uvádí v život po stránce personální, a to především na základě voleb a tedy složení zastupitelských sborů. Státotvorný význam pak mají programy politických stran jako základ státní politiky zákonodárné regulace, ale i prováděcí (exekutivní) činnosti výkonné moci.

Svoji činností se tak politické strany stávají součástí ústavního systému dělby moci. Pokud se tedy i ve středoevropských podmínkách

⁷ K teoretickému pojetí tzv. forem vlády srov. in: KLÍMA, Karel et al. Státověda. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk. 2011, s. 182 a násl.

realizuje anglický model vázanosti vlády na parlamentní, tedy u nás „koaliční“ parlamentní většinu, pak se předpokládaná možná konfrontace vlády s parlamentem založená na odpovědnosti vlády parlamentu relativizuje, až stírá. Vláda tak obvykle nastupuje s většinovou koaliční podporou, která je schopna ji udržet jako personální sbor a je tak apriorně vyloučeno posuzování (kontrola) kvality její činnosti, a tudíž ani činnost jednotlivých ministrů. Ústavně tak dochází k vážnému modifikačnímu efektu, jímž je politické spojení moci zákonodárné a výkonné v rozhodovacích aktivitách, kdy parlamentní většina fakticky politicky absorbuje výkonnou moc.

Výjimečnou pozici z hlediska řešení ústavněprávní odpovědnosti tak získaly ústavní soudy. Jejich hlavní role jako tzv. negativního zákonodárce již nespočívá jen v tom, že mohou zákon, jeho části nebo jen jednotlivá ustanovení zrušit. V řadě zemí se totiž dostávají do role politického arbitra konfliktů koaliční většiny a opoziční menšiny v parlamentu, neboť jeho jednání je nejčastěji iniciováno opozičním menšinovým seskupením.⁸ Určitou úlohu ústavních soudů jako politického arbitra tak nelze vyloučit, spíše připustit, neboť je do tohoto konfliktu ústavně konformně „vtažen“. Nastupuje tak otázka zda poté posouzení ústavní konformity ústavním soudem není více či méně závislé na úvahové diskreci soudce zpravodaje a samozřejmě hlasujících soudců. Otázka subjektivní selektivity (procesní eliminace) ze strany ze strany ústavního soudu tak zřejmě nepřipadá v úvahu.

4. Precedenční invaze obou evropských soudů

V souvislosti se zkoumáním genetiky aktivity ústavních soudů tzv. nových demokracií (tedy i námi sledovaných a nejbližších v České republice, na Slovensku, v Polské republice a v Maďarsku) je třeba spojit tento historický ústavní fenomén se souběžnou instalací nových demokracií nejprve v průběhu let 1990 až 1992 v evropském systému Rady Evropy a posléze dnem 1. 5. 2004, kdy většina těchto zemí byla přijata do systému Evropské unie. Oba tyto systémy jsou velmi originálními mocenskými organizacemi sice povahy kritérií mezinárodního práva veřejného, ale taktéž s četnými prvky ústavnosti.⁹ Jedním z evidentních ústavněprávních prvků je i rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP) a ve druhém systému pak rozhodovací činnost Soudního dvora Evropské unie (dále jen SDEU), dříve do roku 2009 Evropského soudního dvora. Totiž, jak

⁸ K tomu přehledná typologie návrhů na přezkum ústavnosti zákonů Ústavním soudem ČR, in: JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK, R. Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu, Praha: Linde 2007.

⁹ K tomu blíže in: KLÍMA, Karel a kol. Evropské právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.

konvenční právo Rady Evropy, tak i právo Unijní je přímo vymožitelné a prosaditelné ve členských státech a tvoří tak nadstátní pramen práva pro tyto systémy.¹⁰

Zejména okamžitá akceptace judikatury ESLP po vzniku dvou samostatných států v podobě České republiky a Slovenské republiky znamenala nejen nový pramenný zdroj zásadního ústavního charakteru, ale i převzetí zásadních judikatorních koncepcí ESLP, a to zcela precedenčního charakteru, především pak tzv. práva na spravedlivý proces.¹¹ I česká justice tak velmi rychle převzala jako „samozřejmost“, koncepční a klíčové teze z odůvodnění rozsudků ESLP mají stejnou normativní závaznost jako vlastní ústavní zákony a potažmo i zákony „běžné“. Pro ústavní systémy členských států pak význam judikatury ESLP spočívá především v kultivaci rozhodovací činnosti obecných soudů, ale ve vývoji právní státnosti s důrazem na omezování svévole orgánů výkonné moci.¹²

Evropská unie je mocenský systém jiného charakteru a především jako *quasi* federativní systém zavazuje především vlastní členské státy. Přímo ve členských státech aplikovatelné právo a zejména právo tzv. sekundární zahrnuje i judikaturu SDEU (dříve ESD), což je nejen pro členské státy a jejich soudy, ale i pro fyzické nebo právnické osoby závazná možnost tuto judikaturu využít. Zejména pak tzv. řízení o předběžné otázce je možností žalobců využít unijního precedenčního práva.¹³ Tato tzv. nepřímá žaloba tak nepochybně obohacuje koncept práva na spravedlivý proces.

5. Ústavní kontrola a její aktuální tendence k normotvorbě

Kreativita ústavního soudnictví vstoupila do normativních základů nových ústavních demokracií. Ústavní soudy však nefigurují v dělbě moci pouze jako „ústavní kontrola“ parlamentu, ale je třeba nastolit otázku, zda nejde v jejich o judikatorní produktivě o pramen práva *sui generis*.¹⁴ Lze tak položit otázku, v čem tkví důvody interpretační intenzity a extenzity ústavních soudů, a také, jaké místo má tento efekt v systému zastupitelské

¹⁰ K tomu M. Slašťan, tamtéž, s. 177 a násl.

¹¹ K tomu blíže in: KLÍMA, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk. 2. vydání. 2. díl, 2009, s. 1288 a násl.

¹² K tomu viz: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.

¹³ K tomu blíže například in: MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. a kolektiv. Charta základních práv Evropské unie před orgány soudnej ochrany v Slovenskej republike. Košice UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta, 2016.

¹⁴ K počátkům soudní kontroly ústavnosti v angloamerické právní oblasti viz in: BLAHOŽ, J. Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled. Praha: ASPI, Publishing, s.r.o., 2001, s. 31 a násl.

demokracie. A zcela přímo: lze tuto kreativitu uznat za pramen práva v systému zastupitelské demokracie. Jaká je tedy faktická pozice ústavních soudů v dělbě moci.

Vyjděme ze skutečnosti, že soudy tvořené právo precedenčního typu modelů anglického nebo USA je v Evropě přítomno v zásadě od 60. let minulého století.¹⁵ Analogicky v postsocialistických zemích se utvrdila představa, že pouze specializované ústavní soudnictví je autentickým znalcem ústavy. A vzhledem k neomezené možnosti zákonodárce upravit zákonem jakoukoliv věcnou otázku, musí ústavní soud ve vztahu k napadenému zákonu vyslovit přímo či nepřímo, co je ústavní zásadou myšleno. Tím se samozřejmě dostává do výkladu práva tzv. podústavního, tedy do věcné problematiky běžných zákonů. A i když je kreativita ústavních soudů faktickým nápadem věcí, ústavní soudy vstupují do odvětvového zákonodárství.

Pokud zde konstatujeme normativní kreativitu ústavních soudů, pak nelze opomenout fenomén francouzské Ústavní rady (*Conseil Constitutionnel*). Vzhledem k tomu, že Ústava Francie z roku 1958 neobsahovala ústavní úpravu práv a svobod, jakož i k extrémní protirežimní revoluci roku 1968, byl tento typ orgánu ochrany ústavnosti „nucen“ najít interpretační metodu ke koncipování ústavního základu pro rozhodování v kolizních legislativních situacích týkajících se jejich možné protiústavnosti.¹⁶ V roce 1971 tak Ústavní rada odkazem na předcházející ústavní dokumenty francouzské ústavní historie, včetně Deklarace práv člověka a občana z roku 1789, tyto dokumenty „konstitucionalizovala“. Tím dala základ vícepramennému charakteru ústavního základu Francie v konceptu tzv. bloku ústavnosti (*bloc de constitutionnalité*), jehož součástí jsou i všeobecně závazná rozhodnutí Ústavní rady.¹⁷

6. Kritérium ústavní dimenze v souvislosti s incidentní kontrolou ústavnosti „soukromoprávního charakteru“

Pokud soudní kontrola ústavnosti zahrnuje i institut ústavních stížností fyzických a právnických osob, nastupuje konvenční právo (právo Rady Evropy) na spravedlivý proces jako možnost nestátních subjektů

¹⁵ Máme zde na mysli postupný judikatorní vývoj Evropského soudního dvora, Evropského soudu pro lidská práva a Spolkového ústavního soudu SRN, zřejmě počínaje například známými precedenty jako *Van Gend /Loos*, *Costa v. ENEL*, apod., srov. in: *Encyklopedie ústavního práva*, tamtéž, s. 173 a násl.

¹⁶ Revoluční události roku 1968 se, jak známo, týkaly zprvu porušování akademických svobod a vzplály hrubým zásahem policejních sil na pařížské Sorboně.

¹⁷ Ke konceptu a struktuře bloku „ústavnosti“ nejlépe in: GIBA, M. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzku*. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2017, s. 67 a násl.

prosadit svoje soukromoprávní zájmy soudní cestou, a ve vrcholné podobě tak žalobně nastavit svojí procesní věci „ústavní dimenzi“.

Fenomén ústavních stížností kardinálně ovlivňuje řízení před ústavními soudy, přičemž zřejmě klíčovou problematickou otázkou je jejich kvantum, potom návaznost na předcházející soudní proces, případně jiný konflikt fyzické nebo právnické osoby s veřejnou mocí (nejen tedy „se soudem“). Lze tedy dovodit, případně nastavit hypotézu v tom smyslu, v čem spočívá ústavní dimenze právního konfliktu, respektive, kdy dojde k takovému rozporu s ústavními kautelami tak, aby měl navrhovatel (stěžovatel, ústavní žalobce) šanci v řízení o stížnosti uspět, tedy aby mohla být věc vůbec připuštěna k věcnému posouzení orgánem kontroly ústavnosti.

Přezkum individuálních stížností ústavním soudem je (početně) dominantně aplikovanou pravomocí specializovaných ústavních soudů, historicky rokem 1951 počínaje Spolkovým ústavním soudem SRN.¹⁸ Ústavněprávní komparatistika k tomu shrnuje, že tento (nejčastěji užívaný) typ pravomoci „kultivuje ústavní principy při aplikaci práva soudy“.¹⁹ Přezkum individuálních podání ústavního charakteru však historicky počíná již v USA. První ústavní dodatky přijaté k Ústavě USA v roce 1789 totiž garantují ústavní práva a svobody fyzických osob, jako jsou osobní svoboda, svoboda projevu, svoboda slova, jakož i garance pro trestní proces.²⁰ Z „nové“ generace specializovaných ústavních soudů pak zvláštní ústavní stížnost s názvem „*recorso d'amparo*“ umožňuje ve Španělsku fyzické osobě adresovat Ústavnímu soudu stížnost pro porušení práva garantovaných Ústavou, a to zpravidla pokud jde o porušení ze strany obecných soudů.²¹

7. Lze vůbec najít metodu selektivního výběru přípustnosti (opodstatněnosti) věci ústavním soudem

Je třeba (před závorkou) samozřejmě podotknout, že nepomíjíme úlohu zcela zřetelného subjektivního faktoru soudce zpravodaje (a mnohdy spíše „jeho“ asistenta) při přístupu k pojetí „protiústavnosti“. Subjektivní

¹⁸ Ve struktuře Spolkového ústavního soudu existuje 6 sekcí (po 3 soudcích), které řeší cca 5 tisíc podání ročně, z toho je 95 procent individuálních stížností. Statistika uvádí, že tento soud řešil v letech 1951 až 2017 více než 200 tisíc podání tohoto druhu.

¹⁹ K tomu konkrétněji in: FROMONT Michel. Grands systèmes de droit étrangers. 8^Éme édition Paris: Dalloz, 2018, s. 26 a násl.

²⁰ K tomu blíže autor in: KLÍMA, Karel. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer, ČR, s. 203 a násl.

²¹ Tzv. organický zákon uložil stěžovatelům, aby odůvodnili „zvláštní ústavní váhu stížnosti“, přičemž se počet stížností snížil z cca 10 tisíc v roce 2007 na 6,5 tisíce v roce 2017.

roli tak zde, kdy za samozřejmé vezmeme očekávanou praktickou právní zkušenost soudce a jeho znalost právního řádu, plní řada faktorů jako jsou teoretická invence, uvážení při posouzení intenzity porušení ústavy, schopnost teoretické abstrakce, profesní zkušenosti z předchozí činnosti (soudce, advokáta, prokurátora, profesora inaugurovaného pro určité odvětví práva), ale jde i o schopnosti soudce při pochopení ducha ústavnosti. Nelze vyloučit (a ani odmítat), že zpracování kauzy a její odůvodnění je prezentací soudce a jeho kreativity. Za subjektivní faktor ovlivňující selektivitu při ústavních stížnostech lze nepochybně považovat i určitý statistický standard „úspěšnosti“ ústavních stížností, tedy počtu rozhodnutí „ve věci samé“.²²

Pokusme se nastínit jisté přístupy k výběrovosti individuálních případů z hlediska porušení ústavnosti. Vycházejme z předpokladu, že materie ústavy je v zásadě předmětově prakticky neomezená a vyhledávat, respektive konstatovat její „ústavní mezery“ je spíše iluzorní.²³ Berme také na vědomí, že individuální věc se k ústavnímu soudu dostává cestou řádných a mimořádných opravných prostředků, tedy posouzení spravedlivého procesu je od 90. let v kontextu dispozic ESLP při výkladu článku 6 Úmluvy stěžejní direktivou, přičemž „hmotné právo“ tak není upřednostněno, když samozřejmě ústavní soud „není třetí instancí „ ve věci samé“ po obecném soudnictví. Tzv. *nápad* věcí před ústavními soudy je navíc ovládán dispoziční zásadou, tudíž předmětovou rozmanitost podání k ústavnímu soudu určují (moderují) stěžovatelé.

Tedy, pokud soudce zpravodaj má vyhodnotit zejména spravedlivé posouzení věci obecným soudem, musí zhodnotit úroveň kontradiktornosti předchozích soudních řízení (nalézacího, přezkumného, mimořádně přezkumného), což se týká především zacházení s důkazy před soudem, jejich průkazností, intenzitou důsledků jejich opomenutí, apod. Při hodnocení spravedlnosti obecnými soudy tak je logické, že selektivita preferuje zejména trestněprávní problematiku, neboť tato nejvíce zasahuje do *přirozenoprávní* oblasti člověka výkonem zákonné trestní represe (především pak případným omezením nebo zbavením svobody). Problémem soudní soustavy České republiky je nepochybně i velmi různorodá efektivita odvolacího řízení, kdy odvolací soudy jsou spíše vedeny k tomu, aby věci vracely soudům prvoinstančním, než aby rozhodly samy, případně i vlastním dokazováním a změněným rozhodnutím. Ústavní soud ČR je tak namnoze volán k nahrazení role kauzálního přezkumu a je tak důležité, aby se do této role nenechal vkládat. Nicméně dále, naše ústavní úprava lidských

²² Mediální informace o činnosti Ústavního soudu České republiky takto hovoří „pouze“ o 4 až 7 procentech ve vztahu ke každému soudci.

²³ K pojetí tzv. ústavních mezer srov. autor in: O právu ústavním, s.173.

práv a svobod je zcela závislá na prováděcí normotvorbě, namnoze upravující zejména právo „hmotné“. Pokud takto ústavní soud zjistí, že protiústavnost je v procesu před obecným soudem závislá na normách odvětvových zákonů, měl by derogačním způsobem zasáhnout.

8. Jak dojít k závěru o „neopodstatněnosti“ ústavní stížnosti v činnosti Ústavního soud České republiky

Určitým procesním nástrojem selektivity v činnosti Ústavního soudu České republiky je přezkum přípustnosti ústavní stížnosti Ústavním soudem, čili postup k přijetí stížnosti do řízení ve věci *samé*. Ponechme stranou prozkoumání formálních předpokladů této přípustnosti jako je dodržení lhůty pro její podání, vyčerpání všech dostupných opravných prostředků před jejím podáním a samozřejmě i zvláštní plná moc k jejímu podání, atd.

Analýzou přípustnosti ústavní stížnosti se zabývá soudce zpravodaj, respektive nejprve věc „zkoumají“ jeho asistenti. Zkušenost takto ukazuje, že pokud se soudce zpravodaj neomezí pouze na rekapitulaci předchozího procesu a nedospěje tak k závěru, že se stěžovatel (jeho právní zástupce) domnívá, že Ústavní soud je „třetí instancí“ v systému, pak musí věc posoudit zpravidla *meritorně*. Jestliže pak stěžovatel dostane písemnou odpověď v tom smyslu, že konkrétní pochybení obecných soudů nemají protiústavní intenzitu, pak lakonický výrok o neopodstatněnosti ústavní stížnosti fakticky eliminoval možnost stěžovatele protiústavní kontradikci obhájit. Ústavní soud ČR tak takto mnohaletou praxí selektivní eliminace ústavních stížností modifikuje, ba i omezuje či dokonce vyřazuje zásadu kontradiktornosti.

9. Závěrem

Ústavní soudy zde přednostně zkoumaných středoevropských zemí získaly po téměř 30 letém vývoji svojí judikatorní činností významné místo v dělbě moci. Jako orgán ochrany ústavnosti totiž jako jediný ústavní orgán mohou korigovat zákonodárnou činnost parlamentů a tím i parlamentní většinou podporované vládní moci. Napravují však i protiústavní excesy obecného soudnictví ve vertikálním dvou-istančním soudnictví, jakož i v reanci na mimořádné opravné prostředky užívané v obecném soudním procesu. Ze specializovaných ústavních soudů se tak stává nejen určitá (faktická) politicko-rozhodovací konkurence parlamentů, jakož i ústavní dohled nad obecnou justicí, ale také normotvůrce *sui generis*. Typové případy, jakož i v jejich odůvodněních zformulované právní věty, se stávají materií, která nabývá charakteru závazného normativního systému, a to jak spolu s textem ústavy, tak i kontextem s běžným zákonodárstvím.

Dostáváme se však logicky k otázce, jak vzniká právní materie precedenčního typu v samotném řízení před ústavními soudy, co o ní

rozhoduje, kdo o ní rozhoduje, jak je formulována, apod. Samozřejmě vše záleží na profilu faktického „nápadu“ věcí, které k ústavnímu soudu přijdou, jakož i na specifickém charakteru ústavního základu adekvátního státu. Monitorovaná zkušenost ukazuje, že úloha soudce zpravodaje je v tom smyslu rozhodující, stejně jako osobitost konkrétního pléna nebo dílčího senátu. Lze tak nicméně dovodit, že existuje jisté faktické „quasi přípravné řízení selektivní“, na němž je založena výsledná kreativita, ať již odborně respektovatelná či nikoliv.

Nastolili jsme však otázku, zda je možné dedukovat, či indukovat určitá kritéria selektivity potenciálně normativně disponibilních případů v řízení před ústavními soudy. Při případném přístupu k řešení otázky možných kritérií selektivity případů vhodných k tvůrčí autorské normotvorbě soudů (soudců) je třeba zejména konstatovat, že zejména subjektivní invence soudců zpravodajů je nepochybně nesmírně důležitou součástí vlastního řízení před ústavními soudy a je třeba ji respektovat na prvním místě, včetně jejich nezávislosti a politické neovlivnitelnosti „zvenčí“. Soudci však mohou být nicméně vedeni (zavázáni) ustáleností předchozí judikatury ústavního soudu (nikoliv však konzervace), vedení aplikací teoretických premis odborných akademických pramenů, nebo i prostou nutností „aktualizace“ ústavního textu. Lze tak jediné respektovat invenční osobitost soudců v rámci posuzované ústavní selektivity v řízení před ústavními soudy před jakýmkoliv možnými, i racionálními metodami, které by se případně podařilo najít.

Zoznam použitej literatúry

1. BLAHOŽ, Josef. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled*. Praha : ASPI Publishing, s.r.o., 2001. s. 489. ISBN 80-86395-09-X
2. BLAHOŽ, Josef – BALAŠ, Vladimír – KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5. vyd. Praha : Wolters Kluwer, a s., 2015. s. 524. ISBN 978-80-7478-687-7
3. FROMONT, Michel. *Grands systèmes de droit étrangers*. 8ème édition. Paris : Dalloz, 2018. p. 302. ISBN 978-2-247-17855-1
4. GIBA, Marián. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*. Bratislava : Wolters Kluwer, s.r.o., 2017. s. 280. ISBN 978-80-81-68-741-9
5. JIRÁSKOVÁ, Věra – SUCHÁNEK, Radovan. *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu*. Praha : Linde, 2007. s. 521. ISBN 978-80-7201-663-1
6. KLÍMA, Karel a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI, a. s., 2007. s. 754. ISBN 978-80-7357-295-2

7. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 1448. ISBN 978-80-7380-140-3
8. KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s. 432. ISBN 978-80-7380-296-7
9. KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s. 579. ISBN 978-80-7380-335-3
10. KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 316. ISBN 978-80-7357-757-5
11. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 5. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2016. s. 812. ISBN 978-80-7380-606-4
12. KMEC, Jiří – KOSAŘ, David – KRATOCHVÍL, Ján – BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012. s. 1687. ISBN 978-80-7400-365-3
13. MAZÁK, Ján – JÁNOŠÍKOVÁ, Martina a kol. *Charta základných práv Európskej únie v konaniach pred orgánmi súdnej ochrany v Slovenskej republike*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016. s. 254. ISBN 978-808152-422-6

Kontaktné údaje

Prof. et doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.

karel.klima@mup.cz

Metropolitní univerzita Praha

Dubečská 900/10

100 00 Praha 10 – Strašnice

Česká republika

Súdny orgán ochrany ústavnosti v ústavách štátov V4 (komparatívna analýza)

Judicial body of constitutional protection in the constitutions of the V4 states (comparative analysis)

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.¹

Abstrakt

Predmetom príspevku je analýza úpravy postavenia súdnych orgánov ochrany ústavnosti v ústavách štátov V4. Autor analyzuje ústavnú úpravu z hľadiska jej obsahu, rozsahu a detailnosti, ako aj stability. Osobitne sa autor zaoberá otázkou, či ústavná úprava (ne)primerane limituje zákonnú úpravu. Z analýzy vyplýva, že z hľadiska obsahu je ústavná úprava postavenia ústavných súdov v štátoch V4 porovnateľná, ale z hľadiska rozsahu a detailnosti existujú medzi nimi významné rozdiely. Najširšia a najdetailnejšia je ústavná úprava v Slovenskej republike, ktorá je ale paradoxne najmenej stabilná. Naopak najstručnejšia je úprava postavenia ústavného súdu v českej ústave, čo vytvára široký priestor pre kreativitu zákonodarcu. Najstabilnejšia je ústavná úprava Ústavného tribunálu v Poľskej republike. Z formálneho hľadiska je najrigidnejšia maďarská zákonná úprava, keďže k jej schváleniu a zmenám je potrebný organický zákon, ktorý musia podporiť najmenej 2/3 prítomných poslancov parlamentu.

Kľúčové slová

ústavy štátov V4, súdny orgán ochrany ústavnosti, ústavné súdy v ústavách štátov V4

Abstract

The subject matter of this work is analysis of legislation on status of judicial bodies of constitutional protection under the constitutions of V4 member states. The author analyses constitutional legal regulation in terms of

¹ Emeritný sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky, Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

content, scope and the level of detail as well as stability. Of particular interest of author is question whether constitutional legislation unreasonably limits legal regulation. The author concludes that in terms of its content the constitutional regulation in V4 member states is comparable but in terms of scope and level of detail significant differences exist. Despite being the least stable, the broadest and the most detailed is constitutional regulation in Slovak Republic. On the contrary, the most limited is regulation on Constitutional Court of Czech Republic leaving thus wide discretion for creativity of national legislature. The most stable is constitutional regulation of Constitutional Tribunal of Republic of Poland. In formal terms the most rigid is Hungarian legal regulation as to approve and to change it the organic act with support of at least 2/3 of MP's present is needed.

Key words

constitutions of V4 member states, judicial body of constitutional protection, constitutional courts under constitutions of V4 member states

Úvod

Nie je žiadnym tajomstvom, že kľúčovým podnetom pre voľbu tematického zamerania VIII. ústavných dní bolo schválenie nového slovenského zákona o ústavnom súde – zákona č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „nový zákon o Ústavnom súde SR“). **Kvalitná zákonná úprava je jedným z významných predpokladov efektívneho výkonu ústavného súdnictva**, a preto je medzinárodná vedecká konferencia vecne orientovaná na legislatívnu úpravu súdnej kontroly ústavnosti organizovaná na pôde ústavného súdu nepochybne záslužným a žiaducim počinom. Snáď možno polemizovať len o tom, či sa nemala uskutočniť skôr – ešte pred schválením nového zákona o Ústavnom súde SR. Fórum ústavných dní tak totiž mohlo ponúknuť inšpirovania-hodné podnety pre slovenského zákonodarcu z analogických legislatívnych úprav v ostatných štátoch V4. Podľa mojich poznatkov bol inšpiračný priestor totiž veľmi široký a preto možno len ľutovať, že sa nevyužil, resp. nevyužil dostatočne.

Opúšťajúc túto kritickú poznámku, chcem už na úvod môjho príspevku uviesť, že nebude venovaný primárne zákonnej, ale ústavnej úprave ústavného súdnictva v štátoch V4. Vychádzam pritom z axiómy, v zmysle ktorej **sa obsahová analýza akéhokoľvek zákona v podmienkach ústavného právneho štátu, musí odvíjať od analýzy jeho ústavných základov**, teda od analýzy príslušnej časti ústavnej matérie. **Ústavná úprava totiž viac či menej predurčuje obsah a limity v zásade**

každéj zákonnej úpravy, pričom tento vzťah je prirodzene výraznejší, vtedy ak ide o právnu úpravu verejnoprávneho charakteru.

Ku kľúčovým a neodmysliteľným oblastiam ústavnej matérie už od zrodu idey konštitucionalizmu a formovania prvých ústav patrila (a prirodzene stále patrí) ústavná regulácia právneho postavenia ústavných orgánov. Zároveň treba zdôrazniť, že nikde vo svete neexistuje taká ústava, ktorá by vyčerpávajúcim spôsobom upravovala právne postavenie niektorého z ústavných orgánov. Naopak **štandardnou súčasťou ústavnej matérie (v zásade) všetkých ústav recentných štátov sú blanketové normy**, prostredníctvom ktorých ústavodarca explicitne ukladá zákonodarcovi, aby formou zákona podrobnejšie upravil problematiku rámcovo regulovanú v ústave, t.j. predovšetkým právomoc a pôsobnosť príslušného ústavného orgánu, spôsob jeho ustanovovania, ako aj jeho organizáciu a formy jeho činnosti (procesné pravidlá konania). **Ustanovenie proporcií a vzájomných vzťahov medzi ústavnou a zákonnou úpravou je vyhradené ústavodarcovi**, pričom práve z tohto hľadiska možno registrovať významné rozdiely medzi ústavami súvekých štátov. **Z povahy veci vyplýva, že** (prirodzene za predpokladu, že ide o štát s rigidnou ústavou) **čím je širší a detailnejší obsah ústavnej regulácie právneho postavenia príslušného ústavného orgánu, tým je vyššia stabilita právnej úpravy a zároveň limitovaná kreativita zákonodarcu**. To platí samozrejme aj naopak, t.j. čím je užší a všeobecnejší rámec ústavnej úpravy tým väčší priestor sa ponúka kreativite zákonodarcu. Nájst' racionálne proporcie medzi ústavnou a zákonnou úpravou aj preto nie je vôbec jednoduché.

Obsahové zameranie môjho príspevku predurčujú načrtnuté východiská vzťahov medzi ústavnou a zákonnou reguláciou právneho postavenia súdnych orgánov ochrany ústavnosti v spojení s tradičným ústavno-komparatívnym zameraním ústavných dní, orientovaným primárne na štáty V4. Jeho cieľom je rámcová analýza právnej regulácie ústavného súdництва v ústavách štátoch V4 a jej vzájomné porovnanie a zhodnotenie z hľadiska toho, či dostatočným spôsobom garantujú stabilitu právnej regulácie a zároveň vytvárajú dostatočný priestor pre kreatívny a dynamický prístup zákonodarcu k zákonnej úprave, resp. či naopak (len) rámcová ústavná úprava nevytvára pre zákonodarcu nadmerný priestor k tomu, aby v situácii, keď ústavné súdy stále výraznejším spôsobom vstupujú do verejného priestoru a sú kľúčovým garantom rešpektovania ústavných hodnôt, výrazne limitoval ich pôsobenie a zabezpečovanie ich kľúčovej funkcie – ochrany ústavnosti. Netreba osobitne zdôrazňovať, že každá ústavnoprávna komparácia môže potenciálne ponúknuť vzájomne prospešnú inšpiráciu pre ďalší vývoj dotknutej právnej úpravy, príp. spôsob jej interpretácie a aplikácie v tom ktorom štáte.

I. Maďarský ústavný súd v Základnom zákone Maďarska z roku 2011

Zo sledovaných štátov má najmladšiu ústavu – označenú ako „Základný zákon“ (*Alaptörvény*) – Maďarsko.² Ústavná regulácia ústavného súdu je sústredená do čl. 24 Základného zákona (ďalej aj „ZZ“), ktorý je lokalizovaný do časti ZZ označeného nadpisom „Štát“. Ústavná regulácia obsahuje

a) **definovanie ústavného postavenia** maďarského ústavného súdu („*Ústavný súd je najvyšším orgánom ochrany Základného zákona*“ – čl. 24 ods. 1 ZZ),

b) **(len) demonštratívny výpočet kompetencií** ústavného súdu³, pričom ZZ zároveň explicitne umožňuje, aby jeho ďalšie úlohy a kompetencie boli ustanovené aj organickým zákonom (*sarkolatos törvény*),⁴ zároveň úprava v ZZ vo vzťahu k väčšine kompetencií obsahuje aj vymedzenie okruhu aktívne legitimovaných subjektov oprávnených podať návrh na začatie konania pred ústavným súdom (čl. 24 ods. 2 ZZ),

c) **ustanovenie kasačnej právomoci ústavného súdu** (vo vzťahu k právnym predpisom a súdnym rozhodnutiam, ktoré sú v rozpore so ZZ

² Štátne zhromaždenie schválilo návrh Základného zákona 18. marca 2011, prezident schválený text podpísal 25. apríla 2011 a ZZ je účinný od 1. januára 2012 (v súčasnosti v znení siedmych novelizácií, z ktorých dva – v poradí štvrtá z 25. marca 2013 a piata z 26. septembra 2013 sa týkali aj ústavného súdu; pozn.).

³ Podľa ustanovení čl. 24 ods. 2 písm. a) až e) ZZ okruh explicitne vymedzených kompetencií tvoria:

1) preskúvanie schválených ale ešte nevyhlásených zákonov so ZZ (na návrh prezidenta alebo Štátneho zhromaždenia, ktoré o predložení zákona ústavnému súdu rozhodne na podnet predkladateľa zákona, vlády alebo predsedu parlamentu), t.j. preventívna kontrola ústavnosti zákonov,

2) preskúvanie súladu právnych predpisov so ZZ, ktoré majú byť aplikované v individuálnych záležitostiach (na základe návrhu vo veci konajúceho súdu),

3) na základe ústavnej sťažnosti preskúvanie súladu v súdnom rozhodnutí (individuálnej záležitosti) aplikovaného právneho predpisu so ZZ (na základe ústavnej sťažnosti),

4) preskúvanie súladu súdnych rozhodnutí so ZZ (na základe ústavnej sťažnosti),

5) preskúvanie súladu platných právnych predpisov so ZZ na základe návrhu vlády, ¼ poslancov Štátneho zhromaždenia, predsedu (Súdnej) Kúrie predsedu Najvyššieho správneho súdu, hlavného prokurátora a ochrancu základných práv t.j. následná kontrola ústavnosti,

6) preskúvanie rozporu právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami.

Podľa čl. 13 ods. 5 ZZ ústavný súd rozhoduje aj o odvolaní prezidenta z funkcie.

⁴ Podľa čl. 24 ods. 2 písm. g) ZZ ústavný súd „*Vykonáva ďalšie úlohy a kompetencie ustanovené Základným zákonom alebo organickým zákonom.*“

a tiež medzinárodnou zmluvou, resp. ustanovenie (iných) právnych dôsledkov jeho rozhodnutí⁵ (čl. 24 ods. 3 ZZ),

d) **ustanovenie oprávnenia preskúmať súlad právnych predpisov so ZZ aj nad rámec návrhu na začatie konania** (a v prípade zistenia nesúladu ich aj derogovať), musí však ísť o také právne predpisy, ktoré sú v úzkom vzájomnom vzťahu k právnym predpisom, ktoré boli návrhom na začatie konania napadnuté (čl. 24 ods. 4 ZZ),

e) **ustanovenie oprávnenia preskúmať schválený, ale ešte nevyhlásený ZZ, alebo jeho novelizáciu** (resp. aj už vyhlásený ZZ alebo jeho novelizáciu v lehote 30 dní od vyhlásenia) **z hľadiska dodržania v ZZ ustanovených procesných pravidiel** na základe návrhov taxatívne vymedzených subjektov, o ktorých musí ústavný súd rozhodnúť do 30 dní a v prípade zistenia porušenia procesných pravidiel ich môže zrušiť, alebo nariadiť ich opätovné prerokovanie v Štátnom zhromaždení (čl. 24 ods. 5 a 6 ZZ),

f) ustanovenie povinnosti ústavného súdu **vypočuť na verejnom pojednávaní tvorca zákona, jeho iniciátora (predkladateľa) alebo ich zástupcu**, alebo zabezpečiť si v priebehu konania ich stanovisko podľa podmienok ustanovených v organickom zákone (čl. 24 ods. 7 ZZ),

g) **ustanovenie počtu sudcov ústavného súdu (15), spôsobu ich voľby** (Štátne zhromaždenie 2/3 väčšinou poslancov) **a dĺžku ich funkčného obdobia (12 rokov)**, ako aj **spôsob voľby predsedu ústavného súdu** (Štátne zhromaždenie 2/3 väčšinou poslancov) **a dĺžku jeho funkčného obdobia (do uplynutia výkonu sudcovskej funkcie)**, a tiež ustanovenie inkompatibility funkcie sudcu ústavného súdu s členstvom v politickej strane a zákaz vykonávať politickú činnosť (čl. 24 ods. 8 ZZ),

h) **blanketovú normu** (čl. 24 ods. 6 ZZ), podľa ktorej „*Podrobné pravidlá kompetencie, organizácie a činnosti Ústavného súdu ustanoví organický zákon.*“.

Pri analýze ústavnej regulácie nemožno obísť skutočnosť, že ZZ **obsahuje významné obmedzenie výkonu kompetencie ústavného súdu preskúmať súlad zákonov týkajúcich sa verejných financií** (či už v rámci následnej kontroly ústavnosti, alebo v konaní o ústavnej sťažnosti) so ZZ. Toto obmedzenie je obsiahnuté v čl. 37 ods. 4 ZZ, z ktorého vyplýva, že ústavný súd môže preskúmať ústavnosť zákonov týkajúcich sa verejných financií výhradne z hľadiska ich súladu s právom na život a ľudskú dôstojnosť, s právom na ochranu osobných údajov, s právom na slobodu svedomia a vyznania alebo právami súvisiacimi s maďarským

⁵ Napr. povinnosť Štátneho zhromaždenia opätovne prerokovať zákon, ktorý je podľa rozhodnutia ústavného súdu vydaného v rámci preventívnej kontroly ústavnosti v nesúlade so ZZ.

občianstvom. Toto obmedzenie sa neuplatní vtedy, ak došlo k porušeniu procesných ustanovení ZZ upravujúcich schvaľovanie a vyhlasovanie týchto zákonov.⁶

K vykonaniu vyššie citovanej blanketovej normy obsiahnutej v čl. 24 ods. 6 ZZ bol prijatý **organický zákon č. CLI z roku 2011 o ústavnom súdnictve**, ktorý v súčasnosti platí v znení neskorších zmien a doplnkov.

II. Ústavný tribunál (*Trybunal Konstytucyjny*) v Ústave Poľskej republiky z roku 1997

Platná ústava Poľskej republiky, ktorá bola Národným zhromaždením schválená 2. apríla 1997 a následne potvrdená v referende 25. mája 1997 (ďalej len „poľská ústava“), je účinná od 17. októbra 1997. Poľská ústava je v porovnaní s ústavami ostatných štátov V4 najstabilnejšia (doposiaľ bola len dvakrát novelizovaná, pričom ani jedna z týchto novelizácií sa nedotýkala ústavného súdnictva). Ústavné súdnictvo v Poľskej republike vykonáva **Ústavný tribunál** (ďalej len „ÚT“), ktorého ústavná úprava je obsiahnutá v ustanoveniach čl. 188 až čl. 197 poľskej ústavy, ktoré sú lokalizované do prvej časti VIII. hlavy poľskej ústavy, označenej nadpisom „Súdy a tribunály.“ Ústavná úprava pozostáva z ustanovenia:

a) **kompetencií ÚT** (čl. 188 a čl. 189, ako aj čl. 131 poľskej ústavy),⁷

b) **právných účinkov rozhodnutí ÚT** (sú všeobecne záväzné a konečné), **spôsobu ich vyhlasovania, ako aj nadobudnutia ich účinnosti** (čl. 190 ods. 1 až 4 poľskej ústavy),

c) **spôsobu uznávania sa ÚT** (čl. 190 ods. 5 poľskej ústavy) - „*wiekszościa głosów*“ (väčšinou hlasov),

d) **okruhu aktívne legitimovaných subjektov oprávnených na podanie návrhov na začatie konania** vo vzťahu k jednotlivým typom konania (čl. 191, čl. 192 a čl. 193 poľskej ústavy),

⁶ Pre objektívnosť treba poznamenať, že k tejto reštrikcii kompetencií maďarského ústavného súdu došlo už pred schválením ZZ a to schválením ústavnej zmeny z novembra 2010 (Zákon č. CXIX o zmene Ústavy Maďarskej republiky z roku 1949). Táto ústavná novelizácia sa stala predmetom ostrej domácej, ako i zahraničnej odbornej kritiky, vrátane kritiky vyjadrenej v Stanovisku Benátskej komisie z marca 2011, schválenom na jej 86. plenárnom zhromaždení konanom 25. – 26. marca 2011 /CDL-AD (2011)001/, v ktorého bode 54 sa k úlohám a právomociam ústavného súdu okrem iného uvádza „... *dostatočne široká škála právomocí je základom na zabezpečenie tohto, aby súd dohliadal na ústavnosť najdôležitejších princípov a usporiadania spoločnosti vrátane všetkých ústavou garantovaných základných práv. Preto obmedzenie právomocí súdu takým spôsobom, že by preskúmaval určité zákony len v súvislosti s obmedzenou časťou ústavy, je v rozpore s jasným cieľom ústavnej legislatívy v maďarskom parlamente zvýšiť ochranu základných práv v Maďarsku.*“ Napriek tejto kritike sa však toto obmedzenie stalo súčasťou ZZ.

⁷ V poľskej ústave je vymedzených explicitne 7 rozhodovacích kompetencií ÚT.

e) **počtu sudcov ÚT (15), dĺžky ich funkčného obdobia (9 rokov bez možnosti opätovne sa uchádzať o zvolenie), spôsobu ich ustanovenia do funkcie (volí ich Sejm bežnou väčšinou hlasov), ako aj spôsobu vymenúvania predsedu a podpredsedu ÚT (vymenúva ich prezident z kandidátov navrhnutých plénom ÚT – čl. 194 poľskej ústavy),**

f) **deklarovania nezávislosti sudcov ÚT a ich viazanosti len ústavou („...tylko Konstytucji“)** a garantovania takých podmienok práce a odmeny sudcov, ktoré zodpovedajú vážnosti funkcie a ich povinnostiam (čl. 195 ods. 1 a 2 poľskej ústavy),

h) **zákazu sudcov byť členmi politickej strany** a odborovej organizácie, ako aj zákazu vykonávať takú verejnú činnosť, ktorá je nezlučiteľná so zásadami nezávislosti súdov a sudcov (čl. 195 ods. 3 poľskej ústavy),

ch) **procesnoprávnej imunity sudcov**, z ktorej predovšetkým vyplýva, že sudca nemôže byť trestne stíhaný ani zbavený slobody bez predchádzajúceho súhlasu ÚT (čl. 196 poľskej ústavy),

i) **ústavnej blankety**, podľa ktorej „*Organizáciu Ústavného tribunálu, ako aj spôsob konania pred ním ustanoví zákon*“ (čl. 197 poľskej ústavy).⁸

K vykonaniu citovanej ústavnej blankety v súčasnosti (po zrušení predchádzajúcej zákonnej úpravy) slúži zákon o organizácii a spôsobe konania pred Ústavným tribunálom z 30. novembra 2016 (ďalej len „zákon o ÚT“). Zároveň však treba spomenúť aj zákon o statuse sudcov Ústavného tribunálu z 30. novembra 2016, ktorý taktiež slúži k vykonaniu vyššie analyzovaných ustanovení poľskej ústavy.

III. Ústavný súd Českej republiky v Ústave Českej republiky z roku 1993

Český ústavný systém (poriadok) tvoria popri Ústave Českej republiky č. 1/1993 Sb. (ďalej aj „česká ústava“) aj ďalšie ústavné zákony. Ústavná úprava ústavného súdnictva je obsiahnutá ale len v ústave. **Česká ústava upravuje Ústavný súd Českej republiky v ustanoveniach čl. 83 až čl. 89, ktoré tvoria súčasť jej IV. hlavy, označenej nadpisom „Moc soudní“.** Ústavná úprava ústavného súdnictva v Českej republike je pomerne stabilná. Z doposiaľ prijatých ôsmich ústavných noviel sa ústavného súdnictva (v nepatrnom rozsahu) dotkli štyri novely, z ktorých

⁸ K ústavnej úprave postavenia ÚT z poľskej odbornej literatúry viac pozri napr. príslušné časti najnovších ústavných komentárov HACZKOWSKA, Monika (red.): *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Wydanie 1.* Warszawa: Lexis Nexis, 2014, alebo SAFJAN, Marek – BOSEK, Leszek (red.): *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87 – 243.* Warszawa: C.H. Beck, 2016.

navyše dve sú obsolétne, resp. nimi zavedené zmeny už boli derogované (išlo o zmeny súvisiace s referendum o vstupe Českej republiky do Európskej únie, pozn.). Ústavnú úpravu ústavného súdnictva v Českej republiky tvorí:

a) **ústavná definícia ústavného súdu** („*Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti*“ – čl. 83 českej ústavy),

b) **ustanovenie počtu sudcov ústavného súdu (15), podmienok uchádzania sa o funkciu sudcu a spôsobu ich ustanovovania do funkcie, ako aj dĺžky ich funkčného obdobia (10 rokov), a tiež text ústavného sľubu** a právne dôsledky jeho nezloženia, resp. zloženia s výhradou (čl. 84 českej ústavy),

c) **ustanovenie procesnoprávnej imunity sudcu** (bez súhlasu Senátu nemožno sudcu trestne stíhať počas trvania funkcie) a práva odoprieť svedectvo o veciach, o ktorých sa dozvedel počas výkonu funkcie (čl. 86 českej ústavy),

d) **taxatívny výpočet (12) rozhodovacích kompetencií ústavného súdu** (čl. 87 ods. 1 a 2 českej ústavy), ako aj splnomocnenie pre zákonodarcu, aby zákonom preniesol kompetenciu ústavného súdu rozhodovať o súlade právnych predpisov podzákonnej právnej sily so zákonmi a kompetenciu riešiť spory o rozsah kompetencií medzi štátnymi orgánmi a orgánmi územnej samosprávy na Najvyšší správny súd (čl. 87 ods. 3 českej ústavy),

e) **ustanovenie ústavnej blankety**, podľa ktorej „*Zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla řízení před Ústavním soudem*“ (čl. 88 ods. 1 českej ústavy),

f) **ustanovenie viazanosti sudcov ústavného súdu pri rozhodovaní** „...*pouze ústavním pořádkem a zákonem podle odstavce 1*“ (zákon o ústavnom súde, pozn.) – čl. 88 ods. 2 českej ústavy),

g) **ustanovenie podmienok vykonateľnosti rozhodnutí ústavného súdu a deklarovanie všeobecnej záväznosti vykonateľných rozhodnutí** „...*pro všechny orgány a osoby*“, ako aj osobitnej úpravy právnych dôsledkov rozhodnutia o nesúlade medzinárodnej zmluvy s ústavným poriadkom (zákaz ratifikácie až do odstránenia nesúlady) – čl. 89 českej ústavy.⁹

⁹ Podrobnejšie k úprave ústavného postavenia Ústavného súdu ČR z množstva dostupných prameňov českej odbornej literatúry pozri predovšetkým príslušné časti ústavných komentárov – predovšetkým RYCHETSKÝ, Pavel – LANGÁŠEK, Tomáš – HERC, Tomáš – MLSNA, Peter a kolektív: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. ISBN 9787-80-7478-809-3, alebo KLÍMA, Karel a kolektív: *Komentář k Ústavě a Listine. 2. rozšířené vydání. 1. díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3, príp. Vladimír – MIKULE, Vladimír –

K vykonaniu citovanej ústavnej blankety bol prijatý zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu České republiky, ktorý platí v znení 19-ich doposiaľ vykonaných novelizácií.

IV. Ústavný súd Slovenskej republiky v ústavných predpisoch Slovenskej republiky

Slovenská republika má obdobne ako Česká republika polylegálnu ústavu, v ktorej má dominantné miesto Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“, alebo „slovenská ústava“). Pôvodný text slovenskej ústavy bol schválený 1. septembra 1992 a v plnom rozsahu nadobudla účinnosť 1. januára 1993. Ústavná úprava Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd SR“) je lokalizovaná do 1. oddielu siedmej hlavy slovenskej ústavy (Súdna moc) označeného nadpisom „Ústavný súd Slovenskej republiky“, ktorého znenie sa doposiaľ menilo a dopĺňalo prostredníctvom siedmich novelizácií (!),¹⁰ vykonaných ústavnými zákonmi č. 9/1999 Z.z., č. 90/2001 Z.z., č. 323/2004 Z.z., č. 463/2005 Z.z., č. 92/2006 Z.z., č. 232/2012 Z.z., č. 161/2014 Z.z. a č. 71/2017 Z.z.. Ústavnú úpravu dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o ochrane verejného záujmu“), ktorý ustanovuje povinnosti a obmedzenia verejných funkcionárov (vrátane sudcov ústavného súdu), vrátane sankcií za ich porušenie a ustanovuje aj kompetenciu Ústavného súdu SR rozhodovať o opravných prostriedkoch (sťažnostiach) proti prvostupňovým rozhodnutiam vydaným podľa tohto ústavného zákona. **Rámec ústavnej úpravy je veľmi široký** a zahŕňa

a) **definovanie ústavného postavenia a kľúčovej funkcie (ochrany ústavnosti) Ústavného súdu SR** (čl. 124),

b) **vymedzenie rozhodovacích kompetencií ústavného súdu a právnych účinkov jeho rozhodnutí** (čl. 105 ods. 2, čl. 107, čl. 125 až 129, čl. 136 ods. 3 Ústavy SR, ako aj čl. 9 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu),¹¹

SYLLOVÁ, Jindřiška: *Ústava České republiky. Komentář.1. vydání*. Praha: C.H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-9.

¹⁰ K 1. septembru 2019, t.j. za obdobie 27 rokov od jej schválenia, bola Ústava SR celkom 18 krát priamo novelizovaná.

¹¹ Ústava a ústavný zákon o ochrane verejného záujmu ustanovujú celkom 23 kompetencií slovenského ústavného súdu (!). K nadmernému rozsahu kompetencií slovenského ústavného súdu pozri viac napr. v štúdiách MACEJKOVÁ, I.: *Právomoci Ústavného súdu SR po dvadsiatich rokoch*. In.: *Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice 9. apríl 2013*. Košice EQUILIBRIA, s.r.o. 2013, s. 19 – 38, alebo GAJDOŠÍKOVÁ, E. – LUBY, J. –

c) **ustanovenie okruhu aktívne legitimovaných subjektov** na podanie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom (čl. 130 ods. 1 Ústavy SR),¹²

d) **ustanovenie rozhodovacích „telies“ ústavného súdu** (plénum – senáty) a **spôsobu ich uznášanania, ako aj rozdelenie pôsobnosti medzi plénum a senáty** (čl. 131 Ústavy SR),

e) **explicitné ustanovenie**, podľa ktorého proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať (vnútroštátny) opravný prostriedok (čl.133),

f) **ustanovenie počtu sudcov ústavného súdu (13), podmienok uchádzania sa o funkciu sudcu ústavného súdu a tiež spôsobu ich ustanovovania do funkcie, dĺžky ich funkčného obdobia** (12 rokov a zákaz byť vymenovaný opätovne), ako aj text ústavného sľubu, ktorého zložením začína plynúť funkčné obdobie sudcu (čl. 134 Ústavy SR),

g) **vymedzenie funkcionárov ústavného súdu (predseda a podpredseda) a spôsobu ich ustanovenia do funkcie** (čl. 135 Ústavy SR), ako aj ustanovenie niektorých kompetencií predsedu ústavného súdu (napr. skladanie ústavného sľubu prezidenta do jeho rúk),

h) **ustanovenie materiálnej indemnity sudcov** (za rozhodovanie), **ako aj procesnoprávnej imunity**, aj keď len vo vzťahu k vzatiu do väzby, ktoré je viazané na súhlas ústavného súdu (čl. 136 ods. 1 a 2 Ústavy SR),

ch) **ustanovenie inkompatibility funkcie sudcu** s členstvom v politickej strane, s inými verejnými funkciami, so štátnozamestnaneckým vzťahom, ako aj s pracovným pomerom, či iným obdobným pracovným vzťahom a tiež podnikateľskou činnosťou okrem správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti (čl. 137 ústavy), ako aj ďalšie povinnosti a obmedzenia súvisiace s výkonom funkcie (ústavný zákon o ochrane verejného záujmu),

i) **taxatívnym spôsobom ustanovené spôsoby zániku funkcie sudcu** (čl. 138 ústavy),

j) **široko koncipovanú blanketovú normu** („*Podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon*“ - čl. 140 ústavy).

K vykonaniu citovanej blanketovej normy bol prijatý najprv zákon č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (ďalej len „zákon č. 38/1993 Z.z.“), **ktorý bol počas svojej 27 ročnej účinnosti 25 krát novelizovaný (!)**.

MOCHNÁČOVÁ, M. – OROSZ, L. – MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In.: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice 6.- 7. septembra 2007*. Košice UPJŠ 2008, s. 223 – 279.

¹² Výnimku z tejto úpravy obsahuje čl. 130 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „*Zákon ustanoví kto má právo podať návrh na začatie konania podľa čl. 129.*“.

Povšimnutiahodná jej aj skutočnosť, že ústavný súd trikrát vyslovil vo svojich nálezochoch nesúladi niektorých ustanovení zákona č. 38/1993 Z.z. s Ústavou Slovenskej republiky (!).¹³ Zákon č. 39/1993 Z.z. bol s účinnosťou od 1. marca 20189 nahradený zákonom č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky.

V. Komparatívne poznámky a závery

Na základe vyššie vykonaného rozboru ústavnej úpravy ústavného súdnictva v ústavách štátov V4 treba v prvom rade zdôrazniť, že **ústavodarcovia vo všetkých analyzovaných štátoch priznali ústavným súdom veľmi významné miesto v štruktúre ústavných súdov a vytvorili tým ústavné predpoklady na (v medzinárodnom porovnaní) konštituovanie mimoriadne „silných“ ústavných súdov**, ktoré by mali byť legislatívne dostatočne vybavené, k tomu, aby mohli efektívne vykonávať svoju kľúčovú funkciu – ochranu ústavnosti. Domnievam sa, že v tejto súvislosti možno konštatovať, že ústavné súdy vo všetkých štátoch V4 očakávania ústavodarcov úspešne naplňajú.

Z analýzy ústavných úprav ústavného súdnictva v štátoch V4 vyplýva, že **sú v mnohom podobné** (miestami takmer identické), **ale obsahujú aj viacero rozdielov a to tak z hľadiska obsahu, ako aj rozsahu (detailnosti) právnej regulácie.**

Pokiaľ ide o spoločné znaky, z analýzy vyplynulo, že **súčasťou ústavného textu všetkých štátov V4 je definovanie ústavného postavenia, resp. kľúčovej funkcie ústavných súdov** (ochrany ústavy, resp. ústavnosti), ktoré je takmer identické. Rovnako všetky ústavy členských štátov V4 upravujú v porovnateľnom rozsahu (aj keď v mnohom s rozdielnym obsahom) **základné otázky súvisiace so statusom sudcov ústavných súdov**, t.j. predovšetkým

1. Podmienky uchádzania sa o funkciu sudcu, spôsob ustanovovania sudcov ústavných súdov do funkcie, dĺžku ich funkčného obdobia, vrátane (ne)možnosti uchádzať sa opakovane o funkciu sudcu (taxatívny výpočet spôsobov zániku funkcie sudcu obsahuje len Ústava SR);

2. Inkompatibilitu výkonu funkcie sudcu s členstvom v politickej strane, resp. politickou činnosťou (s výnimkou českej ústavy). Mimoriadne široká (ďaleko najširšia) je ústavná úprava inkompatibility výkonu funkcie sudcu s inými verejnými funkciami a činnosťami, ako aj úprava ich ďalších povinností a obmedzení v Slovenskej republike;

¹³ Išlo o nálezy sp.zn. PL. ÚS 12/98 zo 17. novembra 1998 (v Zbierke zákonov SR publikovaný pod č. 398/1998 Z.z), sp. zn. PL. 8/2013 z zo 17. septembra 2014 (v Zbierke zákonov SR publikovaný pod č. 331/2014 Z.z.) a sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019 (v Zbierke zákonov SR publikovaný pod č. 40/2019).

3. Česká, poľská a slovenská ústava ustanovujú aj procesnoprávnu imunitu sudcov, z ktorých má jednoznačne najužší rozsah úprava v Ústave SR (vzťahuje sa len na súhlas so vzatím do väzby), ktorá na druhej strane ako jediná z porovnávaných ústav obsahuje aj ustanovenie materiálnej indemnity sudcov (za rozhodovanie). V Maďarsku je procesnoprávna imunita a materiálna indemnita sudcov (vo veľmi širokom rozsahu) upravená v organickom zákone.

Všetky ústavy štátov V4 upravujú aj kompetencie ústavného súdu. Z tohto hľadiska sa žiada v prvom rade poznamenať, že **všetky analyzované ústavy priznávajú svojim ústavným súdom (v medzinárodnom porovnaní) nadštandardný rozsah kompetencií.** Z ich vzájomného porovnania však vyplýva, že výrazne najširší rozsah kompetencií priznáva ústavná úprava slovenskému ústavnému súdu (23). Ústavný súd ČR disponuje podľa českej ústavy 12 kompetenciami, maďarský ústavný súd má v ZZ explicitne vymedzených „len“ 9 kompetencií a najmenej (7) kompetencií priznáva explicitne ústavnému súdu poľská ústava. **Z legislatívno-technického hľadiska sa javí, že výpočet kompetencií je v českej, poľskej a slovenskej ústave taxatívny.** Tento záver nie celkom korešponduje obsahu vykonávacích zákonov, z ktorej analýzy vyplýva, že tieto zákony (i keď len výnimočne), priznávajú ústavným súdom aj bez ústavnej opory niektoré ďalšie kompetencie.¹⁴

Z vyššie citovaného ustanovenia čl. 24 ods. 2 písm. g) maďarského ZZ vyplýva, že je v ňom obsiahnutý **len demonštratívny výpočet kompetencií maďarského ústavného súdu,** keďže ZZ explicitne umožňuje, aby ďalšie úlohy a kompetencie ústavnému súdu ustanovil organický zákon. Z obsahovej analýzy organického zákona o ÚS vyplýva, že je v ňom upravený celý rad (významných) kompetencií nad rámec úpravy v ZZ (napr. kompetencia podávať záväzný výklad ZZ, preskúvanie rozhodnutí súvisiacich s vyhlásením referenda, rozhodovanie kompetenčných sporov atd.). Zároveň v súvislosti s maďarskou ústavnou úpravou kompetencií ústavného súdu sa žiada zdôrazniť, že **ZZ priznáva maďarskému ústavnému súdu nadštandardnú kompetenciu posudzovať súlad nového ZZ a novelizácií**

¹⁴ V Českej republike ide o konanie vo veci straty voliteľnosti a nezlučiteľnosti výkonu funkcie poslanca alebo senátora a konanie o opatreniach nevyhnutných k vykonaniu rozhodnutia medzinárodného súdu (pozri ustanovenia § 92 až § 95 a § 117 až §119b zákona o ústavných sôdu), v Poľsku ide o kompetenciu rozhodovať o zlučiteľnosti cieľov a činnosti politických strán s ústavou (čl. 33 ods. 4 a čl. 81 až 84 zákona o ÚT) a v Slovenskej republike rozhodovanie o obnove konania pred ústavným súdom /§ 42 ods. 2 písm. r) a § 214 až 220 zákona o ústavnom súde/.

ZZ so ZZ, aj keď len z hľadiska dodržania procesných pravidiel.¹⁵ Rovnako treba opakovane podčiarknuť, že **maďarský ZZ umožňuje, aby ústavný súd preskúmaval súlad právnych predpisov aj nad rámec návrhov na začatie konania**, ak ide o také právne predpisy, ktoré úzko súvisia s právnymi predpismi napadnutými v návrhu na začatie konania,¹⁶ t.j. ide o konanie *ex offo*. K tomu sa žiada doplniť, že bez návrhu môže konať aj slovenský ústavný súd a to pri preskúmaní súladu uznesení parlamentu o zrušení amnestie alebo individuálnej sťažnosti (čl. 129a slovenskej ústavy).

V nadväznosti na ústavnú úpravu kompetencií upravujú ústavy všetkých sledovaných štátov **aj rámcovú reguláciu právnych účinkov rozhodnutí ústavných súdov**. Ide predovšetkým o ustanovenie kasačnej právomoci a všeobecnej záväznosti rozhodnutí vydaných v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti. Aj v oblasti ústavnej úpravy právnych účinkov rozhodnutí ústavného súdu je najviac podrobná regulácia v slovenskej ústavy, z ktorej „cítiť“, že ambíciou ústavodarcu bolo upraviť túto problematiku komplexne.

Ďalšou oblasťou ústavnej úpravy ústavného súdnictva v štátoch V4 je **úprava organizácie ústavného súdu. V tejto oblasti je ústavná úprava vo všetkých sledovaných štátoch len marginálna**. Všetky ústavy ustanovujú len počet sudcov ústavného súdu a s výnimkou českej ústavy (!) aj „pomenovanie“ funkcionárov ústavného súdu (predsedov a podpredsedov) a ustanovenie spôsobu ich vymenúvania (voľby) do funkcie. Pozoruhodné je najmä to, že **len Ústava SR vymedzuje „rozhodovacie telesá“ ústavného súdu (plénium a senáty), rozdelenie pôsobnosti medzi plénium a senáty ústavného súdu, ako aj spôsob ich uznášanía sa**. Maďarská, česká a poľská ústavná úprava ponechávajú

¹⁵ Táto kompetencia bola maďarskému ústavnému súdu priznaná až v poradí štvrtou novelizáciou ZZ, ktorá bola zrejme bezprostrednou reakciou na rozhodnutie ústavného súdu č. 45/2012 AB z 28. decembra 2012,¹⁵ ktorým ústavný súd na návrh ochrancu základných práv rozhodol o nesúlade Prechodných ustanovení k Základnému zákonu z 31. decembra 2011, v časti označenej nadpisom „O prechode od komunistickej diktatúry k demokracii“ (podľa záverečných ustanovení k Základnému zákonu bolo Štátne zhromaždenie splnomocnené prijať Prechodné ustanovenia k Základnému zákonu v osobitnom konaní, pozn.). Ústavný súd svoje rozhodnutie odôvodnil predovšetkým tým, že Štátne zhromaždenie prekročilo rámec splnomocnenia tým, že do Prechodných ustanovení zahrnulo aj časť, ktorá nemá charakter prechodných ustanovení. Citované rozhodnutie je dostupné na internete: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B139EF59DD213D0BC1257ADA00524EC0>.

¹⁶ Obdobnú kompetenciu priznával zákon č. 38/1993 Z.z. v § 40 aj Ústavnému súdu SR, pričom nový zákon o ústavnom súde ju taktiež priznáva (pozri § 89). Domnievam sa, že z hľadiska ústavnej čistoty by úprava tejto kompetencie mala mať ústavnú úroveň.

úpravu týchto otázok na vykonávacie predpisy, (len poľská ústava má strohé ustanovenie o uznášaní sa ÚT väčšinou hlasov, pozn.).

Sféry ústavnej úpravy ústavného súdництва v sledovaných štátoch završuje **úprava konania pred ústavným súdom. Aj táto oblasť ústavnej regulácie má len marginálny charakter.** Vo všetkých zo sledovaných ústav nájdeme ustanovenia, ktoré vymedzujú okruh aktívne legitimovaných subjektov na podanie návrhov na začatie jednotlivých typov konania i keď len pre tie typy konania, ktoré ústavodarca považoval za najvýznamnejšie, pričom vo vzťahu k ostatným návrhom ústavná úprava odkazuje na zákonnú úpravu. Výnimku (opäť) predstavuje **česká ústava, ktorá odkazuje vymedzenie okruhu aktívne legitimovaných subjektov pre všetky typy konaní na vykonávací zákon.** Maďarský ZZ navyše obsahuje ustanovenie o povinnosti ústavného súdu vypočuť na verejnom pojednávaní (niektorých) účastníkov konania, resp. zabezpečiť si ich stanovisko. V medzinárodnom porovnaní ide nepochybne o neštandardnú zložku ústavnej úpravy, ktorá **by podľa môjho názoru mala mať hierarchicky nižšiu úroveň.**

Sumarizujúc možno na základe uvedeného konštatovať, že **d'aleko najširšia a najviac detailná je ústavná úprava postavenia ústavného súdu v Slovenskej republike.** Pomerne podrobná je aj ústavná úprava ústavného súdництва v Poľskej republike, aj keď viacero ustanovení poľskej ústavy má všeobecný charakter (pozri najmä dikciu čl. 195 ústavy) a vytvára široký priestor pre „kreativitu“ zákonodarcu. **V najužšom rozsahu je problematika ústavného súdництва upravená v Ústave Českej republike,** navyše nie malá časť týchto ústavných noriem má všeobecný charakter, resp. charakter ústavnej blankety. **Z hľadiska rozsahu je s českou ústavnou úpravou porovnateľná úprava v ZZ Maďarska, ktorá je v zásade len rámcová** (a to tak v porovnaní s ústavami iných štátov, ale aj v porovnaní s ústavnou reguláciou iných ústavných orgánov Maďarska v ZZ – najmä parlamentu, prezidenta a vlády), aj keď upravuje všetky najdôležitejšie veci. **Na druhej strane ZZ Maďarska paradoxne obsahuje aj ustanovenia, ktoré nie sú pre ústavnú úroveň typické** (pozri čl. 24 ods. 7 ZZ).

Z hľadiska stability možno považovať za **najstabilnejšiu ústavnú úpravu ústavného súdництва v Poľskej republike,** kde platí aj po takmer 22 rokoch v pôvodnom znení (pri dvoch ústavných novelizáciách, ktoré sa ústavného súdництва nedotkli). Stabilita poľskej ústavnej úpravy je podľa môjho názoru predovšetkým dôsledkom silnej rigidity poľskej ústavy. Aj vďaka tomu pokusy o totálne ovládnutie Ústavného tribunálu aktuálne vládnuou politickou stranou (Právo a spravodlivosť), ktorých svedkami sme boli v ostatných 4 rokoch boli len čiastočne úspešné (vďaka zmenám

v zákonnej úprave a účelovej interpretácii niektorých ústavných ustanovení).¹⁷

Sedem novelizácií ZZ za necelých 8 rokov účinnosti na prvý pohľad nesvedčí o výraznej stabilite ústavnej úpravy v Maďarsku, aj napriek tomu, že spôsob zmien a doplnkov ZZ je ustanovený pomerne rigidne. Skutočnosť, že napriek tomu bolo schválených už sedem novelizácií ZZ je potrebné pripísať hlavne tomu, že vládnuca politická strana (FIDESZ) dlhodobo (v troch po sebe idúcich parlamentných voľbách) disponuje ústavnou väčšinou. Na druhej strane **bez ohľadu na rámcový charakter ústavnej regulácie v Maďarsku možno v dlhodobom časovom horizonte predpokladať vysokú mieru stability právnej regulácie ústavného súdництва v Maďarsku** (najmä vtedy, ak budúce vládne zoskupenia nebudú disponovať 2/3 parlamentnou väčšinou). Predurčuje ju totiž nielen relatívne vysoká miera rigidity ZZ, ale aj (a predovšetkým) **výrazná rigidita organického zákona o ústavnom súdnictve**, ktorý tvorí jadro právnej regulácie ústavného súdництва. Zo ZZ totiž vyplýva, že k schváleniu organického zákona je potrebný súhlas najmenej 2/3 prítomných poslancov Štátneho zhromaždenia (k schváleniu novelizácie ZZ je potrebný súhlas 2/3 väčšiny všetkých poslancov, pozn.).¹⁸

¹⁷ Prezident Andrzej Duda napr. odmietol v roku 2014 prevziať ústavný sľub od 5 sudcov zvolených Sejmom, z ktorých boli minimálne 3 aj podľa rozhodnutia Ústavného tribunálu zvolení ústavne nespochybniteľným spôsobom a znemožnil im tak výkon sudcovskej funkcie.

¹⁸ ZZ Maďarska vo svojom pôvodnom znení obsahoval celkom 47 ustanovení (!), prostredníctvom ktorých odkazoval na úpravu v tzv. **organických zákonoch**. Aj napriek skutočnosti, že inštitút organických zákonov bol prevzatý z predchádzajúcej ústavnej úpravy, je zjavné, že k ich mimoriadnemu rozšíreniu došlo primárne z politických dôvodov, ktoré spočívali v záujme vládnuceho FIDESZ-u, ktorý v čase schvaľovania ZZ disponoval ústavnou väčšinou, zakonzervovať kľúčové právne regulácie aj pre obdobie, v ktorom dôjde k zmenám v politickom vedení štátu. Aj preto sa problematika nadmerného „využitia“ organických zákonov stala predmetom domácej i zahraničnej kritiky. V tejto súvislosti možno poukázať na Stanovisko Benátskej komisie prijaté na jej 87. plenárnom zhromaždení (17. – 18. júna 2011), v ktorého bode 24 sa uvádza, že „... **príliš široké použitie organických zákonov je problematické**“, keďže „parlamenty by mali byť schopné konať flexibilným spôsobom ... a čeliť novým výzvam spoločnosti. Funkčnosť demokratického systému je zakorenená v jeho permanentnej schopnosti meniť sa. Čím viac politických záležitostí bude prenesených nad rámec právomocí jednoduchej väčšiny, tým menšiu dôležitosť budú mať budúce voľby, a tým viac možností má súčasná dvojtretinová väčšina na „zabetónovanie“ svojich politických preferencií a právneho poriadku krajiny. Voľby ... by sa stali bezvýznamnými, ak by zákonodarca nebol schopný zmeniť dôležité aspekty legislatívy, ktorá by mala byť prijatá jednoduchou väčšinou ...“. K organickým zákonom v maďarskej odbornej literatúre pozri napr. .

JAKAB, András – SZILÁGYI, Emese: *Sarkolatos torvények a magyar jogrendben*.

Dostupné na internete
https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/10_Jakab_Andras_Szilagyi_Emese.pdf, alebo KUPPER,

Relatívne vysokú mieru stability vykazuje aj česká ústavná úprava ústavného súdництва (štyri ústavné zmeny, z toho dve obsolétne za viac ako 26 rokov) a to aj napriek tomu, že Ústava Českej republiky je pomerne flexibilná. Je to predurčené najmä tým, že český ústavodarca zvolil systémovo (na môj „vkus“ až príliš) stručnú a rámcovú úprava ústavného súdництва, čím vyjadril vysokú dôveru zákonodarcovi a zároveň ponechal veľkorysý priestor pre jeho kreativitu. Bez ambície hodnotiť túto skutočnosť sa žiada na margo tejto skutočnosti poznamenať, že flexibilná ústavná úprava sa zrejme podpísala nezanedbateľnou mierou aj na častých zmenách zákonnej úpravy českého ústavného súdництва (19 noviel zákona o ústavných súde České republiky).

Najmenej stabilná je ústavná regulácia ústavného súdництва v Slovenskej republike (sedem novelizácií za 27 rokov), a to aj napriek tomu (alebo práve preto ?), že je z analyzovaných štátov najširšia a najpodrobnejšia. Vysoké flexibility ústavnej úpravy logicky zodpovedá aj nízka stabilita zákonnej úpravy (25 novelizácií zákona č. 38/1993 Z.z. zavŕšených prijatím nového zákona o Ústavnom súde SR), keďže viacero zmien zákonnej regulácie vyvolali primárne ústavné zmeny. Početnosť ústavných zmien umožňuje v prvom rade skutočnosť, že slovenská ústava je v porovnaní s ústavami ostatných štátov V4 najviac flexibilná, ako aj skutočnosť, že ústavodarca sa rozhodol upraviť ústavné súdništvo v najširšom a najpodrobnejšom rozsahu zo všetkých sledovaných štátov V4. Na druhej strane nemožno vysoký počet ústavnej regulácie ústavného súdництва *a priori* hodnotiť negatívne, keďže doposiaľ vykonané ústavné zmeny prispeli k výraznému posilneniu Ústavného súdu SR, ako aj posilneniu právneho štátu v Slovenskej republike. Aj preto, bez závanu lokálpatriotizmu, zastávam názor, že ústavná úprava ústavného súdництва vyznieva z vyšehradského porovnania ako najkvalitnejšia. Na tom nič nemení skutočnosť, že si viem predstaviť viacero možností na jej skvalitnenie.¹⁹ Za podstatnú totiž považujem skutočnosť, že aj keď orgánom politickej moci, resp. presnejšie politickým elitám nie vždy imponujú rozhodnutia ústavného súdu, ich odvaha siahnuť na ústavné kompetencie ústavných súdov je spojená s hrozbou straty politických preferencií. Navyše „nazbierať“ ústavnú väčšinu k schváleniu ústavných zmien, ktoré majú *a priori* silný politický podtón, je mimoriadne zložitá (!).

Herbert: *A kétharmados/sarkalalatos törvények a magyar jogrendben*. In. MTA Law Working Papers, 2014, č. 6. ISSN 2064-4515,

Dostupné aj na internete https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_46_Kupper.pdf.

¹⁹ Pozri k tomu napr. moje námety obsiahnuté v štúdiu OROSZ, Ladislav: *Efektívne ústavné súdništvo ako chránená ústavná hodnota*. In. STUDIA IURIDICA Cassoviensia, roč. 7 (2019), č. 1, s. 4 – 20., ISSN 1339-3995.

Zoznam použitej literatúry

1. DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C.H. Beck, 2015. s. 1624. ISBN 978-80-879603-39-8
2. GAJDOŠÍKOVÁ, Ľudmila – LUBY, Ján – MOCHNÁČOVÁ, Mariana – OROSZ, Ladislav – MACKO, Rudolf. Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe. In *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice 6. - 7. septembra 2007*. Košice : UPJŠ, 2008 s. 223 – 279. ISBN 978-80-7097-699-9
3. HACZKOWSKA, Monika (red.). *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Wydanie 1. Warszawa : Lexis Nexis, 2014. s. 632. ISBN 978-83-278-0921-6
4. JAKAB, András – SZILÁGYI, Emese. *Sarkolatos torvények a magyar jogrendben* (dostupné na internete https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/10_Jakab_Andras_Szilagyi_Emese.pdf).
5. KLÍMA, Karel a kole. *Komentář k Ústavě a Listine. 2. rozšířené vydání. 1. díl*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 1448. ISBN 978-80-7380-140-3.
6. KUPPER, Herbert. *A kétharmados/sarkalalatos torvények a magyar jogrendben*. In. MTA Law Working Papers, 2014, č. 6. ISSN 2064-4515 (dostupné aj na internete https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_46_Kupper.pdf).
7. MACEJKOVÁ, Ivetta. Právomoci Ústavného súdu SR po dvadsiatich rokoch. In *Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice 9. apríl 2013*. Košice : EQUILIBRIA, s.r.o., 2013. s. 215. ISBN 978-80-969989-6-8
8. OROSZ, Ladislav a kol. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ 2009. s. 374. ISBN 978-80-7097-777-4
9. OROSZ, Ladislav. *Efektívne ústavné súdnictvo ako chránená ústavná hodnota*. In *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, roč. 7 (2019), č. 1, s. 4 – 20., ISSN 1339-3995
10. RYCHETSKÝ, Pavel – LANGÁŠEK, Tomáš – HERC, Tomáš – MLSNA, Peter a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1224. ISBN 978-80-7478-809-3
11. SAFJAN, Marek – BOSEK, Leszek (red.). *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87 – 243*. Warszawa : C.H. Beck, 2016. s. 1500. ISBN 978-83-255-7491-8

12. SLÁDEČEK, Vladimír – MIKULE, Vladimír – SYLLOVÁ, Jindřiška.
Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2007,
ISBN 978-80-7179-9

Kontaktné údaje

Prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

ladislav.orosz@upjs.sk

UPJŠ – Právnická fakulta

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

Trybunał Konstytucyjny w Polsce a Sąd Konstytucyjny na Słowacji- ujęcie komparatystyczne w obliczu niektórych różnic i podobieństw tych instytucji

The Constitutional Court in Poland and the Constitutional Court in Slovakia – a comparative approach with regard to certain differences and similarities of these institutions

Dr. Grzegorz Chmielewski

Abstrakt

Sądowictwo konstytucyjne jest istotnym elementem funkcjonowania państwa. Zarówno w Polsce jak i Słowacji instytucja taka funkcjonuje już od wielu lat. Sądy konstytucyjne w obu krajach nie mają dokładnie takich samych uprawnień. Bardzo ważne jest by w swoich decyzjach były niezależne. Nie można być tego pewnym jeśli wybór sędziów jest powiązany z udziałem parlamentu oraz prezydenta. Sądy konstytucyjne są gwarantem ochrony praw i wolności, lecz ich działalność jest odbierana politycznie. Niezbędna jest odpowiednia kultura polityczna i prawna, aby zachować odpowiednie proporcje. W przeciwnym wypadku nadal kwestie personalne będą wpływać na ocenę działalności polskiego Trybunału Konstytucyjnego i słowackiego Sądu Konstytucyjnego.

Kluczowe słowa

Trybunał Konstytucyjny, Sąd Konstytucyjny, Polska, Słowacja

Abstract

The Constitutional Court is an important element of the functioning of the state. Constitutional courts in both countries do not have exactly the same powers. It is very important that they are independent in their decisions. This cannot be sure if the selection of judges is linked to the participation of parliament and the president. The Constitutional courts are a guarantee of the protection of rights and freedoms, but their activity is perceived politically. A proper political and legal culture is needed to maintain the right proportions. Otherwise, personnel issues will still affect the

Key words

Constitutional Tribunal, Constitutional Court, Poland, Slovakia

1. Kilka wstępnych uwag

Konstytucja to prawo ustanowione jako fundament istnienia państwa. Stanowi ona zasadniczo zbiór najważniejszych regulacji odnoszących się do zasad funkcjonowania państwa, kompetencji najważniejszych instytucji ustrojowych, a także norm odnoszących się dla jednostki wskazujących jej prawa, wolności oraz obowiązki. Jednakże jak słusznie zauważa B. Banaszak, aby mogła ona stanowić rzeczywistą podstawę całego systemu prawa w danym kraju oraz determinowała działalność prawotwórczą muszą powstać odpowiednie (cały system lub pojedyncze) instrumenty zapewniające zgodność całego prawa z ustawą zasadniczą¹. Wymaga zatem utworzenia odpowiedniej (lub odpowiednich) instytucji wyposażonych w stosowne uprawnienia do stania na straży realizacji postanowień Konstytucji. Kontrola konstytucyjności zaś jest zarówno elementem jak i efektem konstytucyjnego państwa prawa rozumianego jako kraj, w którym uznaje się pewne podstawowe zasady za ramy wytyczające i ograniczające działalność państwa jak też ramy dla jakiegokolwiek postępowania i zarządzania w życiu politycznym².

Takim rozwiązaniem jest coraz bardziej rozpowszechnione w Europie sądownictwo konstytucyjne. Ważne przy tym jest, aby sądy konstytucyjne pozostawały konsekwentne w swym orzecznictwie i niezależne od aktualnej sytuacji politycznej. Pozwala to na względną stabilność prawa i funkcjonowania całego organizmu państwowego oraz bezpieczeństwa życia człowieka.

W niniejszych rozważaniach nie będę przytaczał wszystkich uprawnień Sądu Konstytucyjnego mającego siedzibę w Koszycach i Trybunału Konstytucyjnego znajdującego się w Warszawie. Polski czytelnik mógł już wielokrotnie zapoznać się choćby ze skróconą wersją kompetencji dostępnej w literaturze jak i w internecie³. Chcę zwrócić uwagę

¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 927.

² Zob. V. Klokočka, *Ústavní systémy Európskych štátů*, Praha 1996, s. 365.

³ np. K. Skotnicki, *Konstytucja Słowacji*, Warszawa 2003, G. Chmielewski, *Konstytucyjny system ochrony podstawowych praw i wolności w Republice Słowackiej*, Warszawa 2011 czy też G. Chmielewski, *System Konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014.

poprzez wybrane aspekty na fakt, że sądownictwo konstytucyjne nie jest jednorodne nawet w krajach ze sobą sąsiadujących. Ponadto o ile sądownictwo powszechne jest traktowane jako jedna z głównych władz, które według klasycznego podziału powinny być niezależne od siebie, tak sądy konstytucyjne stoją nieco w innej pozycji a ich funkcjonowanie ma znaczenie nie tylko prawne, lecz również może być odczytywane w kategoriach politycznych.

2. Rola sądownictwa konstytucyjnego w Polsce i na Słowacji

Sądy konstytucyjne są nominalnie instytucjami niezależnymi od innych władz. Zarówno w Polsce jak i na Słowacji sądownictwo konstytucyjne to odrębne instytucje od innych naczelnych organów krajowych pomimo zaliczania ich do władzy sądowniczej. Oto w art. 124 Konstytucji Słowacji ustanowiono: Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej jest niezawisłym sądownym organem ochrony konstytucyjności”. Natomiast art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje, że: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Czy jednak ich działalność realnie nie podlega wpływom innych organów państwa czy też funkcjonariuszy państwa? Czy rozstrzygnięcia podejmowane przez dany skład orzeczniczy są wolne od jakichkolwiek wpływów politycznych? Nie poruszam w tym miejscu kwestii bezpośredniego oddziaływania większości parlamentarnej (np. poprzez wypowiedzi dla mediów, naciski w mediach społecznościowych na kierunek rozstrzygnięcia itp.). Nie można jednak zapominać, że dany sędzia został wybrany przez polityków jak i czasami zanim został sędzią był zwolennikiem a nawet członkiem określonej partii, ruchu czy stowarzyszenia.

Sądownictwo konstytucyjne powstało by równoważyć funkcjonowanie całego państwa oraz regulować działania pomiędzy poszczególnymi najważniejszymi jego organami, a jednocześnie aby chronić prawa i wolności człowieka i obywatela. Jego istnienie winno równoważyć oddziaływanie państwa na jednostkę (czego istotnym elementem jest skarga konstytucyjna). Stanowi również swoisty organ kontroli „jakości” prawa tzn. zgodności jego z Konstytucją i to zarówno w warstwie obowiązującego tekstu prawnego (kontrola abstrakcyjna) jak też praktycznego jego stosowania (jak to jest w przypadku pytań prejudycjalnych czy też skargi konstytucyjnej).

Działania sądów konstytucyjnych to według niektórych autorów szczególnie rodzaj kontroli- kontroli konstytucyjności prawa „i jest to obok stanowienia i stosowania prawa trzeci typ działań konstytucyjnych organów

państwa, a więc kontroli stanowienia prawa”⁴. Czy jednak gdyby zawęzić rolę do samej kontroli nie byłoby to stanowisko (przy pewnej dozie racji) zbyt wąskie? Sądy Konstytucyjne nie tylko dokonują swoistego sprawdzenia, ale również w mniejszym lub większym stopniu wpływają na proces naprawczy. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Podobnie stanowi art.125 ust. 6 słowackiej Konstytucji: „Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego wydane zgodnie z ust. 1, 2 i 5 są ogłaszane w sposób przewidziany dla ogłaszania ustaw. Prawomocne orzeczenie Sądu Konstytucyjnego ma moc powszechnie obowiązującą”. Żaden inny organ nie ma możliwości zawieszania obowiązywania przepisów powszechnie obowiązujących oraz uchylających je jak to ma miejsce na podstawie dalszych postanowień art. 190 polskiej Konstytucji czy wcześniejszych normach uregulowanych w art. 125 słowackiej ustawy zasadniczej.

Zarówno w Polsce i na Słowacji przyjęto model niemiecki sądu konstytucyjnego. Dopuszcza się w nich możliwość skargi wniesionej bezpośrednio przez obywatela. Jednakże w pewnym sensie sądy konstytucyjne w tych krajach nie są względem siebie identyczne- na Słowacji jego rola jest znacznie szersza- zdarza się, że jego wyroki zastępują wyroki sądów powszechnych oraz przyznają zadośćuczynienie⁵. Ponadto w literaturze prawniczej dopuszcza się-co prawda jako wyjątek, ale rozpatrywanie spraw rozstrzygniętych przez sądy powszechne⁶. W Polsce wymogi formalne oraz zakres przedmiotowy znacznie ograniczają jednostce dostęp do Trybunału Konstytucyjnego. Nie znana jest tutaj także formuła przyznawania bezpośrednio przez sąd konstytucyjny odszkodowania czy też jakiegokolwiek innej formy zadośćuczynienia za błędy wyrządzone przez organy państwa. Stąd tak duże różnice choćby w ilości składanych skarg konstytucyjnych oraz liczby rozstrzygnięć w tym zakresie (np. była Prezes Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej w okolicznościowym wystąpieniu na konferencji w 2013 roku podała następujące dane porównawcze: w 2012 roku w Polsce ok. 500 podań i 122 orzeczenia, a w

⁴ Zob. J. Trzciniński, *Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, Prawo i Życie 1/1998, s. 13-14.

⁵ Np. Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 27 czerwca 1996 r. (I ÚS 36/96), za: <http://merit.slv.cz/I.US36/1996> [dostęp 21.09.2019 r.].

⁶ Zob. E. Dobřík, *K otázke subsidiarity v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, [w:] *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*, red. L. Orosz, G. Dobrovičová, Košice 2007, s. 286.

analogicznym czasie na Słowacji- ponad 16.000 podań i blisko 14.000 orzeczeń)⁷.

3. Relacja prawa wewnętrznego względem prawa UE oraz obsada stanowisk jako czynniki polityczne w sądownictwie konstytucyjnym w Polsce i na Słowacji

W przypadku każdego sądu konstytucyjnego jego funkcjonowanie odbywa się zawsze w określonej przestrzeni czasowej, obszarowej jak i politycznej. Istotne znaczenie ma obowiązujący w danym państwie jego ustrój oraz siła ochrony systemu praw człowieka. Współcześnie dodatkowym bodźcem wpływającym na działanie instytucji krajowych ma także przynależność do organizacji międzynarodowych, a przede wszystkim jak ma to miejsce w przypadku Polski i Słowacji- do Unii Europejskiej. Już samo podejście do tego zagadnienia w obu krajach jest odmienne. W Republice Słowackiej po dziś dzień nie ma rozstrzygnięcia odnoszącego się jednoznacznie do roli prawa wspólnotowego na prawo wewnętrzne. W Polsce najpierw zostało wydane orzeczenie w pełnym składzie z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04: „Przedmiotem kontroli konstytucyjności w ramach kogencji określonej w art. 188 pkt 1 Konstytucji (z następstwami sprecyzowanymi w art. 190 ust. 1) może być też sama umowa międzynarodowa, w tym - traktaty dotyczące relacji RP Wspólnoty Europejskie, a nadto- choć tylko w zakresie nieodłącznie związanym ze stosowaniem Traktatu akcesyjnego oraz stanowiącego jego integralny składnik Aktu o warunkach przystąpienia- Traktaty konstytuujące i modyfikujące Wspólnoty (Unię Europejską)”. Natomiast 16 listopada 2011 r. w sprawie SK 45/09 TK kontynuował tę myśl i uznał, że: „Wobec wskazanej pozycji Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej, dopuszczalne jest badanie zgodności z nią norm rozporządzeń unijnych”. Zatem w polskim porządku prawnym Konstytucja w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ma pierwszeństwo względem prawa unijnego. Ta konstrukcja mimo pozornej jednoznaczności prowadzi dziś do wcale niełatwych decyzji. Jednym z takich przypadków była zmiana Konstytucji, gdy właśnie sąd konstytucyjny uznał za niezgodne z ówczesnym brzemieniem konstytucji postanowienia o dopuszczalności europejskiego nakazu aresztowania względem zakazu ekstradycji umieszczonego w

⁷ Szczegółowe informacje w: I. Macejková, *Právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky po dvadsiatich rokoch* [w:] *Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu*, Košice 2013, s. 35. Tekst dostępny również na: <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992216/macejkova-prispevok.pdf/04df8dec-7fd8-44f2-8019-a83f65c0c34f> [dostęp 25.09.2019 r.]

Konstytucji. Zmiana ta była podyktowana tym by przepisy wspólnotowe były zgodne z polską Konstytucją co wymusiło właśnie zmianę polskiego prawa a nie Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny jak w Polsce jak i Sąd Konstytucyjny na Słowacji jest organem obciążonym jest mimowolnie konotacją polityczną. Jak wskazuje T. Lalík: Sąd Konstytucyjny „jest zarówno *qasi*-politycznym i *quasi*-sądowym organem”⁸. Za takim poglądem przemawia kilka argumentów: 1) Sąd Konstytucyjny rozpatruje decyzje polityczne głowy państwa, rządu czy też parlamentu ujęte w ramy określonego aktu prawnego 2) rozstrzygnięcia Sądu Konstytucyjnego wpływają na dalsze postępowanie najważniejszych organów państwowych oraz prowadzenie dalszej polityki przez osobę sprawującą urząd Prezydenta czy też stanowi swoistą przeciwwagę dla niedbale przyjmowanych czasami pośpiesznie ustaw przez krajowy parlament większością sprzyjającą wypełnianiu polityki danej partii czy koalicji rządowej, 3) proces kreowania składu sędziowskiego tzn. sędziowie Sądu Konstytucyjnego są wyłaniani przez organy państwowe w krótszej lub dłuższej procedurze, w której zaangażowany jest parlament (ciało stanowiące emanację woli wyborczej co do preferencji programowo-politycznych suwerena) jak i Prezydent (który co prawda po wyborach staje się głową państwa dla wszystkich obywateli i przestaje być członkiem jakiegokolwiek partii, lecz wszakże przed wyborami zyskuje wsparcie od tych lub innych ruchów, partii czy stowarzyszeń o określonym charakterze politycznym).

W Polsce ciężar tej polityczności spoczywa przede wszystkim już na samym początku- wszakże zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyboru sędziów dokonuje izba ustawodawcza. Sytuacji nie ułatwiają także przepisy prawne odnoszące się co do wymagań dla samego kandydata na sędziego TK. Zgodnie z art. 194 ust. 1 zd. 1 *in fine* od kandydata wymagana jest „wyróżniająca się wiedza prawnicza”. Tymczasem względem Konstytucji te kryterium merytoryczne zostało zaostrzone w brzmieniu obecnie obowiązującego art. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego gdzie dodano następujące słowa: „oraz spełnia wymagania niezbędne do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego”⁹. Wpływ na obsadę- poza tym wymogiem- ma także zgłoszenie kandydatury nie osobiście a przez posłów, które wymagane

⁸ Por. T. Lalík, *Politika a aktivismus na ústavnóm sídle*, *Justičná revue* 5/2011, s. 691 i nast.

⁹ To ostatnie kryterium będzie spełnione m.in. wtedy, gdy kandydat na stanowisko sędziego TK pozostawał co najmniej dziesięć lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa lub radcy Prokuratury Generalnej RP albo przynajmniej przez dziesięć lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza.

jest nie wprost z ww. ustawy czy też Konstytucji, lecz z... Regulaminu Sejmu. Zgodnie z jego art. 30 kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego może zgłosić wyłącznie grupa co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu. By zostać sędzią zgodnie z następnym artykułem Regulaminu wymagane jest poparcie bezwzględnej większości głosów niższej izby ustawodawczej. Jak łatwo zauważyć w cały proces wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Polsce jest mocno obciążony udziałem polityków, co w znacznym stopniu obecnie osłabia możliwość dokonania wyboru takiej osoby, która nie jest zaangażowana politycznie lub nie jest związana z jakimkolwiek ugrupowaniem¹⁰. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny stał się w ostatnich latach obszarem bitwy politycznej pomiędzy obecnie rządzącymi a opozycją. Rządzący chcąc dokonać zmian prawnych dążą do wyłonienia takich sędziów, którzy nie będą hamowali realizacji obietnic wyborczych a opozycja uznaje tę instytucję jako oręż do powstrzymywania partii rządzącej w zmianach legislacyjnych. Takie współczesne postrzeganie tej instytucji, która przez wiele lat zbudowała sobie odpowiednią pozycję jako bezstronny organ dbający o porządek konstytucyjny wbrew komunistycznej władzy jak i wobec tej demokratycznie wybranej powoduje dziś osłabienie jej prestiżu. Być może dobrym sposobem na wyjście z tej sytuacji stanowiłoby rozwiązanie przyjęte w Republice Słowackiej co do podmiotów zgłaszających kandydatury sędziowskie. Argumentem sprzyjającym odłączeniu kandydata od środowiska p[olitycznego jest dość długa kadencja wynosząca w Polsce 9 lat.

Dodatковым czynnikiem obciążającym politycznie jest procedura wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego w Polsce. W myśl art. 194 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji ostateczny wybór spośród kandydatów przedstawianych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego zastrzeżony jest Prezydentowi jako jedna z jego prerogatyw. Chociaż głowa państwa jest apolityczna a osoba piastująca to stanowisko nie może w czasie sprawowania tej funkcji być członkiem jakiegokolwiek ugrupowania, ruchu czy stowarzyszenia, to postrzega się ją zawsze przez pryzmat środowiska jakie wspierało tę osobę w wyborze. Dlatego działania Prezydenta są odczytywane politycznie także względem wyboru najważniejszej osoby kierującej Trybunałem. Ponadto powołanie na stanowisko Prezesa to nie

¹⁰ Najbardziej znany jest przypadek wicemarszałka Sejmu w 2006 roku, który będąc czynnym politykiem i należąc do partii koalicji rządzącej, został wybrany (dzięki takiemu wsparciu) na sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Stanowiło to jawny jaskrawy przykład niezachowania choćby pozorów apolityczności składu Trybunału Konstytucyjnego w Polsce. Szerzej na ten temat oraz kontrowersji związanych z wyborem tej osoby m.in. na: <http://www.zw.com.pl/artukul/190082.html> [dostęp z dnia 13.09.2019 r.].

tylko wybór merytoryczny, ale również elekcja osoby, która potencjalnie lepiej będzie współpracowała z głową państwa.

W Republice Słowackiej wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego (a później odebrania od nich ślubowania) dokonuje Prezydent na podstawie art. 102 ust. 1 lit s Konstytucji spośród podwójnej liczby kandydatów. Do niego także należy zgodnie z art. 135 Konstytucji mianowanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz jego zastępcy. Uwagę przyciąga dość szerokie grono podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatur sędziów. Wedle § 15 ust. 1 najnowszej ustawy z dnia 24 października 2018 roku o Sądzie Konstytucyjnym i o zmianie niektórych innych ustaw (*o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov*; 314/2018 Z. z.) mają do tego prawo posłowie (każdy!), rząd, Prezes Sądu Konstytucyjnego, przewodniczący Rady Sądownictwa Republiki Słowackiej, pięciu członków tej Rady, Prezes Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, korporacje prawnicze i instytucje naukowe z zakresu prawa. Bez wątplenia takie rozwiązanie daje większy pluralizm co do zgłaszania kandydatów aniżeli ma to miejsce choćby w Polsce. Co jest istotne taka konstrukcja daje możliwość wskazania kandydata nie tylko ośrodkom politycznym (posłowie, rząd), ale również instytucjom bezstronnym (ombudsman, Prezes Sądu Najwyższego) czy też reprezentującym szeroko rozumiane środowisko prawnicze. Sędzią słowackiego Sądu Konstytucyjnego- wybieranego aż na 12 lat- może zostać mianowany obywatel, który posiada bierne prawo wyborcze do Rady Narodowej, ukończył 40 lat, ma wyższe wykształcenie prawnicze i jest co najmniej od 15 lat wykonuje zawód prawniczy (art. 134 ust. 2 zd.1 w zw. z art.134 ust. 3 Konstytucji).

Na marginesie powyższych refleksji nie warto tracić z pola widzenia faktu, że Prezydent na Słowacji dokonując personalnych wyborów wpływa bezpośrednio na obsadę składu orzekającego w przypadku oskarżeń w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej. Jak już wspomniałem Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej na podstawie art. 129 ust. 5 Konstytucji rozpoznaje skargi na naruszenie Konstytucji lub zdradę Ojczyzny przez głowę państwa. Z tego powodu Prezydent także jest przezorny w zakresie obsady sędziowskiej chroniąc się w ten sposób przy ewentualnym pociągnięciu do odpowiedzialności przed osobami skłonnyymi przychylić się do takiego wniosku. Nie jest to oczywiście główny powód rozważań przy powoływaniu poszczególnych sędziów, lecz z punktu widzenia osoby piastującej najwyższy urząd w państwie stanowi pewien argument za lub przeciw danej kandydaturze. W kwestii podobnej odpowiedzialności w Polsce właściwy jest odrębny organ jakim jest Trybunał Stanu, którego skład w myśl art. 199 Konstytucji wybierany jest w całości przez parlament. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej dokonuje

jedynie pośredniego wyboru jego przewodniczącego. Jest nim bowiem Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, którego zgodnie z art.183 ust. 3 Konstytucji z kolei właśnie wskazuje Prezydent. Kwestia ta również w zakresie ewentualnej odpowiedzialności polskiego Prezydenta budzi wątpliwości. Jednakże są to sprawy wymagające odrębnego rozważania .

4. Relacja działalności sądownictwa konstytucyjnego a politycznym jego odbiorem

Działanie sądów konstytucyjnych jest obarczone większym lub stopniem polityki- np. polityki państwa w danym obszarze albo oceny norm w świetle funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej. Dowodem tego są choćby słowa obecnego polskiego premiera Mateusza Morawieckiego 8 października 2018 roku w Warszawie¹¹, gdzie wyraźnie podkreślił, że musi uwzględniać w swej działalności politycznej wyroki sądu konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny jako „strażnik praworządności” musi wszakże decydować pomiędzy bieżącymi potrzebami państwa i polityki danej partii rządzącej a ogólnymi, uniwersalnymi wartościami. Niezależnie od tego jakie podejmie rozstrzygnięcie, jaki zapadnie wyrok będzie to odczytywane politycznie- jako wsparcie dla działań osób sprawujących obecnie władzę bądź też przeciwnie (w przypadku wyniku sprzecznego z oczekiwaniami rządzących)- jako element blokujący realizację własnego, najlepszego (w odczuciu większości parlamentarnej) planu przygotowywanego dla całego kraju.

Trybunał Konstytucyjny ustalający taką wykładnię Konstytucji, która jest zgodna z poglądami większości parlamentarnej, może być zagrożeniem dla ustawy zasadniczej, szczególnie, gdy legitymizuje w drodze dokonywanej przez niego wykładni zmiany Konstytucji przeprowadzane za pomocą ustaw zwykłych¹². Natomiast taki Trybunał, który stale nie zgadza się z większością parlamentarną, lub- jak wskazują doświadczenia ostatnich lat- jest posądzany o to, że mógłby stać się rzecznikiem opozycji parlamentarnej, zostaje- wbrew Konstytucji- pozbawiony właściwości niepokojących większość parlamentarną. W konsekwencji następuje groźne dla ustroju konstytucyjnego osłabienie pewności prawa zasadniczego .

Także sam sąd konstytucyjny niejednokrotnie rozpoznaje sprawy, które dotyczą istoty funkcjonowania państwa. Dotyczy to chociażby sporów

¹¹ „Ja sam, reprezentując świat polityki - bardzo czynnej polityki - bardzo często jestem konfrontowany z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, które są sprzeczne z wolą rządu” za: <http://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystosci-spotkania-wyklady/art/10313-dyskusja-rola-sadu-konstytucyjnego-we-wspolczesnym-panstwie/> [dostęp 25.09.2019 r.]

¹² R. Piotrowski, *Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle konstytucji RP* [w] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1/2018, s. 215.

kompetencyjnych oddanych pod rozstrzygnięcie Sądu Konstytucyjnego. Jest to co prawda kwestia prawna, lecz nie pozbawiona szerszego pojmowania koncepcji dalszego działania całego systemu organów w danym kraju. Wyrok wszakże powinien odpowiadać na istotne pytania dotyczące kierunków organizacji państwowości. Są to kwestie ideologiczne, odnoszące się do światopoglądu danej osoby czy grupy osób zrzeszonych w stowarzyszeniu lub partii. Wskazują właśnie na to orzeczenia tych sądów. Przykładem tego jest orzeczenie z 7 maja 2014 roku, w którym rozstrzygając o reformie sądownictwa stwierdzono między innymi, że: „Kwestie koncepcji są sprawami, na które samym prawnym rozważaniem nie da się znaleźć jasnej odpowiedzi. W takich sprawach szuka się odpowiedzi w argumentacji politycznej, przy czym można zakładać większą liczbę odpowiedzi, co wynika z pluralizmu politycznych poglądów, idei i ideologii. (...) Oczywiście, kiedy Sąd Konstytucyjny prowadzi rozważania pomiędzy prawem a polityką, jego zadaniem jest także chronić wartości i łączyć się w nich elementy woli i racjonalności, nie można znaleźć ścisłej i wyraźnej linii podziału między kwestiami prawnymi a faktycznymi, niemal politycznymi”¹³.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o dalszym funkcjonowaniu danej normy prawnej w państwie. Taki wyrok niejednokrotnie rodzi konsekwencje względem ewentualnych roszczeń finansowych lub skutków finansowych dla państwa. W przypadku Słowacji istnieje wprost możliwość uzyskania zadośćuczynienia pieniężnego za naruszenie prawa czy też wolności jednostki. W Polsce daje jedynie asumpt do dalszego postępowania przed sądami powszechnymi i ubiegania się o naprawienie krzywdy w drodze postępowania cywilnego. Jednakże uchylenie danego przepisu prawnego lub jego części to także określone zmiany prawne czy też skutki dla budżetu państwa co samo w sobie ma charakter polityczny. W pierwszym przypadku wymusza korektę polityki planów rządzących, a w drugim wymaga modyfikacji ekonomicznej dla działań władz. Nie sposób się jednak nie zgodzić z L. Berdisovou, iż w tym obszarze granica pomiędzy kwestiami prawnymi a politycznymi nie jest wyraźna¹⁴.

Sądownictwo konstytucyjne w obu omawianych krajach porusza także jeszcze jeden obszar związany z polityką. Zarówno w Polsce jak i na Słowacji rozstrzygane są kwestie możliwości funkcjonowania danej partii albo sprawowania mandatu. Na podstawie art.129 ust 4 słowackiej Konstytucji Sąd Konstytucyjny orzeka, czy rozstrzygnięcie o rozwiązaniu

¹³ Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z dnia 7 maja 2014 roku (PL. ÚS 102/2011) dostępny na: <http://merit.slv.cz/PL.US102/2011> [dostęp 23.09.2019 r.]

¹⁴ Por. L. Berdisová *Ústavný súd Slovenskej republiky* [w:] D.Krešlák (red.), *Ústavné právo*, Bratislava 2016, s. 555.

albo zawieszeniu działalności partii politycznej albo ruchu politycznego jest zgodne z ustawami konstytucyjnymi i z innymi ustawami. W tym przypadku następuje ocena nie samej partii, lecz prawidłowości podjętego rozstrzygnięcia sądu powszechnego. Wedle zaś art. 188 pkt 4 polskiej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. W tym wypadku konsekwentnie działania ograniczają się do rozpatrywania spraw pod kątem art. 13 Konstytucji tj. działania jakiejkolwiek partii politycznych lub podobnych organizacji, które by się odwoływały do ideologii totalitarnych tj. nazizmu, faszyzmu lub komunizmu¹⁵. Jak można zauważyć choćby na tylko tym fragmencie uprawnień obu sądów konstytucyjnych ich role są odmienne. Natomiast łączy je możliwość wpływania na funkcjonowanie danej partii politycznej w systemie danego kraju. Zatem znów organy te są potencjalnie zobowiązane do podejmowania spraw z zakresu prawa jak i polityki.

W przypadku Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej sprawuje on rolę szerszą aniżeli jego odpowiednik w Warszawie. Jak słusznie zauważa Ľ. Somorová obecnie obowiązujące regulacje konstytucyjne odnoszące się do kompetencji tego organu są stosunkowo rozległe i ich zakres jest w porównaniu z innymi sądami konstytucyjnymi w Europie niezwykle szeroki¹⁶. Zgodnie z normami powszechnie obowiązującego prawa pełni on rolę instytucji sprawującej nadzór wyborczy <skarga ws. uznania lub odmowy mandatu posła (art. 129 ust. 1 Konstytucji), konstytucyjność i legalność wyborów Prezydenta, parlamentu, samorządowych, a także do Parlamentu Europejskiego (art.129 ust. 2 Konstytucji), skarg ws. wyników referendum lub głosowania ludowego (art. 129 ust. 3 Konstytucji)> oraz organu odpowiedzialności konstytucyjnej dla głowy państwa. W Polsce część wyżej wymienionych uprawnień zamiast Trybunałowi Konstytucyjnemu przypisano Sądowi Najwyższemu (ważność wyborów Prezydenta, parlamentarnych czy referendum- zgodnie z art. 101 Konstytucji RP w zw. z art.125 Konstytucji RP i art. 129 Konstytucji RP) oraz Trybunałowi Stanu (odpowiedzialność Prezydenta i innych najważniejszych funkcjonariuszy państwowych w myśl art. 198 Konstytucji RP). Takie oddzielenie spraw politycznych w Polsce przez wiele lat

¹⁵ Taką opinię Trybunał Konstytucyjny wyraził m.in. w postanowieniu z dnia 24 listopada 2010 roku sygn. akt Pp 1/08: „Chociaż inne przepisy Konstytucji mogą również stanowić adekwatne wzorce oceny w sprawach partii politycznych powierzonych kognicji Trybunału Konstytucyjnego, to tylko w art. 13 Konstytucji został sformułowany zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji mających określone w tym przepisie cechy”. Dostępne na: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=6058&sprawa=4559> [dostęp 25.09.2019 r.]

¹⁶ Por. Ľ. Somorová, *Ústavný súd Slovenskej republiky* [w:] I. Palúš, Ľ. Somorová, *Štátne právo Slovenskej republiky*, Košice 2008, s. 427.

zapewniało postrzeganie Trybunału Konstytucyjnego pośród opinii publicznej jako instytucji mimo wszystko podejmującej rozstrzygnięcia bardziej pod względem merytorycznym wobec obowiązującego prawa niż konieczności przyjmowania ich w związku z prowadzoną w kraju bieżącą polityką. Zmiana takiego nastawienia nastąpiła w ostatnich latach kiedy rządzący jak i opozycja obsadę sędziowską uczynili jako jeden z frontów sporu politycznego. Niestety zamiast widzenia w Trybunale Konstytucyjnym instytucji niezależnej stojącej na straży prawa zauważono w nim- pod wpływem mediów, w tym mediów społecznościowych jak i mediów publicznych- element systemu wspomagającego (albo przynajmniej nie blokującego) realizację program danego rządu lub instytucję mogącą stanowić pewnego rodzaju barierę przed tą polityką lub w ostateczności chociaż organ zapobiegający zbyt szybkiego wdrażania go w życie.

Natomiast przypatrując się uprawniom Sądu Konstytucyjnego nie sposób oprzeć się wrażeniu, że dość duża grupa spraw związanych z życiem politycznym znajduje się w gestii tej instytucji. Być może dlatego poprzedni Prezydent Republiki Słowackiej, Andrej Kiska traktował w tak nieoczywisty sposób sprawy wyboru i mianowania sędziów upatrując w nim niejako politycznego rywala w zakresie dbania wizerunek instytucji praworządnej oraz realnego wpływu na bieżącą politykę w kraju. Odrębną kwestię stanowił negatywny stosunek głowy państwa do większości parlamentarnej. Tymczasem to ona decydowała, których kandydatów na sędziów Sądu Konstytucyjnego ostatecznie przedstawić Prezydentowi, a ten nie chcąc poddać się woli parlamentu w większości konsekwentnie odrzucał proponowane kandydaty. Zatem na Słowacji organ sądownictwa konstytucyjnego także stał się jednym z ważnych punktów walki politycznej. Z tego powodu za istotny krok w celu polepszenia sytuacji należy odczytywać przyjęcie w 2018 roku przez Radę Narodową ww. nowego aktu prawnego tj. ustawy o Sądzie Konstytucyjnym i o zmianie niektórych innych ustaw, w którym m.in. poszerzono krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów o środowiska pozapolityczne. Na pytanie czy zaproponowane rozwiązania okażą się wystarczające odpowiedź przyniosą przyszłe działania samego parlamentu oraz osobowość nowo wybranej Prezydent.

Zakończenie

O tym czy dane rozwiązanie będzie miało istotny wpływ na funkcjonowanie państwa ostatecznie zależy od kultury prawnej i kultury politycznej panującej w danym kraju. Bezsprzecznie wynika to dziś z presji funkcjonowania współczesnych mediów, gdzie niekorzystne rozstrzygnięcie sądu powszechnego a tym bardziej sądu konstytucyjnego o uchyleniu

danego aktu prawnego, jego części czy tylko jednego przepisu określa się używając stylistyki dziennikarstwa sportowego jako porażkę, przegraną czy niepowodzenie aktualnie rządzących. Z przykrością należy jednak skonstatować, że obecnie w stosunku do Trybunału Konstytucyjnego jak i Sądu Konstytucyjnego panuje pośród rządzących (oczywiście jest to pewna przenośnia) spojrzenie niepewnego swoich umiejętności sportowca, który z jednej strony zapewnia wszystkich o poszanowaniu każdej decyzji arbitra, który będzie obiektywnym rozjemcą podczas jego meczu, a z drugiej strony będzie dążył do tego by mieć wpływ na obsadę sędziego oraz życząc sobie by jeśli używał gwizdka to chociaż nie przeciwko niemu.

Należy jednak się takiemu zapatrywaniu przeciwstawić i nie zatracić z oczu powodów dla których instytucja sądu konstytucyjnego została utworzona- jako organu dbającego o porządek konstytucyjny oraz dającego stabilność funkcjonowania państwa pod względem ustrojowym jak i ochrony jednostki. We współczesnych demokracjach wydaje się elementem niezbędnym jako rozsądny rozjemca w materii prawnej oraz ustrojowej. Biorąc pod uwagę normatywistyczną teorię norm prawa stworzoną przez Hansa Kelsena nie ma odwrotu w zakresie poszukiwań innych rozwiązań dla prawidłowego rozstrzygnięcia współistnienia obowiązujących jak i nowych regulacji prawnych niż sądy konstytucyjne. Pozostaje jedynie znalezienie klucza dla właściwego traktowania ich zarówno pod względem doniosłości podejmowanych rozstrzygnięć jak też odizolowania ich od nacisków politycznych. Obecnie trudno jednak znaleźć taki sposób by zapewnić zupełną apolityczność tych organów co do składu oraz podejmowanych przez nich rozstrzygnięć. Świadczą o tym opinie prezentowane w literaturze zarówno w Polsce jak i na Słowacji¹⁷. Bez wątplenia w obu prezentowanych krajach z tego powodu trzeba prowadzić dalsze analizy dopuszczające modyfikację dotychczasowych przepisów prawnych w celu zmiany odbioru społecznego tego typu sądów jako stron w jakimkolwiek sporze politycznym. Nie można też odbierać tylko politycznie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Konstytucyjnego dostrzegając wielowymiarowość ich działania oraz społecznych skutków ich orzeczeń. Nie do przecenienia jest ich rola w zakresie ochrony praw i wolności jednostki. Bez wątplenia to dzięki sądownictwu konstytucyjnemu zwiększają się szanse na zachowanie demokracji w danym kraju a co wynika z tego- również zapewnienia ochrony przestrzegania prawa¹⁸.

¹⁷ np. A. Sulikowski, *Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu*, Państwo i Prawo 4/2016, s. 3-14; J. Drgonec, *Ústavné právo hmotne*, Bratislava 2018, s.366-367.

¹⁸ np. por. J. Drgonec, *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Šamorin 2008, s. 249.

Wykaz literatury

1. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2012,
2. L. Berdisová *Ústavný súd Slovenskej republiky* [w:] D.Krešlák (red.), *Ústavné právo*, Bratislava 2016,
3. G. Chmielewski, *Czym jest dziś Trybunał Stanu? Rząd pod osąd sędziów*, Dziennik Gazeta Prawna dod. *Prawnik* z dnia 19.10.2011 r.,
4. G. Chmielewski, *Konstytucyjny system ochrony podstawowych praw i wolności w Republice Słowackiej*, Warszawa 2011,
5. G. Chmielewski, *System Konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014,
6. E. Dobřík, *K otázke subsidiarity v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, [w:] *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*, red. L. Orosz, G. Dobrovičová, Košice 2007,
7. J. Drgonec, *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Šamorin 2008,
8. J. Drgonec, *Ústavné právo hmotne*, Bratislava 2018,
9. V. Klokočka, *Ústavní systémy Európskych štátů*, Praha 1996,
10. T. Lalík, *Politika a aktivismus na ústavnóm súde*, *Justičná revue* 5/2011
11. I. Macejková, *Právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky po dvadsiatich rokoch* [w:] *Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu*, Košice 2013,
12. R. Piotrowski, *Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle konstytucji RP* [w] *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1/2018,
13. K. Skotnicki, *Konstytucja Słowacji*, Warszawa 2003,
14. E. Somorová, *Ústavný súd Slovenskej republiky* [w:] I. Palúš, E. Somorová, *Štátne právo Slovenskej republiky*, Košice 2008,
15. A. Sulikowski, *Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu*, *Państwo i Prawo* 4/2016,
16. J. Trzeciński, *Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, *Prawo i Życie* 1/1998.

Orzeczenia

1. Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 27 czerwca 1996 r. (I ÚS 36/96),
2. Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z dnia 7 maja 2014 roku (PL. ÚS 102/2011),
3. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 roku (sygn. akt Pp 1/08),
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04,

5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie SK 45/09

Dane kontaktowe

Dr. Grzegorz Chmielewski

grzegorz.chmielewski@pwsz.nysa.pl

Instytut Bezpieczeństwa Wewnętrznego Państwowej Wyższej Szkoły
Zawodowej w Nysie

ul. Armii Krajowej 21

48-300 Nysa

Polska

Vybrané procesní aspekty řízení před Ústavním soudem České republiky

Selected procedural aspects of proceedings before the Constitutional Court of the Czech Republic

Prof. JUDr. Aleš Gerloch CSc., JUDr. Jan Tryzna, PhD.

Abstrakt

Autoři se v příspěvku věnují řízení před Ústavním soudem České republiky ve věcech ochrany ústavnosti. Rozebírají procedurální aspekty fungování Ústavního soudu. V současnosti lze mezi senáty pozorovat značný názorový rozptyl, pokud jde o přístup k posuzování jednotlivých kauz, v důsledku čehož lze v zásadě říci, že určité typy ústavních stížností mají větší šanci na úspěch u jednoho senátu než u senátů jiných. V příspěvku jsou ponoukány různé přístupy řešení, aby nedocházelo k rozdílným výsledkům v řízení. S tímto problémem nepřímo souvisí i procedura výběru soudců. Zároveň autoři v příspěvku vymezují vztah Ústavního soudu České republiky k obecným soudům. V závěru příspěvku se autoři věnují případům, kdy Ústavní soud zasahuje do stabilní rozhodovací praxe obecných soudů.

Klíčová slova

Ústavní soud České republiky, řízení ve věcech ochrany ústavnosti, rozhodovací praxe obecných soudů

Abstract

The authors focus on proceedings before the Constitutional Court of the Czech Republic in matters of constitutional protection. They discuss procedural aspects of the functioning of the Constitutional Court. At present, there is considerable disagreement among the chambers regarding the approach to the assessment of individual cases, as a result of which it can be said in principle that certain types of constitutional complaints have a better chance of success in one senate than in others. The paper suggests different approaches to solutions to avoid different results in management. The selection procedure for judges is also indirectly related to this problem. At the same time, the authors define the relationship of the Constitutional

Court of the Czech Republic to the general courts. In the conclusion of the article, the authors deal with cases where the Constitutional Court intervenes in the stable decision-making practice of general courts.

Key words

The Constitutional Court of the Czech Republic, proceedings in matters of protection of constitutions, decision-making practice of general courts

Úvod

Úkolem Ústavního soudu České republiky je ochrana ústavnosti (čl. 89 Ústavy). Ústavní soud tyto úkoly plní prostřednictvím pravomocí, které jsou mu svěřeny, a které definují jednotlivé typy řízení před Ústavním soudem. Nikoliv všechna řízení, která Ústavní soud může vést, vykazují nutně prvek ochrany ústavnosti *stricto sensu*. Ústavností v této souvislosti rozumíme zajištění takového stavu, kdy jsou dodrženy základní ústavní principy, t. j. ty fundamentální prvky ústavního pořádku, bez nichž by ústavní uspořádání pozbylo svého smyslu. Některá řízení, která mohou před Ústavním soudem probíhat, proto za řízení ve věcech ochrany ústavnosti nelze považovat.

Například řízení o ztrátě volitelnosti poslance nebo senátora, jakkoliv je volitelnost základní podmínkou pro výkon pasivního volebního práva, je primárně řízením závislým na posouzení skutkových okolností, které s ústavností ve smyslu zajištění naplňování a dodržování základních pravidel fungování státu souvisí pouze v širším smyslu, nikoliv bezprostředně. Podobně jen volně souvisí s ochranou ústavnosti řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, a to přesto, že funkce poslance nebo senátora je funkcí ústavní. V podstatě jde totiž pouze o přezkum řádnosti průběhu voleb a jejich výsledků.

Ústava, zákon o Ústavním soudu a případně subsidiárně použitelné procesní předpisy mají vytvářet procesní předpoklady pro plnění základní funkce Ústavního soudu. Jejich aplikace v řízeních před Ústavním soudem dává prostor posoudit jejich funkčnost, případně poukázat na některá jejich specifika.

Těžištěm rozhodování českého Ústavního soudu je rozhodování o individuálních ústavních stížnostech směřujících nejčastěji proti konečným rozhodnutím obecných soudů, které jsou projednávány tříčlennými senáty

Ústavního soudu. Ze statistických údajů¹ plyne, že v roce 2018 bylo podáno 4331 individuálních ústavních stížností projednávaných senáty, zatímco plénu Ústavního soudu připadlo k projednání pouze 48 věcí. Proto jsou následující úvahy vztaheny primárně k oblasti konkrétní ochrany ústavnosti s tím, že za relevantní lze považovat následující procedurální aspekty fungování Ústavního soudu:

- 1) uspořádání senátů Ústavního soudu a rozdělení jejich rozhodovacích pravomocí ve vztahu k rozhodování pléna Ústavního soudu
- 2) procedura výběru soudců Ústavního soudu
- 3) vymezení vztahu Ústavního soudu k obecným soudům
- 4) hlediska zkoumání při kontrole ústavnosti používaná Ústavním soudem

Uspořádání senátů Ústavního soudu, rozdělení práce mezi senáty a plénum

Ústavní soud standardně rozhoduje ve čtyřech tříčlenných senátech, jimž je vyhrazeno rozhodování převažující části agendy.

Z hlediska jednotlivých druhů řízení kvantitativně převažují řízení o individuálních ústavních stížnostech, která jsou podle zákona o Ústavním soudu vyhrazena rozhodování senátům. Plénu je vyhrazeno (§ 11 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, dále též jen „ZÚS“) rozhodování ve věcech abstraktní kontroly ústavnosti, jakož i v dalších specifických typech řízení (přezkum ústavnosti mezinárodních smluv, rozhodování ve věcech rozpuštění politických stran apod.), přičemž do senátní agendy může plénum Ústavního soudu zasahovat prakticky jen ve dvou případech, a to tehdy, pokud se senát neshodne na přijetí některého z návrhů (§ 21 ZÚS), nebo tehdy, chystá-li se senát odchýlit od právního názoru dříve vysloveného v jiné věci (§ 23 ZÚS). Fakticky se přípustná ingerence pléna Ústavního soudu rozšířila na základě rozhodnutí pléna publikovaného pod č. 52/2014 Sb., kterým bylo umožněno, aby plénum rozhodovalo ve věcech konkrétní kontroly ústavnosti i v některých dalších případech, a to například tehdy, když to jednomyslně navrhne senát.²

* Příspěvek byl zpracován s podporou prostředků z programu PROGRES Q04 Univerzity Karlovy.

¹ <https://www.usoud.cz/statistika/> [navštíveno dne 25. 10. 2019]

² Není bez zajímavosti, že bylo zrušeno předchozí rozhodnutí o atrahování působnosti č. 364/2012 Sb., které plénu vyhrazovalo též rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím velkého senátu Nejvyššího soudu a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čímž se počet individuálních ústavních stížností projednávaných plénem Ústavního soudu rozšiřoval.

Hlavním důsledkem této úpravy je skutečnost, že výsledek řízení o ústavní stížnosti do značné míry závisí na tom, kterému senátu konkrétní kauza připadne. Mezi jednotlivými senáty lze totiž pozorovat značný názorový rozptyl, pokud jde o přístup k posuzování jednotlivých kauz, v důsledku čehož lze v zásadě říci, že určité typy ústavních stížností mají větší šanci na úspěch u jednoho senátu než u senátů jiných, což zjevně souvisí právě s relativně velkým počtem senátů. Je sice zřejmé, že výsledek každého soudního řízení závisí do jisté míry na přístupu konkrétního soudce, resp. soudního senátu, nicméně v rámci běžné soudní soustavy korigují případný názorový rozptyl opravné prostředky. To v případě Ústavního soudu bez dalšího neplatí, resp. není možné.³

Pro demonstraci tohoto problému je vhodné odkázat na konkrétní rozhodnutí, ačkoliv bezprostředně použitelné materie je relativně málo. Je totiž vcelku ojedinělé, aby v jedné kauze rozhodoval Ústavní soud meritorně opakovaně. Obvykle je totiž jeho rozhodnutí obecnými soudy respektováno, což znamená, že konečné rozhodnutí odpovídá právnímu názoru Ústavního soudu, který v nálezů vyjádří. Pokud se pak přesto případ opět dostane k Ústavnímu soudu, v naprosté většině případů je ústavní stížnost odmítnuta z formálních důvodů bez meritorního přezkumu jako zjevně neopodstatněná právě z toho důvodu, že obecné soudy předchozí právní názor Ústavního soudu respektovaly. Prostor pro opakovaný meritorní přezkum nového konečného rozhodnutí, pokud respektuje předchozí nález Ústavního soudu, je proto minimální. Pokud k tomu vůbec dochází, pak je předmětem přezkumu určitá nová otázka, kterou ve svém předchozím rozhodnutí Ústavní soud neřešil.

Příkladem rozhodnutí, která se uvedenému vymykají, mohou být dva nálezy Ústavního soudu vydané postupně v totožném řízení, které se týkalo přezkumu výsledků obecních voleb (nález sp. zn. I. ÚS 4178/18 a nález sp. zn. IV. ÚS 1767/19).

Volební pravidla umožňují vyslovit obecnému soudu neplatnost voleb, pokud dojde k porušení volebního zákona takovým způsobem, který „hrubě ovlivnil“ výsledek voleb (nikoliv „mohl ovlivnit výsledek voleb“). Soud má v takovém případě povinnost zjistit, zda by takový výsledek nastal. Prakticky to znamená, že by soud měl zjišťovat, jaké by byly volební výsledky nebýt porušení volebního zákona, což je úkol obtížný, ba až

³ Srov. k tomu shodně Kühn, Z. Role judikatury v českém právu, In: Bobek, M., Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 128: „...oba nejvyšší soudy a do značné míry také ÚS v realitě nevystupují jako jednotný soud, ale jako relativně volné uskupení malých, zpravidla tříčlenných senátů s vymezenou pravomocí. Udržet jednotnou judikaturu za těchto podmínek je mimořádně náročné ...“.

nemožný, protože rozhodování voličů ovlivňuje mnoho subjektivních faktorů, které *ex post* nelze dost dobře rekonstruovat.

S výjimkou případů zjevného zásahu do výkonu volebního práva (např. znemožnění relevantní části voličů hlasovat uzavřením volebních místností, zjevné manipulaci s hlasovacími lístky a pod.) se úvaha o vlivu porušení volebních pravidel na výsledek voleb vždy pohybuje v rovině potenciality, a to např. tehdy, je-li hrubé porušení volebních pravidel spatřováno v porušení pravidel vedení volební kampaně, jak tomu bylo i v tomto případě. Je totiž prakticky nemožné spolehlivě dovodit, jaké by bylo rozhodnutí voličů, kdyby kampaň byla vedena v souladu se zákonem.

V prvním z obou nálezů dospěl Ústavní soud k závěru, že obecný soud nedostatečně vyhodnotil vliv porušení volebních pravidel na výsledek voleb; rozhodnutí soudu proto shledal jako nedostatečně odůvodněné právě vzhledem k nejasnému vlivu porušení volebních pravidel na výsledek voleb. V navazujícím rozhodnutí, ve kterém byly volby opět prohlášeny za neplatné, proto obecný soud svoji argumentaci rozvinul, avšak tato argumentace objektivně nemohla překročit hranice úvahy o potencialitě volebních výsledků z toho prostého důvodu, že nebylo možno spolehlivě empiricky ověřit, zda by voliči hlasovali jinak (resp. volební výsledky byly jiné), nebýt porušení volebních pravidel ve vztahu k volební kampani. (Obecný soud se sice opřel o statistické volební výsledky srovnatelných obcí, nicméně ani tak nebylo možno s jistotou říci, co ovlivnilo rozhodování voličů v konkrétní obci).

Opakovaná ústavní stížnost však již byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost. O věci rozhodoval jiný senát Ústavního soudu, který konstatoval, že obecný soud splnil pokyn spočívající v nutnosti důkladnějšího zdůvodnění svých závěrů. Pochybnosti, které vyslovil předchozí senát Ústavního soudu ohledně možného vlivu porušení pravidel volební kampaně na volební výsledek, na nichž byla opakovaná ústavní stížnost založena, nebyly reflektovány. Věcnou správnost argumentace obecného soudu o vlivu porušení volebního zákona na volební výsledek, která byla napadena opakovanou ústavní stížností, pak odmítl Ústavní soud přezkoumat⁴. Jinak řečeno, podstata sporu ve fázi řízení před Ústavním soudem byla stejná, výsledek však odlišný.

Je zřejmé, že odlišný přístup k téže problematice od různých senátů Ústavního soudu, jakkoliv procesně přípustný, není optimální. Příčinou je právě to, že shodné či obdobné otázky mohou být posuzovány různými senáty a mechanismus sjednocování judikatury prostřednictvím plenárního rozhodování není vždy z procesních důvodů využitelný. Nejde totiž mnohdy

⁴ Jeden ze tří soudců uplatnil dissent, nikoliv však k výroku rozhodnutí, nýbrž k jeho odůvodnění.

o odlišný právní názor k určité ústavní otázce již dříve rozhodnuté, který by vyžadoval předložit věc plénu, nýbrž o odlišný postup či přístup k posuzování jednotlivých ústavních stížností. Důsledkem je pak značný stupeň závislosti výsledku řízení na tom, kterému ze senátů Ústavního soudu věc připadne.

Řešení se nabízí několik. První možností je zpřísnění podmínek pro vyhovění ústavní stížnosti, kdy by se vyžadovala jednomyslná shoda všech členů senátu. Nepochybně by tak vzrostl počet odmítnutých ústavních stížností, avšak pokud vyjdeme z předpokladu, že stav neústavnosti je výjimečný, lze považovat požadavek, aby takový závěr byl přijat jednomyslně za racionální.

Druhou možností by bylo rozšíření počtu členů senátu při současném snížení počtu senátů. Efekt by byl prakticky shodný, totiž došlo by ke zvýšení potřebného počtu kladných hlasů ve prospěch závěru o neústavnosti napadeného rozhodnutí.

Další variantou by byla určitá specializace jednotlivých senátů podle obsahu ústavních stížností, resp. druhu napadaného aktu. Proti této variantě lze vznést jednak námitku nerovnoměrného rozložení nápadů⁵, jednak námitku, že by se judikatura výrazněji konzervovala, neboť ke změně právního názoru na určitou otázku ústavnosti by v rámci téhož senátu docházelo jen zřídka, zřejmě až v souvislosti s personální obměnou takového senátu.

Jako smysluplná se jeví jiná varianta, kdy by tříčlenné senáty plnily funkci jakéhosi vstupního filtru a rozhodovaly by o přípustnosti ústavní stížnosti, která by v kladném případě byla předložena k meritornímu rozhodnutí v plénu. Je pravděpodobné, že tento postup by postupně umožnil precizaci kritérií pro posuzování neústavnosti předchozích rozhodnutí napadaných ústavními stížnostmi.

Procedura výběru soudců

Procedura výběru soudců nepřímo souvisí s naznačeným prvním problémem. Ústavní soudnictví je z povahy věci méně svázáno přesně formulovanými právními pravidly, neboť Ústava, resp. další součásti ústavního pořádku včetně mezinárodních smluv o lidských právech, vytvářejí spíše vágní základ pro rozhodování Ústavního soudu. Osobnost soudce je proto klíčová pro volbu konečných řešení, která se zpravidla méně

⁵ Podle statistických údajů byl nápad případů k Ústavnímu soudu v roce 2018 podle předmětu předchozího řízení následující: 61% věci civilní, 22% věci trestní, 10% věci správní, zbytek ostatní věci různé povahy; srov. <https://www.usoud.cz/statistika/> [navštíveno dne 25. 10. 2019]

opírají o text ústavních předpisů a více jsou závislá právě na přístupu soudce a na jeho naturelu⁶.

Podle současné úpravy vybírá kandidáty na funkci soudce Ústavního soudu prezident republiky, který předkládá návrhy na vyslovení souhlasu s jejich jmenováním Senátu. Ačkoliv Ústava stanoví vcelku jednoznačná kritéria pro jmenování soudce Ústavního soudu (věk 40 let, vysokoškolské právnické vzdělání, bezúhonnost ve smyslu bezúhonnosti trestní, nejméně 10 let činnosti v právnické profesi), ustálila se praxe, podle které Senát posuzuje nejrůznější jiné faktory, jako je názorová orientace, morální zachovalost, odbornost a pod. navržených kandidátů.

Je otázkou, zda je takový postup vhodný, t. j. zda nemá být odpovědnost za výběr kandidáta na soudce Ústavního soudu ponechána na prezidentovi republiky, který musí respektovat Ústavou stanovené požadavky, přičemž je úkolem Senátu, aby splnění těchto požadavků ověřil a v kladném případě udělil souhlas se jmenováním navrženého soudce.

Jakkoliv nemá Senát povinnost odůvodňovat svůj případný nesouhlas s navrženým kandidátem (resp. odmítnutí souhlas udělit), z několika dosavadních rozhodování Senátu o návrzích prezidenta na schválení navržených kandidátů na soudce Ústavního soudu zjevně vyplynulo, že důvody nesouhlasu Senátu jsou jiné, než že by navržený kandidát nesplňoval ústavní kritéria pro výkon této funkce. V posledním případě⁷ pak bylo hlasování Senátu ovlivněno nikoliv jeho postojem k navrženému kandidátovi, nýbrž k prezidentovi republiky a jeho aparátu.

Zdálo by se proto vhodné uvažovat o jiném mechanismu výběru soudců Ústavního soudu, a inspirovat se například modelem Československé republiky, za které byl sedmičlenný Ústavní soud obsazován tak, že po dvou soudcích vysílaly Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, tři členy včetně předsedy jmenoval prezident republiky.⁸

Vymezení vztahu Ústavního soudu k obecným soudům

Z hlediska praktického působení Ústavního soudu je klíčové vymezení jeho vztahu k obecným soudům, neboť jsou to právě rozhodnutí obecných soudů, která jsou nejčastěji u Ústavního soudu napadána.

⁶ V oblasti abstraktní kontroly ústavnosti srov. k tomu aspektu soudního rozhodování Juhás, J. Vybrané metody empirické analýzy rozhodování Ústavního soudu v rámci výkonu abstraktní kontroly, in GERLOCH, A.; ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 715 a násl.

⁷ Srov. k tomu stenozáznam ze 7. schůze Senátu Parlamentu ČR konané dne 20. 3. 2019.

⁸ Čl. III zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

Ústavní soud standardně vychází z toho, že je oddělen od obecných soudů, odmítá být v pozici další přezkumné instance a zdůrazňuje, že je povolán k ochraně ústavnosti. Vzhledem k tomu, že kritéria ústavnosti plynou primárně z jeho vlastní judikatury, která precizuje, za jakých okolností je možno dovozovat zásah do ústavně zaručeného práva, je klíčové právě vymezení podmínek, za nichž lze k závěru o zásahu do ústavně zaručeného práva či svobody dojít.

Judikatura Ústavního soudu postupně vytvořila kritérium „ústavní intenzity“ porušení ústavně zaručeného práva či svobody, které stojí na tom, že určité nedostatky v procesu aplikace práva, a to jak v rovině hmotněprávní, tak v rovině procesní, lze obecným soudům tolerovat. To je relativně problematický koncept, neboť nelze s větší přesností odhadnout, kdy již došlo k překročení této hranice. Ústavní soud se jej proto snaží zpřesňovat, v důsledku čehož shledává dostatečně intenzivní protiústavní zásah například v případě zjevné svévole v postupu obecného soudu při interpretaci a aplikaci zákonných pravidel. Tak je tomu kupříkladu tehdy, je-li výrok soudu založen na „věcně nesprávných argumentech“ (nález sp. zn. IV. ÚS 777/12). Tím se ovšem Ústavní soud naopak staví do pozice „standardní“ přezkumné instance. Takový závěr se potvrzuje i v opačném směru, a to například tehdy, kdy sice Ústavní soud shledává určité rozhodnutí jako nedostatečně odůvodněné (což by bylo možno považovat za zásah do práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), avšak ústavně konformní z toho důvodu, že sám dovodí, že rozhodnutí jako takové je věcně podložené, a tedy správné.

Vzniklé napětí je možno analyzovat na základě rozlišení pochybení obecných soudů v oblasti práva procesního na straně jedné a práva hmotného na straně druhé. V případě hmotného práva je možno bezpečně dovodit neústavnost rozhodnutí jen tehdy, je-li v rozporu s nesporně formulovaným ustanovením ústavního pořádku (například vyvlastnění majetku bez jakékoliv náhrady). V jiných než takto jednoznačných případech mnohdy Ústavní soud na sebe ve skutečnosti úlohu další přezkumné instance bere. Naopak v procesním právu je možno závěr o porušení procesních pravidel formulovat s větší jistotou, protože například porušení práva na soudní ochranu (právo na spravedlivý proces) je možno dovodit při procesně chybném postupu, t. j. postupu, který je v rozporu se zákonem (procesními předpisy).

Dalším Ústavním soudem zavedeným filtrem, který dle jeho vlastní judikatury limituje možnosti ústavního přezkumu, je prvek „bagatelnosti“ sporu, který spočívá v tom, že věci málo významné Ústavní soud odmítá posuzovat.

Samozřejmě je otázkou, co je málo významná věc. Ústavní soud vytvořil hledisko „objektivní bagatelnosti“ spočívající v tom, že zásah do

subjektivních práv jednotlivce je zanedbatelný. Míra protiústavnosti postupu obecného soudu musí být proto výrazně větší,⁹ aby i v takto „objektivně bagatelní“ kauze byl vytvořen prostor pro zásah Ústavního soudu. Zpravidla je toto kritérium splněno při nízké hodnotě předmětu sporu v řízení před obecnými soudy.

Není to ovšem pravidlo aplikované automaticky; Ústavní soud jej mnohdy sám nedodržuje například v situaci, kdy ústavní stížnost podává „slabší strana“ právního vztahu (typicky spotřebitel), který se tak může dočkat ústavní ochrany, ačkoliv pokud by ve stejné věci podával ústavní stížnost podnikatel, ústavní stížnost by byla odmítnuta.

Celkově je proto žádoucí, aby byla důsledně dodržována kritéria přezkumu ústavnosti stanovená právě judikaturou Ústavního soudu, neboť neodpovídá hlediskům ochrany ústavnosti, aby Ústavní soud přehodnocoval závěry obecných soudů, které se jinak zdají být dostatečně a správně věcně zdůvodněné a podložené.

Příkladem rozhodnutí, kdy takto restriktivně Ústavní soud nepostupoval, je relativně nedávné rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 3212/18, které je pozoruhodné nikoliv z hlediska samotného výsledku celého řízení, nýbrž právě z hlediska argumentace Ústavního soudu.

Skutková stránka věci byla jednoduchá. Provozovatel ubytovacího zařízení podmínil přístup do svého hotelu občanům Ruské federace požadavkem podpisu adresného prohlášení odsuzujícího ruskou anexi Krymu. Za tento diskriminační přístup mu byla Českou obchodní inspekcí uložena pokuta. Správní soud i Nejvyšší správní soud správní žalobu i kasační stížnost v konečném důsledku zamítly. Podstata argumentace spočívala v tom, že jde o nepřípustnou diskriminaci ve smyslu § 6 zákona č. 634/1992 Sb., který zakazuje diskriminaci spotřebitele. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 2 As 43/2018 – 27 ze dne 28. 6. 2018 dospěl k závěru, že požadavek podpisu prohlášení odsuzujícího anexi Krymu Ruskou federací diskriminační je, neboť nutí určitého spotřebitele, občana Ruské federace, „*aby se hodnotově vymezil vůči zahraniční politice státu, jehož občanství má, a v případě, že s ní nesouhlasí, projevil svůj politický názor výslovně, s uvedením údajů o své totožnosti a stvrdil jej vlastnoručním podpisem. Poskytnutí noclehu v běžném hotelu je přitom podobně jako prodej chleba nebo knihy všední záležitostí nevyžadující od zájemce vyjavit*

⁹ Příkladem může být náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3134/19, v němž byla původní hodnota předmětu sporu zanedbatelná, avšak míra dotčení procesních práv původně nezletilého účastníka řízení tak vysoká, že zásah Ústavního soudu dle jeho vlastního závěru odůvodnila.

své hodnotové priority a morální ukotvení ani od poskytovatele jakýkoli specifický osobní (např. umělecký) vklad.“

Ústavní soud konstatoval, že argumentace Nejvyššího správního soudu je správná a svou kvalitou „výrazně nadstandardní“, avšak nesouhlasil s ní pouze v „hodnotové oblasti“, t. j. z důvodu „odlišného akcentu na některé základní hodnoty“. Argumentace Ústavního soudu je poněkud obtížně pochopitelná, neboť není zřejmé, na které základní hodnoty klade jiný důraz ve srovnání s Nejvyšším správním soudem, nicméně podstata věci je demonstrována zřetelně. Jakkoliv byl závěr Nejvyššího správního soudu aprobován jako správný, v konečném výsledku byl zvrácen.

Hlediska posuzování tvrzené neústavnosti napadených aktů používaná Ústavním soudem

Variabilita jednotlivých případů posuzovaných Ústavním soudem je natolik vysoká, že je obtížné najít určitá jednotící hlediska, která by umožnila přesněji určit, jakými úvahami se Ústavní soud řídí při posuzování důvodnosti jednotlivých ústavních stížností. Nepochybně existuje mnoho „banálních“ pochybení obecných soudů, která ve svých důsledcích znamenají porušení ústavně zaručeného práva. Do této kategorie spadají nejčastěji procesní i hmotněprávní nedostatky typu absence adekvátního zdůvodnění, opomenuté důkazy, argumentační svévole a pod.

Výjimkou hodnou pozornosti jsou případy, kdy Ústavní soud zasahuje do stabilní rozhodovací praxe obecných soudů. Zpravidla se jedná o určitou obecnější právní otázku, která svým významem přesahuje konkrétní kauzu. To, co mají tyto případy společného, je skutečnost, že ustálená rozhodovací praxe se Ústavnímu soudu jeví jako v zásadě neopodstatněná, a to i přesto, že je dlouhodobě akceptována.

Ústavní soud pak vystupuje nikoliv jako orgán ochrany ústavnosti v úzkém slova smyslu, nýbrž jako „soud zdravého rozumu“.

Zmínit lze tři příklady jeho rozhodnutí, které se významně dotkly dosavadní rozhodovací praxe obecných soudů, jež byla dlouhodobě ustálená.

První rozhodnutí se týkalo souběhu výkonu funkce statutárního orgánu obchodní společnosti s pracovním poměrem se shodnou náplní práce v téže společnosti. Podstata věci spočívala v tom, že dlouhodobě ustálená judikatura obecných soudů (první rozhodnutí týkající se této problematiky jsou již z roku 1993) vylučovala, aby jedna osobě souběžně vykonávala funkci statutárního orgánu obchodní společnosti a zároveň zaujímal na základě pracovní smlouvy pozici, jejíž pracovní náplň odpovídá funkci statutárního orgánu společnosti. Ústavní dimenzi představoval princip

legální licence, zásada *pacta sunt servanda* dovozovaná z čl. 1 Ústavy, jakož i právo na spravedlivý proces v rovině požadavku adekvátního zdůvodnění (čl. 36 Listiny).

Problém spočíval v tom, že žádné ustanovení, které by takový souběh činností zakazovalo, neexistovalo. Ačkoliv spory založené souběhem výkonu uvedených činností byly relativně časté, o případu tohoto typu dostal Ústavní soud příležitost rozhodovat až v roce 2016, t. j. 23 let poté, kdy se příslušná judikatura začala utvářet. Ústavní soud v nálezu sp. zn. I.ÚS 190/15 uvedl: „*Pokud chtějí obecné soudy dovozovat zákaz soukromého jednání, který není výslovně stanoven zákony, musí pro takový závěr předložit velmi přesvědčivé argumenty, protože jde o soudcovské dotváření práva proti zájmům soukromých osob. Takové soudcovské dotváření práva je nutné podrobit obzvláště přísnému ústavnímu přezkumu, neboť tímto postupem obecných soudů mohou být porušena nejen základní práva stěžovatele (a to zejména subjektivní právo stěžovatele na svobodné jednání v zákonných mezích ve smyslu čl. 2 odst. 3 Listiny a zásada pacta sunt servanda plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy), ale i princip dělby moci, který je nedílnou součástí principu právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.*“

Dalším podobným příkladem byla opět ustálená mnoholetá rozhodovací praxe obecných soudů týkající se vzniku členství v družstvu při jeho založení, zejména pak členství v bytovém družstvu, v němž účast slouží k uspokojení základního práva na bydlení. Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, vyžadoval podle interpretace plynoucí z ustálené judikatury, pro vznik členství osobní účast budoucího člena na ustavující schůzi, což dlouhodobě ustálená judikatura vykládala jako podmínku, na jejímž splnění je nutno trvat a nelze ji nijak překlenout.

Ve skutečnosti však dikce obchodního zákoníku tak jednoznačná, jak dovozovala judikatura obecných soudů, nebyla.¹⁰ Smysl tohoto ustanovení spočíval primárně v tom, aby byl kumulován dostatečný základní kapitál, nikoliv v tom, že by omezil členství v družstvu pouze na ty osoby, které se členské schůze osobně účastnily. Ústavní soud proto judikoval¹¹, že „*Závěr zastávaný obecnými soudy o nezbytné účasti zájemce o členství v družstvu na jeho ustavující schůzi neměl oporu v normách obchodního zákoníku č. 513/1992 Sb., regulujících založení družstva, a pokud tuto podmínku soudy bezpodmínečně vyžadovaly, zasáhly do práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.*“

¹⁰ Znění relevantního ustanovení § 224 obchodního zákoníku bylo následující: „*Ustavující schůze družstva vede k jeho založení, jestliže se na ní uchazeči o členství zavázali k členským vkladům dosahujícím stanovené částky zapisovaného základního kapitálu.*“

¹¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3701/15.

Posledním příkladem, tentokrát z oblasti trestního práva, jsou závěry Ústavního soudu revidující ustálenou rozhodovací praxi obecných soudů v oblasti trestní odpovědnosti za důsledky dopravních nehod.

Podstata věci spočívala v tom, že trestní soudy zásadně nepřihlížely při posuzování důsledků dopravních nehod k tomu, zda poškozený účastník dopravní nehody sám neporušil určitou povinnost, a to ve vztahu k trestní odpovědnosti viníka dopravní nehody. Jinak řečeno, řidič dopravního prostředku měl vždy povinnost počínat si tak, aby předvídal i porušení povinností jiných účastníků silničního provozu; pokud způsobil zanedbáním této povinnosti nehodu, byl za ni vždy odpovědný a spoluzavinění poškozeného, který sám porušil dopravní předpisy (typicky zákaz předjíždění, překročení povolené rychlosti), jej odpovědnosti nezprošťovalo.

Ústavní soud „oživil“ při posuzování případů tohoto druhu tzv. princip omezené důvěry v dopravě spočívající v tom, že se řidič při provozu na pozemních komunikacích může spoléhat na to, že ostatní účastníci budou dodržovat pravidla provozu na pozemních komunikacích, pokud z konkrétních okolností nevyplývá opak. V tomto případě jde poněkud paradoxně o renesanci přístupu zvoleného již od počátku 80. let minulého století, který byl později opuštěn s tím důsledkem, že odpovědnost za dopravní nehodu byla připsána tomu řidiči, který porušil „důležitější“ povinnost, nikoliv tomu řidiči, který tuto povinnost porušil úmyslně (např. nedbalostní nedání přednosti v jízdě vs. úmyslná nepřiměřená rychlost, řízení pod vlivem alkoholu apod.). Ústavní soud k tomu judikoval: *„Výklad, který provedly obecné soudy, dovozující porušení povinnosti stěžovatelem v konkrétním případě, znamená, že povinnost dbát zvýšené opatrnosti stanovenou v § 21 pravidel silničního provozu, je třeba interpretovat tak, že řidič musí zohlednit i možné úmyslné porušení pravidel jinými účastníky silničního provozu. Ústavní soud však s takovouto interpretací nesouhlasí. Pokud soudy současně dospějí k závěru, že podstatnější vliv na vznik škodlivého následku mělo úmyslné protiprávní jednání poškozeného, a nedbalost je dovozena jen z toho, že obžalovaný si nepočínal dostatečně obezřetně, protože nevzal v úvahu jednání poškozeného, není možné učinit závěr o vině tak, jak to provedly obecné soudy v projednávaném případě.“*

Tento judikatorní zvrát však nebyl zcela úspěšný, neboť navazující judikatura Nejvyššího soudu omezila užití principu omezené důvěry v dopravě pouze na situace, kdy *„ze situace v provozu na pozemních komunikacích nevyplývá povinnost dbát zvýšené opatrnosti nebo s předstihem reagovat na situaci, aby bylo zabráněno kolizi s jiným účastníkem zmíněného provozu.“*¹²

¹² Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 4 Tdo 785/2017 ze dne 17. 7. 2017

Shrnutí

Nejvýznamnějším problémem současné rozhodovací praxe Ústavního soudu se zdá být obtížně předvídatelný přístup k posuzování přípustnosti podaných ústavních stížností v rámci konkrétní kontroly ústavnosti. Tento problém naopak není patrný v plenárním rozhodování, protože abstraktní přezkum ústavnosti jen minimálně řeší procesní otázky projednatelnosti podaných návrhů, zatímco v rámci konkrétní kontroly ústavnosti je přípustnost ústavní stížnosti k meritornímu projednání klíčová pro úspěch v řízení před Ústavním soudem. To dokládají i statistické údaje, podle kterých je jen minimum meritorně projednaných ústavních stížností zamítnuto; naprostá většina neúspěšných stížností je odmítnuta z formálních důvodů, t.j. bez věcného projednání.

Z tohoto důvodu by bylo vhodné za účelem zefektivnění činnosti Ústavního soudu při ochraně ústavnosti, zvýšení předvídatelnosti jeho rozhodnutí pro stěžovatele a v konečném důsledku i za účelem zpřesnění vymezení vztahu Ústavního soudu k obecným soudům, precizovat kritéria přezkumu ústavnosti rozhodnutí ostatních orgánů veřejné moci. Bez institucionálních změn ve fungování Ústavního soudu však takového cíle zřejmě nebude možno dosáhnout.

Zoznam použitej literatúry

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky
2. Zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu
3. Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
4. Zákon č. 513/1991 Sb. Obchodní zákoník
5. Rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. 52/2014 Sb.
6. Rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 3212/18
7. Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. I. ÚS 4178/18
8. Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 1767/19
9. Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 777/12
10. Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. I.ÚS 190/15
11. Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. III. ÚS 3701/15
12. Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 4 Tdo 785/2017
13. <https://www.usoud.cz/statistika/>

Kontaktné údaje

Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

kvalifikace@prorektor.cuni.cz

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Ovocný trh 560/2

116 36 Praha 1

Česká republika

JUDr. Jan Tryzna, Ph.D.

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Ovocný trh 560/2

116 36 Praha 1

Česká republika

Konkurence Ústavního a Nejvyššího správního soudu

Competition between the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court

Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, CSc.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Abstrakt

Text se zabývá možností přenesení práva rušit podzákonné právní předpisy z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud. Tuto možnost hodnotí jako nevhodnou.

Klíčová slova

Ústavní soud, Nejvyšší správní soud

Abstract

The text deals with the possibility of transferring the right to repeal sub-legal regulations from the Constitutional Court to the Supreme Administrative Court. He considers this option inappropriate.

Keywords

Constitutional Court, Supreme Administrative Court

1. Rušení podzákonných právních předpisů

V Čechách, na Moravě a ve Slezsku Ústava umožňuje, aby v případě nezákonnosti, nikoliv neústavnosti, byly rušeny podzákonné právní předpisy, včetně obecně závazných vyhlášek obcí a krajů, vedle Ústavního soudu Nejvyšším správním soudem.¹ Zde přichází v úvahu, že Nejvyšší správní soud by mohl rušit právní předpisy na základě návrhu každého, kdo by byl dotčeným právním předpisem zkrácen na svých právech, či mu byla uložena nějaká povinnost, a to nejen pro případ porušení základních práv a svobod tak, jak je to umožněno již dnes ústavnímu stěžovateli u Ústavního

¹ Čl. 87 ods.1 písm. b) a ods. 3 Ústavy Čech, Moravy a Slezska č. 1/1993 Sb.

soudu, ale i z jiných důvodů. To by mohly osoby využít zvláště, pokud by příslušný dohledový orgán státu (Ministerstvo vnitra) považoval podzákonný právní předpis za právně perfektní.² Nutno dodat, že vládní návrh Ústavy z r. 1992 nepředpokládal existenci Nejvyššího správního soudu (existovalo správní kolegium Nejvyššího soudu) a do textu Ústavy byl narychlo doplněn až pozměňovací návrhy v České národní radě (parlamentu).

V roce 2001 předložila vláda návrh soudního řádu správního,³ který předpokládal možnost rušení podzákonných právních předpisů včetně obecně závazných vyhlášek Nejvyšším správním soudem na návrh všech subjektů, které mohou podat tentýž návrh Ústavnímu soudu a navíc na návrh senátu obecného soudu v souvislosti s použitím dotčeného podzákonného právního předpisu.⁴ Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny však na návrh svého člena Zdeňka Koudelky toto právo Nejvyššího správního soudu navrhl vypustit, což bylo následně schváleno Poslaneckou sněmovnou.⁵ Původní návrh vstupoval konkurenčně do působnosti Ústavního soudu. Pro rozšíření práva rušit podzákonné právní předpisy na Nejvyšší správní soud nebyl důvod, protože počet těchto řízení u Ústavního soudu je z celkového počtu podání nepatrný, tudíž nemůže být řeč o **odbřemenění Ústavního soudu**.⁶

² Vzorem mohla být úprava polského zákona o Nejvyšším správním soudu z 11. 5. 1995, čl. 16, ods. 1, bod 5 a čl. 24 (Dzennik ustaw, Nr. 74, poz. 368).

³ Vládní návrh soudního řádu správního, tisk Poslanecké sněmovny 1080, 3. volební období.

⁴ VLADIMÍR MIKULE: Demokratický právní stát a veřejná správa, *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*, Praha 2004, ISBN 80-7201-487-0, s. 466-467.

⁵ § 4 ods. 2 pís. b) a § 96 – 104 (díl 6) vládního návrhu. Tisk Poslanecké sněmovny 1080, 1080/1 a 1080/2, 3. volební období. Stejně stanovisko JOSEF BAXA, MICHAL MAZANEC: Reforma českého správního soudnictví, *Právní rádce* 1/2002, s. 9. Opačné stanovisko VLADIMÍR MIKULE: Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy, *Justiční praxe* 3/2002, s. 85-90. LENKA PÍTROVÁ: Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy, sborník *Deset let Ústavy ČR*, Eurolex Praha 2003, s. 355-367. Z iniciativy poslance Zdeňka Koudelky bylo také změněno sídlo Nejvyššího správního soudu z Prahy do Brna.

⁶ V roce 2001, který předcházel přijetí soudního řádu správního č. 150/2002 Sb., bylo publikováno ve Sbírce zákonů 7 nálezů Ústavního soudu ve věci návrhů na zrušení podzákonných právních předpisů, z nichž 2 se týkaly nařízení vlády (96 a 410/2001 Sb.) a 5 obecně závazných vyhlášek obcí (51, 129, 240, 269 a 270/2001 Sb.). Dále bylo podle publikovaných rozhodnutí ve Sbírce nálezů a rozhodnutí Ústavního soudu jedno řízení ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova usnesením č. 10/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS48/2000) zastaveno pro pozbytí platnosti daného předpisu a jedno řízení ve věci obecně závazné vyhlášky města Kravaře bylo z důvodu podání osobou zjevně neoprávněnou zastaveno usnesením č. 19/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS10/01).

Navíc hrozila **rozdílnost judikatury**, která zpravidla nastane, když obdobné věci rozhodují dva různé soudy v rozdílném osobním složení. Nešlo však jen o rozdílnost judikatury mezi oběma soudy, ale i v rámci Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud ruší podzákonné předpisy v plénu, což zajišťuje větší jednotnost judikatury. Zatímco Nejvyšší správní soud tak měl činit v senátech, a to i v rámci různých kolegií. Vznikala by možnost rozdílného posuzování různých senátů z různých kolegií stejných náležitostí právního předpisů bez ohledu na jeho věcnou působnost (správnost podpisů, vyhlášení apod.). K 1. 1. 2014 byla sice kolegia na Nejvyšším správním soudu rozhodnutím pléna na návrh předsedy Josefa Baxy zrušeny, ale mohou být kdykoliv obnoveny.

Mezi oběma soudy sice byla řešena otázka překážky věci zahájené (litispendence), nikoli však rozhodnuté (**res judicata**). Řízení o rušení podzákonných právních předpisů by se stalo fakticky **dvouinstančním**. Pokud by návrhovač nebyl úspěšný u Nejvyššího správního soudu s návrhem na zrušení z důvodu nezákonnosti, zřejmě by se domáhal stejného výsledku u Ústavního soudu z důvodu neústavnosti. Při námitce nezákonnosti uplatní obratný advokát většinou i námitku neústavnosti, neboť ústavní zásadou je zákonnost uplatňování veřejné moci.⁷

Naopak v případě zrušení obecně závazné vyhlášky by měla územní samospráva možnost podat speciální samosprávnou ústavní stížnost dle čl. 87 ods. 1 pís. c) Ústavy na rozdíl od jiných osob, které mohou podat jen obecnou ústavní stížnost podle čl. 87 ods. 1 pís. d) Ústavy. Při této speciální ústavní stížnosti Ústavní soud posuzuje nejen ústavnost jako u obecné ústavní stížnosti, ale i nezákonnost.⁸

Je jen otázkou času, kdy by některé věci posuzoval Ústavní soud odlišně, což by vedlo k válce soudů. Vláda se snažila tuto možnost vyloučit zákazem podání ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věcech rušení podzákonných právních předpisů.⁹ Avšak zákonný zákaz ústavních stížností by byl neústavní, protože čl. 87 ods. 1 pís. c) a d) Ústavy zaručuje ústavní stížnosti proti všem orgánům veřejné moci, kterým je i Nejvyšší správní soud. Z takového ústavního pravidla může učinit výjimku jen ústavní, nikoliv obyčejný zákon. Navíc uvedené řešení bylo

⁷ Čl. 2 ods. 3 Ústavy č. 1/1993 Sb. a čl. 2 ods. 2 Listiny základních práv a svobod uvozené ústavním zákonem č. 23/1991 Sb.

⁸ Nález č. 140/2000 Sbirky nálezů a usnesení Ústavního soudu (I.ÚS471/2000).

⁹ Část čtvrtá čl. IV, bod 1 – změna zákona o Ústavním soudu ve vládním návrhu zákona, kterým se mění některé zákony související s přijetím soudního řádu správního. Rovněž změna zákona o Ústavním soudu byla na návrh poslance Zdeňka Koudelky vypuštěna Ústavně právním výborem Poslanecké sněmovny a následně Poslaneckou sněmovnou. Tisk Poslanecké sněmovny 1081 a 1081/1, 3. volební období.

částečné, neboť zamezovalo dvouinstančnosti v případě navrhovatele – fyzické či právnické osoby, která podala návrh na zrušení podzákonného právního předpisu Nejvyššímu správnímu soudu ve spojení se správní žalobou nebo jiným návrhem (konkrétní kontrola norem). Situace v případě ostatních navrhovatelů (vláda, skupina poslanců či senátorů, zastupitelstvo kraje, Veřejný ochránce práv) při abstraktní kontrole norem však takto upravena nebyla, u nich nebylo vyloučeno podat návrh ve stejné věci Ústavnímu soudu.

Z výše uvedeného plyne, že možnost rušit podzákonné právní předpisy Nejvyšším správním soudem vedle Ústavního soudu je velmi problémová věc, fakticky společensky nepotřebná, protože ji dobře plní Ústavní soud. Pokud Nejvyšší správní soud dojde k závěru, že podzákonný právní předpis je neústavní, tak jej při svém rozhodování nepoužije,¹⁰ stejně jako jiné soudy, a tak rychle poskytne ochranu subjektivním právům. Je věcí jiných subjektů, aby v případě opakovaného nepoužití podzákonného právního předpisu soudem, podaly Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Do budoucna by z čl. 88 Ústavy měla být vypuštěna možnost zákonem svěřit Nejvyššímu správnímu soudu právo rušit podzákonné právní předpisy, neboť Nejvyšší správní soud spolu s obecnými soudy je především určen k ochraně subjektivních práv.¹¹ K ochraně objektivního práva z pohledu dodržování ústavnosti a zákonnosti je určen Ústavní soud.

Pokud zákon Nejvyššímu správnímu soudu přizná právo na rušení podzákonných právních předpisů, bude lepší, aby z těchto předpisů byly vyňaty obecně závazné vyhlášky jako právní předpisy vydané v ústavně garantované samosprávě obce či kraje. Nadále by je měl rušit jen Ústavní soud. Jinak se vlastně takovéto řízení stane dvouinstančním, neboť v případě zrušení obecně závazné vyhlášky územní samosprávy Nejvyšším správním soudem, bude moci být podána zastupitelstvem ústavní stížnost proti tomuto rozhodnutí z důvodu tvrzeného nezákonného zásahu státu do územní samosprávy. Územní samospráva je pod ústavní ochranou Ústavního soudu a tato ochrana nemůže být obyčejným zákonem vyloučena. Je jednodušší, když se celé řízení ve věci rušení podzákonných právních předpisů koncentruje u Ústavního soudu.

Nutno však podotknout, že Nejvyšší správní soud byl následnou novelou zákona¹² určen k přezkoumávání opatření obecné povahy, která sice

¹⁰ Čl. 95 ods. 1 Ústavy.

¹¹ Čl. 90 a 91 Ústavy.

¹² § 4 ods. 2 pís. c), § 48 ods. 2 pís. e), 101a-101d soudního řádu správního č. 150/2002 Sb. ve znění zákona č. 127/2005 Sb. Bod IVa odůvodnění nálezu č. 147/2007 Sbirky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 46 (Pl.5/04).

formálně nejsou právním předpisem, ale z povahy věci, kdy se týkají obecně určeného okruhu adresátů, fakticky plní stejnou úlohu jako podzákoný normativní správní předpis. Pokud by někdy byla dána možnost Nejvyššímu správnímu soudu rušit podzákoné právní předpisy, zřejmě tak bude činit za obdobných procesních podmínek jako u přezkumu opatření obecné povahy. Další novelou zákona bylo od roku 2012 rušení opatření obecné povahy postoupeno na krajské soudy s možností kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu, čímž se řízení stalo dvojinstančním.¹³

2. Kompetenční spory

Obdobně jako u rušení podzákoných předpisů Ústava umožňuje, aby vedle Ústavního soudu řešil Nejvyšší správní soud kompetenční spory, včetně kompetenčních sporů o rozsah působnosti samosprávy, respektive jejich orgánů. Toto ústavní zmocnění využil soudní řád správní pro řešení kompetenčních sporů mezi správním úřadem a orgánem samosprávy, pokud se týkají právo rozhodnout ve správním či jiném řízení.¹⁴ V ostatních případech zůstává pravomoc rozhodovat kompetenční spory mezi státem a územní samosprávou Ústavnímu soudu, který tuto pravomoc vyhradil plénu.¹⁵ Přitom až do 1. 1. 2003 měl výlučnou působnost řešit kompetenční spory Ústavní soud.¹⁶

Přenesením práva rozhodovat některé kompetenční spory mezi státem a územní samosprávnou na Nejvyšší správní soud se i toto řízení stalo fakticky dvouinstančním, byť to zákonodárce přímo nezamýšlel. I když zákon o Ústavním soudu vylučuje podání návrhu na kompetenční spor tehdy, jestliže ve věci může rozhodnout jiný orgán, tedy i Nejvyšší správní soud,¹⁷ může územní samospráva nespokojená s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ve věci rozsahu své samosprávní (samostatné) působnosti podat proti jeho rozhodnutí ústavní stížnost z důvodu nezákonného zásahu státu do práv územní samosprávy. Tak bude muset ve stejné věci, i když na základě formálně jiného návrhu, rozhodnout Ústavní soud.¹⁸

¹³ § 101c soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

¹⁴ Čl. 87 ods. 1 pís. k) a ods. 3 pís. b). Ústavy. § 97-101 soudního řádu správního. § 120-125 zákona o Ústavním soudu.

¹⁵ Sdělení Ústavního soudu č. 14/2004 Sb.

¹⁶ Ústavní soud nyní kompetenční spory rozhoduje v plénu, neboť tak určilo rozhodnutí jeho pléna dle pís. a) sdělení č. 14/2004 Sb. přijatého podle § 11 ods. 2 pís. k) zákona o Ústavním soudu ve znění zákona č. 83/2004 Sb. (dříve pís. j).

¹⁷ § 122 ods. 1 zákona o Ústavním soudu.

¹⁸ Čl. 87 ods. 1 pís. c) Ústavy.

Zoznam použitej literatúry

1. BAXA Josef – MAZANEC Michal. Reforma českého správního soudnictví, *Právní rádce* 1/2002, s. 5-10
2. MIKULE Vladimír. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy, *Justiční praxe* 3/2002
3. MIKULE Vladimír. Demokratický právní stát a veřejná správa, *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*, Praha 2004, ISBN 80-7201-487-0, s. 455-469
4. PÍTROVÁ Lenka. Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy, sborník *Deset let Ústavy ČR*, Eurolex Praha 2003

Kontaktné údaje

Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, PhD.

zdenek.koudelka@mail.muni.cz

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Veveří 70

611 80 Brno

Česká republika

Resuscitácia právneho predpisu

Resuscitation of legal regulation

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola Bratislava

Abstrakt

Príspevok sa venuje špeciálnemu účinku rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní o súlade právnych predpisov, ktorým je obnovenie platnosti a účinnosti právnej úpravy, ktorá bola zrušené právnou úpravou, ktorá v dôsledku rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky stratila účinnosť a platnosť. Príspevok sa zameriava na porovnanie zmeny v zákonnej úprave konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky účinnej od 1. marca 2019.

Kľúčové slová

Účinnosť právneho predpisu, rozhodnutie ústavného súdu, konanie o súlade právnych predpisov

Abstract

The contribution deals with the special effect of the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic in proceedings on compliance of legal regulations, which is the renewal of validity of legislation that was repealed by legislation that lost its effectiveness and validity due to the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The contribution aims to compare the change in the legal regulation of the proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic effective from 1 March 2019.

Keywords

Effectiveness of a legal regulation, decision of the Constitutional Court, the proceedings on the conformity of legal regulations

Úvod

Resuscitácia je oživovanie, kriesenie, či privádzanie k životu. Resuscitovať možno v podstate čokoľvek. Na úspešnú resuscitáciu je potrebná buď božská schopnosť, či božský zázrak, alebo moderné vedecké poznatky. Alebo len rozprávka. V jednom špecifickom prípade ale nie je potrebná ani božská schopnosť a ani moderné vedecké poznatky. Na schopnosť resuscitovať právny predpis postačuje jedna veta v zákone.

Resuscitačnou schopnosťou vo vzťahu k právnym predpisom disponuje Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Takáto schopnosť ústavného súdu nie je nová a neprinesol ju zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „nový zákon o ústavnom súde“). Tento zákon ale resuscitačné schopnosti ústavného súdu posunul na novú, kvalitatívne vyššiu úroveň.

Pôvodný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, v § 41a, ktorý upravoval právne účinky rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov vo vzťahu k resuscitácii v odseku 3 ustanovoval, že *„Stratou účinnosti, prípadne platnosti právnych predpisov na základe nálezu Ústavného súdu sa neobnovuje platnosť právnych predpisov nimi zrušených; ak však išlo len o ich zmenu alebo o doplnenie, platí skorší právny predpis v znení platnom pred touto zmenou alebo doplnením.“* Zrušený zákon o ústavnom súde založil riešenie resuscitačných účinkov rozhodnutia ústavného súdu na rozdielnom riešení resuscitačných schopností v závislosti od toho, či ide o právny predpis nový, teda taký, ktorým sa upravujú právne vzťahy po prvýkrát, alebo či ide o novelu právneho predpisu, teda jeho zmenu alebo doplnenie.

Vo vzťahu k zákonu, ktorými boli spoločenské vzťahy upravené po prvýkrát bol zrušený zákon o ústavnom súde z hľadiska resuscitácie striktný. Strata účinnosti a prípadná následná strata platnosti zákona na základe nálezu ústavného súdu nevedla nijako k resuscitácii ním zrušeného zákona. Účelom takejto úpravy bolo zabrániť, aby vyhlásením celého predpisu ako protiústavného sa neobnovila platnosť ním derogovaných predpisov.

Trochu iná situácia bola pri novelách. Tam nález ústavného súdu o nesúlade viedol k tomu, že platil skorší právny predpis v znení pred protiústavnou zmenou alebo protiústavným doplnením. Tento účinok nastal zo zákona. Protiústavnosť novely viedla k obnove pôvodného novelizovaného znenia, resp. bolo možné chirurgicky odstrániť protiústavnú novelu a obnoviť stav pred ňou.

Nový zákon o ústavnom súde v § 91 ods. 3 účinnom od 1. marca 2019 vyriešil účinky nálezu ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov vo vzťahu k resuscitačnej právomoci ústavného súdu neporovnateľne ambicióznejšie. Stanovil účinky nasledovne –

- stratou účinnosti alebo platnosti právnych predpisov na základe nálezu ústavného súdu sa neobnovuje platnosť právnych predpisov nimi zrušených, ak ústavný súd nerozhodne inak a
- ak však išlo len o ich zmenu alebo doplnenie platí skorší právny predpis v znení platnom pred touto zmenou alebo doplnením, ak ústavný súd nerozhodne inak.

V predložennom príspevku sa zameriame na analýzu posunu, ktorý v zákonnej úprave účinkov rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov nastal z hľadiska miesta novej rozhodovacej právomoci ústavného súdu v ústavnom systéme parlamentnej demokracie.

Doterajšie skúsenosti ústavného súdu s aplikáciou zrušeného zákona a jeho prístup k resuscitácii právnych predpisov

Z analýzy judikatúry ústavného súdu do 28. februára 2019 vo vzťahu k aplikácii § 41a ods. 3 zrušeného zákona o ústavnom súde možno konštatovať, že ústavný súd pristupoval k tomuto ustanoveniu veľmi rezervovane a uvedomoval si, že jeho rozhodnutie, ktoré podľa pravidla vyjadreného v tomto ustanovení viedlo v prípade novely zákona k resuscitácii predchádzajúcej právnej úpravy, znamenalo vstup do priestoru pozitívnej tvorby práva.

Ústavný súd prieskum derogačnej normy od počiatku považoval za výnimku, ktorú je potrebné aplikovať s opatrnosťou. Ústavný súd nemohol v záujme ochrany ústavnosti, zvlášť základných slobôd, úplne rezignovať na prieskum derogačnej normy z hmotnoprávných dôvodov, aj keď vnímal problematickosť prípadného (automatického) oživovania právnych predpisov tak z hľadiska právnej istoty, ako aj z hľadiska minimalizácie zásahov do zákonodarnej kompetencie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“).

Rozhodnutia ústavného súdu, v ktorých išlo v dôsledku jeho rozhodnutia o oživenie skôr platnej právnej úpravy, hodnotím ako veľmi triezve. Ústavný súd si vyššie uvedené účinky oživenia skôr platnej právnej úpravy uvedomoval, a to aj v kontexte toho, že toto oživenie môže priviesť k životu materiálne protiústavnú právnu úpravu. *„Pri bežnom prieskume noriem môže byť oživenie ex offio v režime § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde problematické, pretože dochádza k oživeniu normy, ktorá predchádzala (!) preskúmvanej norme a ktorá bola explicitne derogovaná zákonodarcom, prípadne môže dôjsť k oživeniu normy, ktorá je tiež*

ústavnoprávne sporná. Ak môžu byť takéto nechcené oživenia problémom, tak práve pri meritórnom prieskume ústavnosti derogačnej právnej normy môže byť oživenie cieľom, môže byť chcené, pretože práve legislatívna derogácia pôvodnej normy znamenala protiústavný stav.“¹

Pravidlo, že strata účinnosti, a prípadne aj strata platnosti zmeny alebo doplnenia zákona na základe rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade vedie k obnoveniu platnosti skoršieho zákona v zmenu pred zmenou alebo doplnením malo svoje opodstatnenie a bolo z hľadiska rozhodovania ústavného súdu a ochrany ústavnosti ním poskytovanej významné. Toto pravidlo poskytovalo ústavnému súdu možnosť konať bez obavy z toho, aký dôsledok pre právny poriadok z hľadiska jeho úplnosti a bezmedzerovosti vyvolá jeho rozhodnutie o nesúlade, ak ide o zmenu alebo doplnenie zákona.

Rozhodnutie ústavného súdu nevstupuje do vákuu a nemá iba akademické účinky. Otázka, ako sa rozhodnutie ústavného súdu prejaví na právnej regulácii spoločenských vzťahov z hľadiska jej kvality, či úplne fundamentálne jej existencie, nemôže zostať stranou úvah ústavného súdu pri jeho rozhodovaní. Rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade zmeny alebo doplnenie zákona s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) by mohlo vyvolať pochybnosti o tom, či okrem účinku podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, ktorý sa týka novely, nastal aj nejaký účinok vo vzťahu k novelizovanému zákonu. Inak povedané, čo bude platiť po strate účinnosti a aj prípadnej strate platnosti zmeny alebo doplnenia zákona. Obnoví sa platnosť právnej úpravy pred novelizáciou alebo nie a tým vznikne v práve medzera?

Medzera v práve by znamenala, že v ňom chýba právna úprava, ktorú by bolo možné vzhľadom na predmet regulácie zákona očakávať, ale aj vyžadovať a tým zákon nerieši všetky súvislosti upravovanej problematiky, resp. nerieši ich v rozsahu a spôsobom, ktorý by vytváral úplnú právnu úpravu. Existencia medzier v zákone vyvoláva otázku spôsobu a postupu ich odstránenia. Odstraňovanie prípadných medzier v zákone by v parlamentnej republike malo byť primárne úlohou parlamentu, pretože tento zákon nielen tvorí a kontroluje ich dodržiavanie, ale aj zodpovedá za stav a úroveň právneho poriadku. Nemožnosť dodržiavania zákona v dôsledku jeho nedokonalosti zakladá parlamentu povinnosť tento stav napraviť. V takej situácii by sa parlament nemal spoliehať na súdy a ich tvorbu práva, ale mal by konať ako zodpovedný a racionálny zákonodarca sám.²

¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 103/2011-16.

² BALOG, B.: *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 75.

Za určitých podmienok sú dôsledky medzery protiústavné, najmä vtedy, keď sa zákonodarca rozhodne, že určitú oblasť upraví, tento úmysel v zákone vysloví, avšak predvídanú reguláciu neprijme. Rovnaký záver platí aj v prípade, keď parlament deklarovanú úpravu prijal, ale tá bola zrušená preto, že nespĺňala ústavné kritériá, a zákonodarca neprijal ústavne konformnú náhradu, napriek tomu, že mu na to ústavný súd poskytol dostatočnú lehotu.³

Zákonná úprava stanovujúca pravidlo o oživení právnej úpravy spred jej novelizácie neústavným zákonom zabraňuje tomu, aby medzera v práve nastala a poskytuje ústavnému súdu v jeho rozhodovaní prvotnú istotu v tom, že v dôsledku jeho rozhodnutia o tom, že zmena alebo doplnenie zákona nie sú v súlade s ústavou nespôsobí medzeru v práve. Ide ale iba o prvú, základnú istotu pre ústavný súd. Toto pravidlo totiž znamená nielen to, že medzera v práve nenastane, ale aj to, že je zřejmé, ako sa vyplní - právnou úpravou v znení platnom pred jej zmenou alebo doplnením. Ústavný súd rozhoduje s vedomím, že jeho rozhodnutie o nesúlade vo vzťahu k zmene alebo doplneniu zákona obnoví pôvodnú právnu úpravu. Dalo by sa dokonca povedať, že v takomto prípade nie je cieľom konania pred ústavným súdom odstrániť z právneho poriadku protiústavný predpis, ale to je iba nástrojom na dosiahnutie skutočného cieľa sledovaného navrhovateľom, a to oživenie pôvodnej právnej úpravy, ak jej dosiahnutie nie je pre neho možné cestou zákonodarcu. Takejto situácie si musí byť ústavný súd vedomý.

Silné právomoci ústavného súdu ho totiž vťahujú do zodpovednosti za stav právneho poriadku. Každý, kto je schopný byť jeho pozitívnym tvorcom na zodpovednosti za stav právneho poriadku participuje v rozsahu svojej schopnosti ho tvoriť. Rozhodujúcu zodpovednosť nesie parlament. Svoj podiel má ale aj ústavný súd, ktorý nemôže byť ľahostajný k tomu, čo bude „deň po“ jeho rozhodnutí.

Invazívny zásah do právneho poriadku ale nemusí byť jediný spôsob riešenia domnelého nesúladu právneho predpisu s vyšším právnym predpisom. Osobitne neúplnosť písaného práva môže ústavný súd prekonať a vyriešiť, či vyplniť pomocou ústavne konformného výkladu príslušnej zákonnej úpravy. Takýto postup súčasne neznamená porušenie trojdelenia štátnej moci, pretože výklad príslušnej zákonnej úpravy nie je legislatívna činnosť. Výkladom sa právna norma netvorí, ale sa odhaľujú a formulujú vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktoré je pritom na sudcu kladená je ústavná konformita výkladu podľa čl. 152 ods. 4 ústavy.⁴

³ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 20/05.

⁴ K tomu uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 274/07.

Ústavne konformný výklad predstavuje menej invazívny zásah do právneho poriadku, ktorý umožňuje ústavnému súdu naplnenie jeho funkcie ochrany ústavnosti, ale súčasne nespôsobí dôsledok oživenia skoršieho zákona, ak by sa tomuto účinku ústavný súd chcel vyhnúť.

Je ale zrejmé, že ochrana ústavnosti výkladom má svoje limity. Niekedy nie je iná možnosť, ako do právneho poriadku zo strany ústavného súdu zasiahnuť. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti zasahuje do právneho poriadku svojím rozhodnutím o nesúlade právnych predpisov s vedomím účinkov podľa čl. 125 ods. 3 ústavy a do 28. februára 2018 aj účinkov podľa § 41a ods. 3 zrušeného zákona o ústavnom súde, ak išlo o vyslovenie nesúladu zmeny alebo doplnenia zákona. Takýmto postupom ústavný súd naplňal svoje poslanie nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti, ale aj orgánu, ktorý má ultimatívnu ústavnú zodpovednosť za efektívnu ochranu ústavnosti.

Ústavný súd je zriadený na ochranu ústavnosti Slovenskej republiky. Jeho právnou povinnosťou je dbať na dodržiavanie ústavy za každých okolností, nech je porušovateľom ktorýkoľvek orgán verejnej moci vrátane národnej rady.⁵ V konaní o súlade zákona s predpismi podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy vyvoláva rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade účinky aj voči národnej rade, ktoré nielen znamenajú stratu účinnosti zákona, ktorý prijala, ale vyvolávajú aj jej povinnosť rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade zodpovedným spôsobom reagovať.

Taká povinnosť existuje okrem prípadu, ak by sa parlament stotožnil s rozhodnutím ústavného súdu o nesúlade a úmyselne by nechal márne uplynúť lehotu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy a tým dosiahnuť stratu platnosti zákona alebo jeho protiústavných ustanovení. Ide o jeden z legitímnych postojov parlamentu, keď vzhľadom na obsah nálezu ústavného súdu nepovažuje za potrebné novelizovať príslušný právny predpis, aby ho uviedol do súladu s právnym predpisom vyššieho stupňa právnej sily.⁶

V takej situácii však nebude postačovať len to, že sa národná rada stotožní bez ďalšieho s rozhodnutím ústavného súdu. Ak by parlament chcel vyriešiť situáciu tým spôsobom, že by nechal márne uplynúť lehotu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy a dosiahnuť tým stratu platnosti nesúladného zákona alebo jeho časti, jeho povinnosťou by bolo najprv vyhodnotiť, či by stratou platnosti nesúladného zákona alebo jeho ustanovení nevznikla medzera v práve. Ak by taká situácia mala nastať, je povinnosťou parlamentu prijať

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

⁶ K tomu detailnejšie GAJDOŠÍKOVÁ, E., 2012. Vplyv rozhodnutí Ústavného súdu SR na tvorbu práva. In: JERMANOVÁ, H., CVRČEK, F. (eds). *Quo vadis strední Evropa? Metamorfózy práva III*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2012. s. 121 – 128.

ako reakciu na rozhodnutie ústavného súdu zákon a vznik medzery v práve odvrátiť.

Povinnosť prijať zákon v nadväznosti na rozhodnutie ústavného súdu má aj tú rovinu, že zahŕňa povinnosť parlamentu prijať zákon, ktorým zmení nesúladný zákon alebo jeho časť v súlade s rozhodnutím ústavného súdu. Parlament ako pozitívny zákonodarca bude rozhodnutie ústavného súdu rešpektovať ak v súlade s jeho rozhodnutím nesúladnú právnu úpravu uvedie do súladu s ústavou.⁷ Súčasne ale platí, že zákonodarca nie je viazaný obsahom odôvodnenia ústavného súdu ani v konaniach o súlade právnych predpisov a môže zvoliť iný legislatívny prístup než sa naznačuje v odôvodnení nálezu.⁸

Rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade zákona, ktorým sa menil alebo dopĺňal zákon s účinkom podľa § 41a ods. 3 zrušeného zákona o ústavnom súde neznamenal len vedomie tohto účinku z pohľadu ústavného súdu a jeho rozhodovania, ale znamenalo aj vedomosť o tomto účinku na strane národnej rady. Zrušený zákon o ústavnom súde zamedzoval vzniku medzery v práve, ktorá by v platnom práve nenastala, ak by národná rada v lehote podľa čl. 125 ods. 3 ústavy prijala novú právnu úpravu. Ak by to neurobila a stratou platnosti nesúladnej právnej úpravy by ani nedošlo k resuscitácii stavu, ktorý platil pred jej zmenou alebo doplnením, vznikla by v práve medzera.

Zamedzenie vzniku medzery v práve, aj za cenu toho, že pôvodná právna úprava nebola z pohľadu zákonodarcu zjavne vyhovujúca, keďže pristúpil k jej zmene alebo doplneniu, vytváralo pre národnú radu širší časový priestor na prijatie pozitívnej právnej úpravy, ktorá by mohla predstavovať úplne iné riešenie právnej úpravy spoločenských vzťahov, ako to, ktoré bolo kvalifikované ako nesúladne s ústavou, resp. to, ktoré by predstavovalo len bezprostrednú reakciu na nález ústavného súdu v lehote šiestich mesiacov od jeho účinkov.

Zastávam preto názor, že úprava v § 41a ods. 3 zrušeného zákona mala svoje opodstatnenie v tom, že umožňovala ústavnému súde poskytovať efektívnu ochranu ústavnosti, zamedzovala vzniku medzier v práve a súčasne vytvárala priestor aj pre reakciu národnej rady ako pozitívneho zákonodarcu.

⁷ BALOG, B.: *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 71 – 72.

⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 57/99.

Nová atestácia pre ústavný súd

Nový zákon o ústavnom súde upravil účinky odsudzujúceho rozhodnutia ústavného súdu v otázke resuscitácie právneho predpisu odlišne od svojho predchodcu. Podstata zostala zachovaná, strata účinnosti a platnosti právneho predpisu na základe nálezu ústavného súdu nevedie k obnoveniu platnosti pôvodnej právnej úpravy okrem prípadu, ak by išlo o zmenu a doplnenie zákona, kedy sa obnovuje platnosť predchádzajúcej právnej úpravy.

Podstatný rozdiel je v tom, ako tieto účinky nastávajú. Zrušený zákon o ústavnom súde ich ustanovil *ex lege*. Ak bola splnená hypotéza v § 41a ods. 3, účinok nastal. Ústavný súd (ale aj národná rada) s týmto účinkom pracovali ako s danou vecou. Toto už po 1. marci 2019 neplatí. Automatický účinok rozhodnutia ústavného súdu predpokladaný zákonom nastáva, ak ústavný súd nerozhodne inak. Ústavný súd teda môže svojím rozhodnutím účinok nálezu predpokladaný zákonom zmeniť. Ak by ústavný súd chcel dosiahnuť ten účinok, ktorý predpokladá zákon, nerozhodne o tom a nastane účinok podľa zákona. Ústavný súd ale rozhodnúť môže, pričom zákon ustanovuje, že musí rozhodnúť inak, teda inak, ako to predpokladá zákon.

Nie je to nevyhnutne záležitosť Boolovskej funkcie, kde možno priradiť len hodnotu 0 alebo 1, ale v zásade znenie § 91 ods. 3 nového zákona o ústavnom súde inú možnosť neponúka. Iným rozhodnutím je len rozhodnutie o tom, že stratou účinnosti alebo platnosti právnych predpisov na základe nálezu ústavného súdu sa obnovuje platnosť právnych predpisov nimi zrušených a rozhodnutie o tom, že ak išlo len o ich zmenu alebo doplnenie, neplatí skorší právny predpis v znení platnom pred touto zmenou alebo doplnením.

V nasledujúcom texte sa pokúsim zodpovedať na otázku, čo viedlo zákonodarcu (!) k takejto zmene, aký je jej ústavný základ a aké môže vyvolávať dôsledky na tvorbu právneho poriadku a vzťah ústavného súdu a národnej rady pri tvorbe zákonného práva.

Vo všeobecnosti je prijatie nového zákona o ústavnom súde po 25 rokoch existencie štátu potrebné oceniť. Do účinnosti vstupuje približne v čase nástupu sudcov ústavného súdu štvrtej generácie, čo tiež hodnotím kladne, pretože to vytvára priestor na aplikáciu nového zákona o ústavnom súde novým ústavným súdom.

Týka sa to aj právnej úpravy účinkov rozhodnutí ústavného súdu o nesúlade. Z judikatúry ústavného súdu do 28. februára 2019 nevyplýva, že by pokladal pôvodnú úpravu v § 41a ods. 3 za nedostatočnú, nepostačujúcu alebo by sa voči nej výrazne kriticky vymedzoval a apeloval na zákonodarcu, aby ju zmenil tak, aby mohol lepšie chrániť ústavnosť.

Dôvod zmeny v právnej úprave účinkov nálezov ústavného súdu určiť neviem. Dôvodová správa k tomu hovorí, že „*V záujme ochrany ústavnosti však predložené znenie umožňuje ústavnému súdu v konkrétnej prejednávanej veci rozhodnúť inak; t.j. že právnym následkom straty účinnosti, prípadne platnosti napadnutého právneho predpisu je obnovenie platnosti ním zrušeného právneho predpisu.*“. Dôvodom je teda potreba ochrany ústavnosti, ktorá zjavne § 41a ods. 3 zrušeného zákona o ústavnom súde nebola zabezpečená v takej kvalite, aby to bola efektívna a reálna ochrana ústavnosti. Tento dôvod identifikoval zákonodarca, ktorý má nekonečné množstvo iných príležitostí a možností, ako prispieť k ochrane ústavnosti, ale v novom zákone o ústavnom súde sa rozhodol práve pre tento.

Nová úprava resuscitácie právnych predpisov na základe rozhodnutia ústavného súdu nenasledovala po žiadnej zmene ústavy, ktorá by takýmto spôsobom právomoci ústavného súdu upravila. Novú atestáciu dostal ústavný súd od zákonodarcu. Skôr, ako sa jej budeme venovať, dva krátke pohľady k našim susedom.

Ústavný súd Českej republiky k otázke resuscitácie právnych predpisov jeho rozhodnutím zaujal postoj, ktorý korešpondoval aj s pôvodnou úpravou v zrušenom zákone o ústavnom súde. „*Ústavní soud totiž zastává právní názor, podle něhož zrušením napadeného protiústavního ustanovení zákona neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno. Ústavní soud totiž v řízení o kontrole norem vystupuje jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho "vyřazení" z právního řádu České republiky a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou "ožívání" předpisu již dříve zrušeného. Opačný názor by podle přesvědčení Ústavního soudu mohl vést ke vzniku značné právní nejistoty a k překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu. Proto lze uzavřít, že k "ožívání" dříve zrušeného či změněného právního předpisu v důsledku nálezu Ústavního soudu v uvedeném smyslu by mohlo dojít pouze tehdy, jestliže by to ústavní předpisy přímo umožňovaly (viz např. čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouska).*“.⁹ Zo záveru citovanej časti rozhodnutia vidno, že český ústavný súd nepokladá oživenie pôvodnej právnej úpravy na základe rozhodnutia ústavného súdu za nemožné, ale viaže ho na kompetenčnú podmienku. Ústavné predpisy by to mali priamo umožňovať. Tento dôsledok rozhodnutia ústavného súdu teda môže nastať, ale musí byť predpokladaný, podľa názoru českého ústavného súdu, ústavným poriadkom. A to dokonca priamo. Nepostačuje jeho

⁹ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 21/01.

vyvodenie ako implicitnej právomoci oživovať právne predpisy, nejde tu o nejakú náhodnú zázračnú oživovaciu moc, ktorú niekto v ústave nájde alebo nie, ale o trvalú a predvídateľnú právomoc. Nie o náhodný zázrak vzkriesenia, ale o schopnosť podloženú atestáciou. A túto atestáciu ústavnému súdu nemôže dať len tak hocikto, ale iba ústavodarca.

Zodpovedá tomu aj pohľad k rakúskym susedom. Rakúska spolková ústava v čl. 140 ods. 6 výslovne resuscitačnú právomoc rozhodnutí ústavného súdu ustanovuje. Ak je rozhodnutím ústavného súdu zrušený zákon pre jeho protiústavnosť, tak ku dňu účinnosti zrušenia, ak nie je v rozhodnutí stanovené inak, vstúpia do platnosti opäť tie ustanovenia, ktoré boli zrušené protiústavným zákonom. V oznámení o zrušení zákona je potrebné uviesť aj to, či a ktoré zákonné ustanovenia vstúpili opäť do platnosti.

Rakúsky spolkový ústavný súd pri aplikácii čl. 140 ods. 6 spolkovej ústavy posudzuje to, aký je zmysel a účel oživenia pôvodnej právnej úpravy. Pritom je podľa judikatúry Spolkového ústavného súdu vylúčené, že toto posúdenie vylúči už v štádiu posudzovania procesných predpokladov konania. Rovnako nie je s charakterom ústavnej úpravy v čl. 140 ods. 6 zlučiteľné to, aby bol Spolkový ústavný súd navrhovateľom nútený svojím rozhodnutím oživiť nejakú právnu normu.¹⁰

Ustanovenie § 91 ods. 3 nového zákona o ústavnom súde, resp. právna úprava účinkov rozhodnutia ústavného súdu tam upravená je súčasťou zákonnej úpravy podrobností o konaní o súlade právnych predpisov. Jeho ústavným základom a zdrojom je čl. 125 ústavy. Jeho súčasťou, ale ani súčasťou inej ústavnej úpravy, úprava účinkov rozhodnutí ústavného súdu obsahujúcu možnosť ústavného súdu rozhodovať tak, ako to predpokladá § 91 ods. 3 nového zákona o ústavnom súde nie je. Úprava v § 91 ods. 3 zákona o ústavnom súde nenadväzovala na zmenu alebo doplnenie ústavy, ktorá by takúto právomoc ústavnému súdu priznala. Otázka stojí tak, či je resuscitačná schopnosť ústavného predmetom ústavnej úpravy alebo je postačujúce, ak to bude vyhradené zákonodarcovi. Do úvahy je tiež potrebné vziať skutočnosť, že ústava splnomocňuje v čl. 140 zákonodarcu, aby zákonom ustanovil podrobnosti, a to o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov. Zákonodarca je oprávnený prijať aj iný zákon týkajúci sa ústavného súdu, ako iba zákon na základe čl. 140 ústavy. Respektíve môže v jednom zákone upraviť tak podrobnosti, ktoré predpokladá čl. 140 ústavy, ako aj iné skutočnosti. Túto úvahu uvádzam na okraj toho, že z legislatívneho hľadiska právomoc ustanoviť podrobnosti nevyhnutne predpokladá základnú, aspoň rámcovú, úpravu v predpise, ku ktorému sa podrobnosti ustanovujú. Čl. 140 ústavy

¹⁰ Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu VfGH 19. 6. 2015, G211/2014.

nepredpokladá ustanovenie takých pravidiel, ktoré by nemali charakter podrobnosti. Podrobnosť je ale možné ustanoviť len k tomu, čo existuje. V tomto prípade k niečomu, čo existuje v ústave. Z tohto pohľadu nepokladám § 91 ods. 3 nového zákona o ústavnom súde za prijatý na základe čl. 140 ústavy, pretože neustanovuje podrobnosť k ničomu, čo by poznala a upravovala ústava. Ako som ale uviedol, nie je to prekážka jeho prijatia, pretože národná rada je oprávnená prijať akýkoľvek zákon, nielen taký, aký výslovné predpokladá nejaké splnomocňovacie ustanovenie v ústave.

Doktrína hovorí, že „*Ústavný súd SR má širokú pôsobnosť a v rámci nej značné množstvo právomocí. Právny základ pôsobnosti pritom nenájdeme iba v ústave, ale napríklad aj v ústavných zákonoch. Vymedzenie pôsobnosti Ústavného súdu SR môžeme nájsť aj v zákonoch, ak ho Ústava SR umožňuje.*“¹¹ Ak sa vrátíme k vyššie uvedenému nálezu českého ústavného súdu, tento oživovanie právnych predpisov na základe jeho rozhodnutí odmietol, ale pripustil ho v situácii, ak by to ústavné predpisy priamo umožňovali. Možno z toho dovodiť, že pôsobnosť ústavného súdu je možné nájsť v právnom štáte aj v zákonoch, ale ústava by to mala umožňovať. Ústava by teda mala vo svojom blanketovom ustanovení odkazovať na to, že niečo nad jej rámec (a rámec ostatných ústavných zákonov v polylegálnej ústave) bude upravené v zákone. Pričom ale takouto vecou by nemala byť resuscitačná právomoc. Pre túto by sa mala striktné vyžadovať priama, či výslovná ústavná úprava.

Nový zákon o ústavnom súde resuscitačnú právomoc ústavného súdu ako takú nepriniesol. Právnu úpravu resuscitácie (bez zmienky v ústave) poznáme už od § 41a zrušeného zákona o ústavnom súde. Nový zákon u ústavnom súde ju posunul na úroveň novej atestácie v oživovaní.

Právna úprava v zrušenom zákone o ústavnom súde bola postavená na zákonomnom konštatovaní skutočnosti, ktorú bolo možné vyvodit' aj z prevládajúcej teórii normativizmu a zákon iba skonštatoval fakt, resp. skutočnosť, ktorá nastala ako účinok rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov. Tento účinok nastal *ex lege* a sám o sebe nebol predmetom výslovného rozhodnutia ústavného súdu. V prípade novely právneho predpisu, rozhodnutie ústavného súdu síce oživovalo právnu úpravu pred zmenou alebo doplnením, ale toto bol len nepriamy účinok rozhodnutia ústavného súdu, ktorý nastal, ak bolo rozhodnutie ústavného súdu pre napadnutú novelu zákona odsudzujúce.

Objektívny účinok rozhodnutia ústavného súdu vo vzťahu k oživovaniu právnej úpravy v konaní o súlade právnych predpisov bol prelomený. Tento objektívny účinok síce aj v novom zákone o ústavnom

¹¹ KROŠLÁK, D. a kol: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, 572 s.

súde zostáva na prvom mieste, ale môže byť nahradený iným výslovným rozhodnutím ústavného súdu. Výslovné rozhodnutie ústavného súdu nebude zahŕňať len to, či je alebo nie je napadnutý právny predpis v súlade s právnymi predpismi vyššej právnej sily, ale ak ho odsúdi, môže výslovne rozhodnúť aj o tom, či sa stratou jeho účinnosti a platnosti obnoví aj pôvodná právna úprava alebo nie. Ústavný súd bude môcť pravdepodobne rozhodnúť aj tak, že sa obnoví iba časť, niečo, z pôvodnej právnej úpravy a niečo nie. Vylúčenie takéhoto rozhodnutia podľa mňa z § 91 ods. 3 prvej vety nového zákona o ústavnom súde nevyplýva. V takomto prípade už nejde o konanie o súlade právnych predpisov, ktoré má z právneho poriadku odstrániť neústavný prvok. V tomto prípade už ide o konanie o tvorbe právneho poriadku. Podstata nie je v odstránení neústavného predpisu alebo jeho časti z právneho poriadku, ale toto rozhodnutie je len prerekvizita k tomu, aby mohol ústavný súd ako pozitívny zákonodarca povedať, čo bude pozitívne platiť jeho rozhodnutí. Môže ponechať stav, že nebude platiť nič, neobnoví sa platnosť žiadnej právnej úpravy a nastane medzera, až kým ju nevyplní národná rada. Môže obnoviť právnu úpravu zrušenú neústavnou právnou úpravou v celom rozsahu jej pôvodného zrušenia neústavným predpisom. Môže ale aj rozhodnúť o tom, že sa oživí len časť pôvodnej právnej úpravy v rozsahu menšom, ako bola zrušená neústavným predpisom.

Obmedzenie ústavného súdu na negatívneho zákonodarcu už nemusí zodpovedať jeho pozícii v postmodernom svete a jeho právnom poriadku. Nespochybnujem preto jeho rozširujúce sa právomoci. Domnievam sa ale, že o zásahu do kompetenčnej výbavy ústavného súdu by mal rozhodnúť ústavodarca. Rozhodnutie o tom, že právne predpisy v Slovenskej republike môže tvoriť aj ústavný súd by nemalo byť vyhradené inému subjektu ako iba a len ústavodarcovi. Ak by tento rozhodol o takomto rozdelení legislatívnej právomoci aj na orgán moci súdnej, bolo by to jeho najvyššie ústavné rozhodnutie. V našom prípade ale išlo o rozhodnutie zákonodarcu. Zákonodarca rozšíril účinky rozhodnutí ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov spôsobom, ktorý čl. 125 ústavy nepozná.

Skutočnosť, že tak urobil zákonodarca je ale významná z pohľadu dopadov na ústavný poriadok a osobitne na jeho pozíciu základného zákonodarcu v ňom. Zákonodarca totiž priznal ústavnému súdu právomoc na svoj úkor. Nový zákon o ústavnom súde je iba pokračovaním smutného príbehu poklesu legislatívnej autority národnej rady, ktorá sa sama vzdáva svojej pozície výlučného tvorcu zákonov ako základných stavebných

kameňov pozitívneho právneho poriadku Slovenskej republiky. Takáto pozícia je v demokratickom a právnom štáte pre ňu jednoducho priveľká.¹²

K platnej resuscitačnej právomoci ústavného súdu možno v širšom kontexte jeho právomocí uzavrieť, že ústavný súd má, či môže mať štyri skupiny právomocí

- právomoc výslovne určenú/ustanovenú kompetenčnými normami ústavy,
- vyvodenú právomoc, ktorú možno korektnými výkladovými postupmi vyvodíť z výslovných ustanovení platnej právnej úpravy,¹³
- právomoc výslovne ustanovenú v zákonoch, ak to ústava predpokladá a
- právomoc výslovne určenú v zákonoch bez toho, aby to ústava predpokladala.

Záver

Žijeme v dobe označovanej ako postmoderna. Tá je typická o. i. aj fragmentáciou, pluralitou zdrojov a absenciou jedného, zjednocujúceho, či jednotiacieho prvku. Prejavuje sa aj v tvorbe práva. Postmoderna sa tu prejavuje práve v poklese podielu parlamentu ako pôvodne jediného zdroja na tvorbe práva a na náraste významu a kvantity práva tvoreného mimo politickej moci.

Postavenie ústavných súdov ako negatívnych zákonodarcov sa za posledné desaťročia zmenilo. Z hľadiska požiadavky ochrany základných práv a slobôd ako aj právneho štátu sa posunula pozícia ústavných súdov aj do oblasti mimo pozitívneho práva, do oblasti práva *de lege ferenda*, ak zákonodarca úmyselne alebo neúmyselne rezignoval na svoje poslanie pozitívneho zákonodarcu a z rôznych dôvodov sa vyhýba prijatiu pozitívneho práva.

Hodnotenie dopadu § 91 ods. 3 nového zákona o ústavnom súde na právny poriadok Slovenskej republiky, na jeho tvorbu a stav a na vzťahy k parlamentu je výrazne predčasné. Ústavný súd sa k § 41a ods. 3 zrušeného zákona o ústavnom súde staval rezervovane a zdržanlivo. Z jeho judikatúry som ani nevidel apel na zákonodarcu, že by samotný ústavný súd pokladal túto úpravu za nedostatočnú pre plnenie jeho ústavného poslania nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti. Nepredpokladám preto z jeho strany aktívne a neadekvátne uchopenie novej právomoci oživovať zrušené právne predpisy.

¹² Nechcem opakovať kritiku, preto odkazujem na - BALOG, B.: *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 83.

¹³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

Zoznam použitej literatúry

1. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
2. Zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov
3. Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov
4. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 103/2011-16
5. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 274/07
6. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 57/99
7. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014
8. Nález Ústavného soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 20/05
9. Nález Ústavného soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 21/01
10. Rozhodnutie Spolkového ústavného soudu VfGH 19. 6. 2015, G211/2014
11. BALOG, Boris. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. s. 173. ISBN 978-80-8168-931-4
12. KROŠLÁK, Daniel a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. s. 804. ISBN 978-80-8168-511-8

Kontaktné údaje

Doc. JUDr. Boris Balog, PhD.
boris.balog@paneurouni.com
Paneurópska vysoká škola n. o.
Tomášikova 20
820 09 Bratislava
Slovenská republika

Publikovanie nálezov Ústavného súdu SR v zbierke zákonov v konaní o súlade právnych predpisov¹²

Publication of the findings of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the Collection of Laws in the proceedings on the conformity of legal regulations

doc. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD.

*Katedra ústavného práva
Právnická fakulta UK, Bratislava*

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá problematikou publikovania nálezov ústavného súdu v zbierke zákonov v konaní o súlade právnych predpisov. Okrem základnej charakteristiky tejto finálnej procesnej fázy konania, ponúka aj empirický výskum, ktorým sa odhaľuje skutočnosť obrovských prieťahoch pri vyhlasovaní zbierky zákonov s nálezom ústavného súdu o neústavnosti právnej regulácie. V druhej časti príspevok negatívne hodnotí novú právnu úpravu zákona č. 314/2018 Z.z., ktorou sa zaviedla novinka spočívajúca vo výpočte tých častí rozhodnutia, ktoré sa obligatórne publikujú v zbierke zákonov. Zároveň článok poukazuje aj na možné problémy pri aplikácii tejto úpravy, ktoré môžu viesť k ešte väčšiemu predĺženiu času, kedy nastanú účinky rozhodnutia ústavného súdu.

Kľúčové slová

nález ústavného súdu, zbierka zákonov, publikácia

Abstract

The paper analyses a publication stage of judicial review decisions issued by the Constitutional Court in the Collection of Laws. Beside fundamental characteristics of the final procedural stage, the first part includes an empirical research that reveals huge delays in publication of the Collection of Laws with the Court's judgments declaring unconstitutionality. In the

¹ Tento článok bol vypracovaný za podpory projektu VEGA č. 1/0859/18: Obmedzovanie slobody prejavu: prípad trezorový film.

² Za pomoc pri vypracovaní tabuliek a všetkých informácií, ktoré sa v nich nachádzajú, ďakujem trom študentom PraF UK, ktorí mi zhromaždili všetky údaje.

second part, the paper negatively evaluates new regulation in the Statute No. 314/2018 Coll. of Laws that introduced novelty in what parts of judgment shall be published in the Collection of Laws. It also highlights several problems in application of the regulation that might lead inter alia to even greater delays when the judgments formally take effects.

Keywords

findings of Constitutional Court, collection of laws, publication

Úvod

Príspevok pojednáva o finálnej procesnej fáze konania o súlade právnych predpisov, ktoré tvorí typickú kompetenciu ústavného súdnictva v zmysle kelsenovského modelu kontroly ústavnosti. Problematike nie je v doktrinálnej práci ústavného práva procesného venovaná dostatočná pozornosť. Ako vyplýva aj z empirického výskumu, o ktorom je prvá časť príspevku, vďaka tomu slovenskej konštitucionalistike ušla významná skutočnosť, ktorou je oneskorená publikácia zbierky zákonov s nálezmi ústavného súdu. Tým dochádza aj k predlžovaniu doby, kedy formálne nastanú účinky nálezu ústavného súdu o neústavnosti právneho predpisu. Zároveň v právnom poriadku zostáva platný a účinný právny predpis (jeho časť či ustanovenie), ktorý je protiústavný. Okrem identifikácie problému, príspevok ponúka aj dve stručné riešenia tejto nekomfortnej situácie.

Druhá časť príspevku kriticky hodnotí novú právnu úpravu v zákone č. 314/2018 Z.z., keď sa v zbierke zákonov majú okrem výrokovej časti publikovať aj ďalšie časti rozhodnutia. Argumentáciou poukazujem na iracionalitu a neprepracovanosť tejto regulácie, ktorá okrem iných negatívnych dôsledkov, môže paradoxne ešte viac prispieť k predĺženiu doby, kedy príde k vyhláseniu nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov.

Účinky meritórneho rozhodnutia v konaní o súlade právnych predpisov

Ústava v čl. 125 ods. 6 určuje, že rozhodnutia ústavného súdu vydané v konaní podľa čl. 125 ods. 1 sa vyhlasujú spôsobom, ktorým sa vyhlasujú zákony. Zároveň je toto rozhodnutie všeobecne záväzné. Podobným spôsobom aj zákon č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde SR (ďalej len „ZoÚS“) stanovuje právoplatnosť a všeobecnú záväznosť nálezov ústavného súdu.

Právoplatnosťou rozhodnutia ústavného súdu sa konštituuje jeho definitívnosť. Podľa názorov doktríny je právoplatnosť stav ako aj vlastnosť rozhodnutia. Ide o konečné a autoritatívne stanovovanie toho, čo sa považuje

za rozhodnuté zo strany orgánu verejnej moci (ústavného súdu) po stránke formálnej (definitívne skončenie konania) aj po stránke materiálnej (záväznosť a nemeniteľnosť rozhodnutia).³

Všeobecná záväznosť zasa znamená, že neexistuje orgán verejnej moci či iný subjekt, ktorý by nebol povinný sa rozhodnutiu ústavného súdu podrobiť a realizovať ho. Všeobecná záväznosť záväznosťou *erga omnes* nie len *inter partes*, čím účinky rozhodnutia ústavného súdu nastávajú aj smerom do budúcnosti. Judikatúra ústavného súdu sa ustálila na tom, že nosné dôvody odôvodnenia rozhodnutí ústavného súdu predstavujú záväzné limity aj pre budúcu zákonodarnú činnosť NR SR.⁴ Osobitne je nálezom viazaný sám normotvorca (§ 91 ZoÚS), na ktorom leží ústavná povinnosť zistenú neústavnosť spravidla v 6-mesačnej lehote reštituovať prijatím ústavne súladnej právnej úpravy či prechodných ustanovení.⁵

Záväznosť *erga omnes* znamená ešte aj to, že nález ústavného súdu je aj formálnym prameňom práva. Nález určuje, čo má v právnom systéme vlastne byť, čo sa považuje za právo a čo už nie. Ústavný súd je tak aj formálnym tvorcom práva.

Ochrana rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov je garantovaná čl. 1 ods. 1 (časť právny štát), čl. 2 ods. 2, čl. 125 ods. 6 ústavy a ultimátne aj § 350 Trestného zákona. Teda subjekt, ktorý by nekonal v súlade s nálezom, by porušil tieto právne normy.⁶

Podľa zákonnej úpravy dňom vyhlásenia v zbierke zákonov sa nález stáva právoplatným a všeobecne záväzným. J. Mazák a M. Jánošíková tvrdia, že nález ústavného súdu nemôže nadobudnúť právoplatnosť publikáciou v zbierke zákonov, pretože zákon č. 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o zbierke zákonov (ďalej len ako „ZoTPPaZZ“) taký účinok rozhodnutia ústavného súdu nepredvída, nakoľko v ustanovení § 19 ods. 3 operuje len pojmom záväznosť.⁷ S týmto názorom nesúhlasíme z jednoduchého dôvodu. ZoTPPaZZ nie je výlučný právny predpis, ktorý upravuje všetky účinky právnych aktov, ktoré sa publikujú v zbierke zákonov. Je ústavnokonformné, ak ďalšie účinky (okrem záväznosti) právnych aktov vyhlasovaných v zbierke zákonov podľa § 19 ods. 3 ZoTPPaZZ, určujú osobitné právne predpisy vrátane ZoÚS. Povedané inak,

³ Por. ŠTEVČEK, M. In: ŠTEVČEK, M. a kol.: *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 830-832.

⁴ Por. nález sp. zn. PL. ÚS 27/2015, časť III.3.3.

⁵ K uvedenému por. LALÍK, T.: Všeobecné a individuálne účinky derogačných náleзов Ústavného súdu SR. *Justičná revue*, roč. 70, 2018, č. 6-7, s.711-732.

⁶ K uvedenému aspektu por. aj nález sp. zn. I. ÚS 575/2016 zo 6. decembra 2017, § 91.

⁷ MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Konania o ochrane ústavnosti pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Kritické poznámky k novému zákonu (III.). *Právny obzor*, roč. 102, 2019, č. 3, s. 190.

právne predpisy spravidla neupravujú kompletný predmet regulácie. V právnom poriadku môžu existovať vedľa seba iné právne predpisy či jednotlivé ustanovenia, ktoré dopĺňajú či rozvíjajú predmet úpravy tzv. centrálnemu právneho predpisu (ktorým je v tomto prípade ZoTPPaZZ). Podmienkou je, aby tieto právne predpisy mali rovnakú právnu silu.⁸ V konečnom dôsledku podľa § 1 ods. 1 ZoTPPaZZ predstavuje len základnú právnu úpravu.

Podmienkou, aby tieto účinky nálezu ústavného súdu o nesúlade právneho predpisu nastali, je jeho publikovanie v zbierke zákonov. Treba uviesť, že publikácia nálezov ústavného súdu má predovšetkým ústavný základ v čl. 125 ods. 6 ústavy: meritorne rozhodnutie ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov sa vyhlasuje spôsobom, ktorým sa vyhlasujú zákony. Ústava v ustanoveniach týkajúcich sa publikovania rozhodnutia, ktoré vzišlo z konania o súlade právnych predpisov, nešpecifikuje, ktorá ich časť sa má alebo nemá publikovať. Zaujímavé je zistenie, že právne normy čl. 125 ods. 5 a 6 dokonca vôbec nehovoria o tom, že to musia byť nálezy o neústavnosti právnych predpisov. V tomto ohľade tak nič nebráni tomu, aby v zbierke zákonov boli publikované aj tie meritorne rozhodnutia, v ktorých ústavný súd skonštatuje ústavnosť.

Pre tento postup hovorí niekoľko dôvodov, pre ktoré by sa tak malo robiť. Napr. v literatúre sa uvádza, že aj afirmatívne (pozitívne) výroky ústavného súdu vyvolávajú právne účinky v podobe *rei iudicata*. Ústavný súd nemôže znovu posudzovať danú vec a orgány aplikácie práva nemôžu prísť k záveru, že daný právny predpis je v rozpore s referenčnými kritériami, ktoré boli v návrhu určené. Okrem toho domnienka ústavnosti právneho predpisu je nálezom potvrdená.

Druhým dôvodom pre publikáciu aj pozitívnych nálezov je, že všetky rozhodnutia ústavného súdu sú podľa čl. 125 ods. 6 ústavy všeobecne záväzné. Teda aj pozitívne výroky ústavného súdu sú platným prameňom práva, ktoré je záväzné pre všetkých vrátane orgánov verejnej moci. Keďže všetky meritorne výroky ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov sú prameňom práva (pretože sú všeobecne záväzné), neexistujú dôvody, pre ktoré by sa mali publikovať len výroky o neústavnosti právnych predpisov.⁹ Zatiaľ sa však tento názor do praxe nepremietol.

⁸ Dokonca je teoreticky možné a ústavne súladné, ak by aj iné zákony ako ZoTPPaZZ určovali, ktoré právne akty sa majú publikovať v zbierke zákonov. Také právne predpisy sa volajú v teórii práva modifikujúce; por ZIELIŃSKI, M.: *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. 6. vydanie. Varšava: LexisNexis, 2012, s.120-133.

⁹ Tak WIERCZYŃSKI, G.: Odzwierciedlanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w ujednoliconym tekście aktu normatywnego. In: *Znaczenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla tekstu jednolitego ustaw*. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2017, s. 87-89. Ďalšími dôvodmi pre publikovanie aj takých nálezov môžu byť napr. vytváranie

Ústavná úprava publikácie rozhodnutia v zbierke zákonov dáva na známosť, že kontrola ústavnosti vyvoláva bezprostredné právne účinky pre stav záväznosti práva v SR. Činnosť ústavného súdu pri konštatovaní neústavnosti musí byť oznámená úradným spôsobom, ktorým sa oznamujú výsledky legislatívnej činnosti. S dňom publikácie nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov sa uskutočňujú zmeny v systéme záväzného práva: stav právneho systému je iný pred týmto dňom a iný po tomto dni.¹⁰

Materiálne však možno prísť k záveru, že účinky nálezu ústavného súdu nastávajú už momentom jeho verejného vyhlásenia, napr. v pojednávacej miestnosti, či po neverejnom zasadnutí pléna (senátu). Protiústavnosť právnej úpravy je od tohto okamihu verejne známa účastníkom konania, orgánom verejnej moci, ale aj širokej verejnosti. Od tohto okamihu je jasné, že napadnutá právna úprava je v rozpore s ústavou a teda domnienka ústavnosti právneho predpisu bola vyhlásením nálezu vyvrátená. Orgány verejnej moci, ale predovšetkým orgány aplikácie práva sú povinné túto skutočnosť brať pri svojej činnosti do úvahy. Konkrétne majú ústavnú povinnosť minimalizovať účinky takýchto právnych noriem, o ktorých je už známe, že sú v rozpore s ústavou. Môžu pri tom využiť správne uváženie či diskreciu vo všeobecnosti, ústavne konformný výklad alebo iné prostriedky (napr. odročovanie veci), ktoré majú k dispozícii. Je dôležité v tejto súvislosti zdôrazniť, že všetky orgány verejnej moci sú povinné konať tak, aby neústavnosť ďalej neprehlbovali.¹¹

Aj z tohto dôvodu je orgán zodpovedný za publikovanie zbierky zákonov povinný čiastku zbierky zákonov vydávať v čo najskoršom termíne okamžite po vyhlásení a doručení nálezu. Len prostredníctvom úradného oznámenie nálezu o neústavnosti možno vytvoriť fikciu všeobecnej znalosti publikovaného nálezu, resp. odvolanie sa na dôsledky pravidiel *ignorantia iuris nocet* či *ignorantia legis non excusat*.¹² Dôvodom pre urýchlený postup sú účinky publikovania nálezu: strata účinnosti (neaplikácia) neústavných právnych noriem a v zásade ich následná elimináciu z právneho systému. Je vecou právnej istoty ako aj aktuálnosti záväznosti prameňov práva, aby z právneho systému boli rýchlo vylúčené tie právne normy, ktoré sú v rozpore s tým najdôležitejším právnym predpisom – ústavou.

De lege lata zodpovednosť za publikáciu zbierky zákonov leží na pleciach ministerstva spravodlivosti, ktoré by tak malo urobiť do pätnástich

ústavnej kultúry, informovanie občanov o rozhodnutiach ústavného súdu, či pochopenie akým spôsobom chápe jednotlivé ústavné princípy a hodnoty ústavný súd. Ibid. s. 87.

¹⁰ Tak napr. GARLICKI, L.: Komentarz do art. 190; In: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Vydanie V. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2007, s. 8-11.

¹¹ Por. k tomu aj RADZIEWICZ, P.: Wzruszenie „domniemania konstytucyjności“ aktu normatywnego przez Trybunał konstytucyjny. *Przegląd sejmowy*, roč. 88, 2008, č. 5, s. 59.

¹² Ibid., s. 83.

dní od predloženia žiadosti (§ 21 ods. 6 ZoTPPaZZ). Pri prvotnom skúmaní dĺžky medzi vyhlásením nálezu ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov a ich publikácii v zbierke zákonov, som si všimol výraznú disproporciu. Preto som sa rozhodol preskúmať všetky nálezy ústavného súdu, ktoré boli publikované v zbierke zákonov v tomto type konania a zistil som veľmi zaujímavé skutočnosti, ktoré naznačujú širší problém pri publikovaní nálezov ústavného súdu. Povedané inak, vykonal som empirický výskum konečnej fázy publikovania nálezov ústavného súdu, v ktorých som zistil neústavnosť posudzovaného právneho predpisu. Prílohou článku sú tri tabuľky rozdelené podľa troch funkčných období ústavného súdu, ktoré v krátkosti okomentujem.

Prvý ústavný súd (1993-2000) vydal za 7 rokov činnosti 35 nálezov o neústavnosti. Priemerná dĺžka zverejnenia už vyhláseného nálezu bola 31,66 dňa. Najdlhšie publikácia trvala pri náleze sp. zn. PL. ÚS 8/94, a to až 84 dní. Najkratšie bol nález publikovaný v lehote 8 dní od vyhlásenia a to dokonca v dvoch veciach (PL. ÚS 12/97 a PL. ÚS 19/98).

Pri druhom ústavnom súde (2000-2007) sa lehota publikácie nálezu predĺžila z cca 32 dní na 39,88 dňa pri 19 nálezoch o neústavnosti predpisu. Najdlhšie (až 81 dní) publikácia trvala vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/03, kde ústavný súd skonštatoval protiústavnosť viacerých ustanovení zákona o ochrane utajovaných skutočnostiach. Rekordne krátko trvala publikácia nálezu sp. zn. PL. ÚS 25/01 (len dva dni), ktorý sa týkal ročnej lehoty podľa OSP na rozhodnutie sporov o ochranu osobnosti.

Priemerná doba, v ktorej prišlo ku zverejneniu nálezu ústavného súdu, však pri prvom ani pri druhom ústavnom súde nebola dodržaná. Zákon č. 1/1993 Z.z. stanovoval 15 dní odo dňa odovzdania autorizovaného textu (§ 10 ods. 1). Pri prvom ústavnom súde bola lehota 15 dní od prijatia rozhodnutia dodržaná len v dvoch prípadoch (PL. ÚS 12/97 a PL. ÚS 19/98). Druhý ústavný súd si viedol ešte horšie, keď 15-dňovú lehotu stihol len nález sp. zn. PL. ÚS 25/01. Ako si v tejto situácii počínal tretí ústavný súd ?

Asi nebude prekvapením konštatovanie, že situácia sa ešte zhoršila a prišlo k ešte väčšiemu predĺženiu lehoty počas tretieho funkčného obdobia (2007-2019). Lehota publikácie čiastky zbierky zákonov s nálezom ústavného súdu trvala priemerne 80 dní (presne 79,5 dňa) pri 50 rozhodnutiach. Ide o viac ako dva mesiace, hoci ZoTPPaZZ predvída 15 dní (§ 21 ods. 6). Skoro rok (352 dní) trvala publikácia nálezu sp. zn. PL. ÚS 8/2017 o neústavnosti zákonnej regulácie platov niektorých ústavných činiteľov. Na opačnej strane (16 dní) je zverejnenie nálezu sp. zn. PL. ÚS 9/2013 vo veci prerušenia plynutia premlčacej doby trestného stíhania podľa Trestného zákona. Katastrofálne vyznieva informácia, že 15-dňovú lehotu

nestihol ani jeden nález ústavného súdu o neústavnosti skúmaného právneho predpisu.

Bez ohľadu na dôvody, ktoré k tomu viedli, je taký postup porušením ústavnej a zákonnej povinnosti zabezpečovať kontinuálnu publikáciu zbierky zákonov, pretože len v nej sú obsiahnuté informácie o tom, čo je záväzné právo. Navyše sa predlžuje čas, kedy je v právnom poriadku záväzný taký právny predpis (prípadne jeho časť), ktorý trpí ultimátnou vadou – je v rozpore s ústavou. Ide o neakceptovateľnú situáciu z pohľadu ochrany ústavnosti.

Z právnej úpravy ZoTPPaZZ môžu pochádzať dva zdroje tejto neústavnosti. Prvým je nechota či pomalosť s administratívnym spracúvaním nálezu na strane ministerstva spravodlivosti. V tomto prípade by si ministerstvo neplnilo svoju ústavnú a zákonnú povinnosť vydávať zbierku zákonov včas a porušovalo by tak čl. 125 ods. 6 ústavy ako aj § 21 ods. 6 ZoTPPaZZ. Išlo by fakticky o politickú väčšinu v NR SR, ktorá by porušovala ústavu, pretože je to práve momentálna parlamentná väčšina, ktorá nesie politickú zodpovednosť za činnosť vlády vrátane činnosti ministerstva spravodlivosti.

Druhým potencionálnym zdrojom neústavnosti je sám ústavný súd a konkrétne jeho predseda, ktorý zasiela podpísané znenie nálezu na vyhlásenie ministerstvu spravodlivosti [§ 21 ods. 1 písm. h) ZoTPPaZZ]. Podľa § 27 spravovacieho a rokovacieho poriadku ústavného súdu je predseda povinný zaslať redakcii zbierky zákonov písomné vyhotovenie nálezu na uverejnenie bezodkladne – teda v lehote niekoľko hodín po prijatí rozhodnutia. Ministerstvo je následne oprávnené vykonať korektúry, pričom v tomto prípade bez korektúry sa nebude znenie nálezu vyhlasovať v zbierke zákonov (§ 21 ods. 5 ZoTPPaZZ). A tu je problém. Korektúru možno vykonať len na základe písomného súhlasu predsedu alebo ním povereného zamestnanca kancelárie. Ak predseda napr. otáľa s udelením písomného súhlasu alebo poverený pracovník na pokyn predsedu odkladá udelenie súhlasu s korektúrou, dochádza k zdržaniu.

Ak je príčina liknavosti na strane ústavného súdu, ide o nevysvetliteľné zlyhanie, kde oddiaľovaním účinkov svojho rozhodnutia sám strážca ústavnosti spôsobuje protiústavnosť. V právnom a ústavnom štáte nemôžu existovať žiadne dôvody pre oneskorenú publikáciu nálezov ústavného súdu o neústavnosti.¹³ Takou činnosťou dochádza nielen k znižovaniu autority ústavného súdu, ale čo je horšie, k znižovaniu významu ústavy, keď v podstate administratívne rozhodnutie či politické

¹³ Ako riešiť prípadnú krátku lehotu predvídanú čl. 125 ods. 3 ústavy predstavuje formulácia výroku.

záujmy stoja v ceste k účinnosti nálezu.¹⁴ Sme toho názoru, že aj formálne nevyhlásený nález ústavného súdu, ak by ku nevyhláseniu došlo, napr. pokynom či činnosťou najmä politických mocí v štáte alebo postupom samotného predsedu ústavného súdu, má rovnaké účinky ako v zbierke zákonov publikovaný nález ústavného súdu. Taký postup je však možný len v extrémnych prípadoch. Podobné závery vyplývajú aj z komparatívneho ústavného práva.¹⁵

Dlhodobá prax spočívajúca v niekoľko mesačnom oneskorení účinkov nálezov ústavného súdu má ešte jednu významnú konsekvenciu pre orgány aplikácie práva. Núti tieto orgány, aby právny predpis, ktorého domnienka o ústavnosti bola už vyhlásením vyvrátená, ale formálne účinky nenastali (teda v medziobdobí medzi vyhlásením nálezu a jeho publikáciou), aplikovali len opatrne, resp. vyčkali do publikácie príslušnej čiastky zbierky zákonov.

Orgán aplikácie práva stojí v prípade oneskorených publikácií výrokov ústavného súdu o neústavnosti pred nasledovnou dilemou. Na prípad má aplikovať právny predpis, ktorý síce stále je formálnym prameňom práva a nebol derogovaný a dokonca nebola pozastavená ani jeho účinnosť, ale na druhej strane už vyhlásenie nálezú znamená, že domnienka ústavnosti takého právneho predpisu bola vyvrátená a je jasné, že právna úprava má ústavnoprávne vady. Do úvahy pripadajú dve riešenia. Prvé jednoduchšie spočíva v odročení veci dovtedy, pokiaľ nenastanú účinky nálezú ústavného súdu aj formálne. Tým však prichádza k pried'ahom v konaní a porušovaniu čl. 48 ods. 2 ústavy.

Druhý prístup je zložitejší a vyžaduje oveľa väčšiu kreativitu zo strany orgánov aplikácie práva, pretože jeho podstatou je taký výklad právnej úpravy (síce stále záväznej ale už materiálne neústavnej), aby tento predpis bol v súlade s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami. Samozrejme, závisí akej veci sa právna úprava bude týkať a či bude takýto ústavne konformný postup vôbec možný.

¹⁴ V tomto smere nech je pre Slovensko výstrahou situácia z Poľska. Kľúčové rozhodnutie ústavného tribunálu sp. zn. K 47/15 ohľadom neústavnosti nového zákona o ústavnom tribunále nebolo vôbec publikované v zbierke zákonov s argumentom, že ústavný súd porušil právne predpisy pri prejednávaní veci. Ani tento fakt nezabránil iným súdom v Poľsku, aby toto rozhodnutie používali a chápali ako formálny prameň práva.

¹⁵ Osobitne na príklade Poľska možno vidieť, že aj nepublikované rozhodnutie poľského ústavného tribunálu sp. zn. K 47/15 použil poľský najvyšší správny súd ako platné a záväzné právo.

Čo všetko sa má publikovať v zbierke zákonov ?

Nový ZoÚS okrem iných vecí priniesol aj novinku v podobe obsahu publikovania nálezu v zbierke zákonov. Právna norma § 90 ods. 2 ZoÚS určuje, ktoré časti rozhodnutia ústavného súdu sa publikujú v zbierke zákonov – výroková časť, časť odôvodnenia, o ktorom rozhodne plénum ústavného súdu, poučenie o účinkoch rozhodnutia a odlišné stanoviská sudcov. Paradoxne dôvodová správa o potrebe tejto zmeny mlčí. Ani v doktríne, judikatúre či politickej diskusii som nezaznamenal dôvody pre takúto právnu reguláciu, čo pôsobí ešte pochybnejšie.

V minulosti bola situácia iná a v náleze sp. zn. PL. ÚS 1/01 ústavný súd zaujal názor, podľa ktorého je všeobecne záväznou časťou nálezu o neústavnosti len jeho výrok, ktorý sa aj následne publikuje. Ostatné časti predmetného nálezu slúžia na identifikáciu rozhodnutia, jeho odôvodnenia atď. Preto bolo nutné podľa ústavného súdu vykladať ustanovenia zákona č. 1/1993 Z.z. zužujúco takým spôsobom, že nálezy sa nezverejňujú v úplnom znení ale publikuje sa výlučne výrok.

Právna úprava nového ZoÚS je v tomto smere nová v porovnaní so zákonom č. 38/1993 Z.z.. Ešte predtým však uvediem, že vo vyhlasovaní výrokovej časti problémy nevidíme, pretože práve enunciát rozhodnutia spravidla rieši otázku ústavnosti konkrétnych napadnutých právnych predpisov, ich častí či jednotlivých ustanovení. Jeho publikácia je nevyhnutná z hľadiska právnej istoty a určenia toho, čo je záväzné právo.

Publikáciou časti odôvodnenia sa má podľa môjho názoru prepojiť výroková časť s odôvodnením. Tým sa má precedenčné právo etablovať aj vo formálnej rovine, aby výrok nežil vlastným životom, ale vždy len v spojení s odôvodnením. Tento dobrý úmysel zákonodarcu však môže zostať pravdivý len vtedy, ak odôvodnenie bude vychádzať z konkrétneho konania o súlade právnych predpisov. Ako však vieme, odôvodnenie nie je ucelený monolit, ktorý sa týka výlučne prejednávanej veci, ale naopak jeho súčasťou sú aj všeobecné argumenty (popri špecifických a konkrétnych). Úlohou pléna bude určiť pomer všeobecných a osobitných argumentov pre účely publikácie v zbierke zákonov.

Treba povedať, že aj doteraz odôvodnenie nálezu o neústavnosti, resp. jeho nosné dôvody (*ratio decidendi*), boli systematicky a funkčne prepojené s výrokovou časťou rozhodnutia. To sa v novej právnej úprave stanovuje explicitne a aj formálne, čo nie je podľa nás najlepšie riešenie. Okrem toho, že identifikácia nosných dôvodov a ich publikácia je časovo náročná a spôsobí predĺženie času, kedy bude nález publikovaný vrátane jeho účinkov, sudcovia ústavného súdu sa nemusia zhodnúť na tých častiach odôvodnenia, ktoré považujú za dôležité či kľúčové pre výrokovú časť. Nehovoriac o tom, že touto procedúrou vzniká šanca na nepresnú

identifikáciu *ratia decidendi*. Je preto vhodnejšie identifikáciu nosných dôvodov rozhodnutia, ktoré sa nachádzajú v odôvodnení, nechať na ďalšej praxi ústavného súdu, resp. doktríny, aby sa týmto spôsobom identifikovali dôležité či kľúčové časti odôvodnenia.

Druhým problematickým bodom takejto praxe je určenie právnej sily časti odôvodnenia, ktoré bude v zbierke zákonov a druhou časťou odôvodnenia, ktoré nebude mať všeobecnú záväznosť. Podľa mňa je neudržateľné, aby to isté odôvodnenie, resp. jeho časti mali rozdielnu formálnu silu, keď publikovaná časť bude mať všeobecnú záväznosť (§ 90 ods. 3) a ostatná nepublikovaná časť len silu presvedčovaciu alebo záväznosť *inter partes*. Diferenciácia rôznej sily odôvodnenia urobená na materiálnej úrovni je samozrejme iná otázka a tu rozdiely môžu ba musia existovať. Avšak formálne až kodifikované rozdelenie *ratia decidendi* a *obiter dictum* neexistuje ani v krajinách *common law* a nie v kontinentálnej právnej kultúre, kde záväznosť precedenčného práva je diametrálne odlišná.¹⁶

Tretím problematickým bodom v súvislosti s formálnou identifikáciou *ratia decidendi* predstavuje budúca prax či už potencionálnych účastníkov konania alebo samotného ústavného súdu. Ústavný súd sa identifikáciou časti odôvodnenia môže dostať do zložitej situácie, a tak si obmedziť manévrovací priestor v budúcnosti, ak by striktno dodržiaval a uprednostňoval len publikovanú časť odôvodnenia.¹⁷ Taktiež deliberácia pléna a identifikácia kľúčových častí odôvodnenia bude klásť zvýšené nároky na hľadanie konsenzu, čo môže predstavovať dodatočný problém z hľadiska plynutia času a predĺženia obdobia odo dňa vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu až po jeho publikáciu v zbierke zákonov.

Ďalšou publikovanou časťou nálezu je poučenie o účinkoch. Nerozumieme, prečo práve poučenie o účinkoch je dôležité publikovať, pretože (i) nejde o normatívnu časť rozhodnutia a navyše (ii) sú účinky upravené v čl. 125 ods. 6 ústavy a § 90 ods. 3 ZoÚS, pričom platí nevyvrátiteľná domnienka *ignorantia iuris non excusat*. Účinky nálezu musia byť zrejme každému *ex constitutione* a preto nie je dôvod ich uvádzať aj v zbierke zákonov.

Poslednou časťou, ktorá je publikovaná v zbierke zákonov, sú odlišné stanoviská sudcov ústavného súdu. Podobne ako pri účinkoch rozhodnutia, ani pri vyhlásení odlišných stanoviskách nevidíme žiadne *ratio* z nasledujúcich dôvodov: (i) odlišné stanovisko nie je záväznou časťou

¹⁶ K existencionálnym rozdielom por. napr. CIBULKA, L. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 230-234.

¹⁷ Na druhej strane takýto prístup by bránil svojvôli ústavného súdu a vyžadoval by, aby závery z jedného prípadu sa použili aj v inom prípade.

rozhodnutia, nie je platným právom, nie je vôbec tým, čo povedal ústavný súd; (ii) toto stanovisko je individuálnym názorom konkrétneho sudcu, ktoré nemá žiadnu relevanciu ani platnosť pre rozhodnutie väčšiny; (iii) účelom odlišných stanovísk je kultivácia diskurzu o ústavnom práve smerom navonok (odborná verejnosť a doktrína) a smerom dovnútra (voči kolegom sudcom), pričom dissent nie je primárne určený pre laickú verejnosť; (iv) publikáciou aj odlišných stanovísk sa predĺži publikačná fáza nálezu o súlade, čím príde aj k oddialeniu účinkov nálezu ústavného súdu a nakoniec (v) uvedená úprava zaťaží aj ministerstvo spravodlivosti, ktoré po obdržaní žiadosti o vyhlásenie, musí ešte vykonať korektúru chýb v značnom rozsahu (§ 21 ods. 5 ZoTPPaZZ).

Predmetná právna úprava bude musieť veľmi výrazne zmeniť nielen štýl a spôsob práce ústavného súdu (osobitne písomné vyhotovenie nálezu), ale predovšetkým čas medzi prijatím rozhodnutia a jeho vyhlásením (sprístupnením), ktorý musí byť niekoľko dní a nie týždňov či mesiacov. Rovnako tak čas, ktorý sa stratí od vyhlásenia neústavnosti po písomné vyhotovenie nálezu vrátane odlišných stanovísk a jeho publikácie v zbierke zákonov, musia využiť orgány aplikácie práva tak, že už neústavnú právnu úpravu (ale nepublikovanú v zbierke zákonov) nebudú aplikovať. Podľa nášho názoru by mal zákonodarca urýchlene pristúpiť k novelizácii tejto časti ZoÚS. Alternatívou môže byť aj prax ústavného súdu publikovať v zbierke zákonov naďalej len výrokovú časť kvôli účinkom rozhodnutia. Povedané inak, ústavný súd by uprednostnil ústavnú úpravu (nastúpenie účinkov rozhodnutia) pred zákonom (čo všetko sa má publikovať v zbierke zákonov). Alternatívne je možné uvažovať aj o publikovaní zbierky zákonov najprv s výrokom nálezu a neskôr (o niekoľko týždňov) by sa vyhlásili aj ostatné časti rozhodnutia. To však môže spôsobiť ďalšie problémy (viacnásobná publikácia zbierky zákonov s rovnakým rozhodnutím, slabý právny základ pre tento postup atď.).

Záver

Príspevok analyzuje tzv. finálnu fázu konania o súlade právnych predpisov, ktorá sa týka účinkov nálezu ústavného súdu (vecná stránka) a momentu, kedy tieto účinky v právnom systéme nastanú (časová stránka). Zo skúmania vyplýva rozporuplná a neústavná prax predlžovania stavu, keď v právnom poriadku zostáva účinný právny predpis (jeho časť alebo ustanovenie), ktorý už bol vyhlásený za nesúladný s ústavou. Touto praxou zároveň prichádza porušovaniu nielen ZoTPPaZZ ale predovšetkým samotnej ústavy.

Druhá časť príspevku sa zamerala na kritické hodnotenie nového § 90 ods. 2 ZoÚS, ktorý nanovo definuje, ktoré časti nálezu sa majú

publikovať v zbierke zákonov. Podobná právna úprava sa zakotvila aj v iných konaniach pred ústavným súdom bez toho, aby bola racionálna, potrebná či vôľa zákonodarcu na tejto zmene jasne identifikovaná. Predmetná právna úprava tak môže do budúcnosti spôsobiť nemálo problémov v konaní pred ústavným súdom a paradoxne problém zdĺhavého publikovania zbierky zákonov s nálezom ústavného súdu, ešte prehĺbiť.

Zoznam použitej literatúry

1. CIBULKA, Ľubor a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. s. 360. ISBN 978-80-8168-733-4
2. GARLICKI, Lech. Komentarz do art. 190; In *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wydanie V. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2007
3. MAZÁK, Ján – JÁNOŠÍKOVÁ, Martina. Konania o ochrane ústavnosti pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Kritické poznámky k novému zákonu (III.). *Právny obzor*, roč. 102, 2019, č. 3
4. ĽALÍK, Tomáš. Všeobecné a individuálne účinky derogačných nálezov Ústavného súdu SR. *Justičná revue*, roč. 70, 2018, č. 6-7
5. RADZIEWICZ, Piotr. Wzruszenie „domniemania konstytucyjności“ aktu normatywnego przez Trybunał konstytucyjny. *Przegląd sejmowy*, roč. 88, 2008, č. 5
6. ŠTEVČEK, Marek a kol. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Bratislava : C.H. Beck SK, 2016. s. 1544. ISBN 978-80-7400-629-6
7. WIERCZYŃSKI, Grzegorz. Odzwierciedlanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego w ujednoliconym tekście aktu normatywnego. In: *Znaczenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla tekstu jednolitego ustaw*. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2017
8. ZIELIŃSKI, Maciej. *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*. 6. wydanie. Varšava: LexisNexis, 2012

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD.

tomas.lalik@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave

Šafárikovo námestie 6

814 99 Bratislava

Slovenská republika

Príloha: Tabuľky

Prvý ústavný súd (1993-2000)

Nález ÚS spisová značka:	Dátum vydania rozhodnutia :	Zbierka zákonov:	Dátum zverejnenia v Zbierke zákonov:	Trvanie zverejnenia:
PL ÚS 9/93	14.07.1994	206/1994 Z. z.	16.08.1994	33 dní
PL ÚS 6/94	25.08.1994	306/1994 Z. z.	15.11.1994	82 dní
PL ÚS 7/94	06.10.1994	296/1994 Z. z.	04.11.1994	29 dní
PL ÚS 8/94	06.10.1994	354/1994 Z. z.	29.12.1994	84 dní
PL ÚS 5/94	19.10.1994	314/1994 Z. z.	15.11.1994	27 dní
PL ÚS 10/95	28.02.1995	51/1995 Z. z.	21.03.1995	21 dní
PL ÚS 16/95	24.05.1995	126/1995 Z. z.	26.06.1995	33 dní
PL ÚS 29/95	29.11.1995	2/1996 Z. z.	05.01.1996	37 dní
PL ÚS 33/95	20.12.1995	4/1996 Z. z.	05.01.1996	16 dní
PL ÚS 30/95	02.04.1996	130/1996 Z. z.	01.05.1996	29 dní
PL ÚS 32/95	07.11.1996	4/1997 Z. z.	11.01.1997	65 dní
PL ÚS 42/95	02.05.1996	153/1996 Z. z.	28.05.1996	26 dní
PL ÚS 36/95	03.04.1996	131/1996 Z. z.	01.05.1996	28 dní
PL ÚS 38/95	03.04.1996	135/1996 Z. z.	08.05.1996	25 dní
PL ÚS 43/95	10.09.1996	281/1996 Z. z.	04.10.1996	24 dní
PL ÚS 37/95	12.09.1996	286/1996 Z. z.	09.10.1996	27 dní
PL ÚS 1/96	14.11.1996	352/1996 Z. z.	11.12.1996	27 dní
PL ÚS 7/96	27.02.1997	77/1997 Z. z.	18.03.1997	19 dní
PL ÚS 6/96	16.06.1997	218/1997 Z. z.	13.08.1997	58 dní

PL ÚS 8/96	26.08.1997	260/1997 Z. z.	04.10.1997	39 dní
PL ÚS 9/96	11.11.1997	359/1997 Z. z.	20.12.1997	39 dní
PL ÚS 11/96	03.03.1998	92/1998 Z. z.	03.04.1998	31 dní
PL ÚS 17/96	04.03.1998	78/1998 Z. z.	25.03.1998	21 dní
PL ÚS 4/97	24.02.1998	77/1998 Z. z.	25.03.1998	29 dní
PL ÚS 8/97	24.06.1998	222/1998 Z. z.	16.07.1998	22 dní
PL ÚS 18/97	25.05.1998	209/1998 Z. z.	03.07.1998	36 dní
PL ÚS 12/97	15.10.1998	319/1998 Z. z.	23.10.1998	8 dní
PL ÚS 13/97	24.06.1998	221/1998 Z. z.	16.07.1998	22 dní
PL ÚS 12/98	17.11.1998	398/1998 Z. z.	29.12.1998	42 dní
PL ÚS 14/98	22.06.1999	166/1999 Z. z.	14.07.1999	22 dní
PL ÚS 15/98	18.03.1999	66/1999 Z. z.	03.04.1999	16 dní
PL ÚS 19/98	15.10.1998	318/1998 Z. z.	23.10.1998	8 dní
PL ÚS 37/99	25.05.1999	122/1999 Z. z.	11.06.1999	17 dní
PL ÚS 38/99	23.06.1999	197/1999 Z. z.	04.08.1999	42 dní
PL ÚS 24/98	01.07.1999	185/1999 Z. z.	24.07.1999	24 dní

¹⁸ Slov-lex, resp. čiastka zberky zákonov č. 78/1998 Z.z. udáva dátum rozhodnutia 24. februára 1998, ale determinujúci je samotný dátum vydania rozhodnutia ústavného súdu, ktorým je 4. marec 1998.

Druhý ústavný súd (2000-2007)

Nález ÚS spisová značka:	Dátum vydania rozhodnutia :	Zbierka zákonov:	Dátum zverejnenia v Zbierke zákonov:	Trvanie zverejnenia:
PL ÚS 4/00	04.07.2000	221/2000 Z. z.	21.07.2000	17 dní
PL ÚS 21/00	15.11.2000	415/2000 Z. z.	06.12.2000	21 dní
PL ÚS 17/00	30.05.2001	224/2001 Z. z.	23.06.2001	24 dní
PL ÚS 3/01	06.09.2001	386/2001 Z. z.	26.09.2001	20 dní
PL ÚS 28/00	17.01.2002	64/2002 Z. z.	14.02.2002	28 dní
PL ÚS 25/00	17.01.2002	44/2002 Z. z.	01.02.2002	15 dní
PL ÚS 14/01	07.03.2002	217/2002 Z. z.	27.04.2002	51 dní
PL ÚS 25/01	07.11.2002	620/2002 Z. z.	09.11.2002	2 dni
PL ÚS 26/01	09.01.2003	75/2003 Z. z.	28.02.2003	50 dní
PL ÚS 15/03	07.02.2004	259/2004 Z. z.	29.04.2004	81 dní
PL ÚS 38/03	17.05.2004	396/2004 Z. z.	15.07.2004	59 dní
PL ÚS 1/04	24.02.2005	126/2005 Z. z.	12.04.2005	47 dní
PL ÚS 8/04	18.10.2005	539/2005 Z. z.	07.12.2005	50 dní
PL ÚS 6/04	19.10.2005	638/2005 Z. z.	30.12.2005	72 dní
PL ÚS 9/04	23.06.2005	320/2005 Z. z.	20.07.2005	27 dní
PL ÚS 11/04	23.02.2006	263/2006 Z. z.	13.05.2006	79 dní
PL ÚS 25/05	07.06.2006	460/2006 Z. z.	19.07.2006	32 dní
PL ÚS 11/05	22.08.2006	537/2006 Z. z.	30.09.2006	39 dní
PL ÚS 14/05	18.10.2006	615/2006 Z. z.	30.11.2006	43 dní

Tretí ústavný súd (2007-2019)

Nález ÚS spisová značka:	Dátum vydania rozhodnutia :	Zbierka zákonov:	Dátum zverejnenia v Zbierke zákonov:	Trvanie zverejnenia:
PL. ÚS 29/05	3.9.2008	411/2008 Z. z.	30.10.2008	57 dní
PL. ÚS 16/06	30.4.2008	204/2008 Z. z.	13.6.2008	44 dní
PL. ÚS 19/05	30.4.2008	205/2008 Z. z.	13.6.2008	44 dní
PL. ÚS 12/05	28.11.2007	15/2008 Z. z.	23.1.2008	56 dní
PL. ÚS 12/01	4.12.2007	14/2008 Z. z.	23.1.2008	50 dní
PL. ÚS 67/07	6.2.2008	81/2008 Z. z.	13.3.2008	36 dní
PL. ÚS 15/06	20.5.2009	382/2009 Z. z.	1.10.2009	134 dní
PL. ÚS 17/08	20.5.2009	290/2009 Z. z.	17.7.2009	58 dní
PL. ÚS 18/06	9.9.2009	511/2009 Z. z.	9.12.2009	91 dní
PL. ÚS 6/08	11.2.2009	126/2009 Z. z.	1.4.2009	49 dní
PL. ÚS 11/08	30.6.2010	355/2010 Z. z.	14.9.2010	76 dní
PL. ÚS 3/08	26.5.2010	333/2010 Z. z.	14.8.2010	80 dní
PL. ÚS 23/06	2.6.2010	447/2010 Z. z.	23.11.2010	174 dní
PL. ÚS 13/09	18.5.2010	332/2010 Z. z.	3.8.2010	77 dní
PL. ÚS 3/09	26.1.2011	79/2011 Z. z.	24.3.2011	57 dní
PL. ÚS 1/2010	20.4.2011	290/2011 Z. z.	8.9.2011	141 dní
PL. ÚS 19/09	26.1.2011	235/2011 Z. z.	26.7.2011	181 dní
PL. ÚS 106/2011	28.11.2012	428/2012 Z. z.	21.12.2012	23 dní
PL. ÚS 111/2011	4.7.2012	217/2012 Z. z.	31.7.2012	27 dní

PL. ÚS 109/2011	11.7.2012	297/2012 Z. z.	4.10.2012	85 dní
PL. ÚS 11/2010	23.11.2011	5/2012 Z. z.	5.1.2012	43 dní
PL. ÚS 13/2012	19.6.2013	288/2013 Z. z.	23.9.2013	96 dní
PL. ÚS 115/2011	12.12.2012	14/2013 Z. z.	18.1.2013	37 dní
PL. ÚS 1/2012	3.7.2013	233/2013 Z. z.	22.8.2013	50 dní
PL. ÚS 11/2013	22.10.2014	330/2014 Z. z.	29.11.2014	38 dní
PL. ÚS 9/2013	10.9.2014	260/2014 Z. z.	26.9.2014	16 dní
PL. ÚS 105/2011	7.5.2014	217/2014 Z. z.	1.8.2014	86 dní
PL. ÚS 102/2011	7.5.2014	216/2014 Z. z.	1.8.2014	86 dní
PL. ÚS 8/2013	17.9.2014	331/2014 Z. z.	29.11.2014	73 dní
PL. ÚS 99/2011	11.12.2013	97/2014 Z. z.	18.4.2014	128 dní
PL. ÚS 2/2012	18.11.2015	374/2015 Z. z.	12.12.2015	24 dní
PL. ÚS 27/2015	25.11.2015	443/2015 Z. z.	29.12.2015	34 dní
PL. ÚS 10/2014	29.4.2015	139/2015 Z. z.	23.6.2015	55 dní
PL. ÚS 30/2015	11.5.2016	194/2016 Z. z.	14.6.2016	34 dní
PL. ÚS 31/2015	16.3.2016	186/2016 Z. z.	30.5.2016	75 dní
PL. ÚS 42/2015	12.10.2016	293/2016 Z. z.	9.11.2016	28 dní
PL. ÚS 17/2014	22.6.2016	220/2016 Z. z.	21.7.2016	29 dní
PL. ÚS 2/2016	22.3.2017	130/2017 Z. z.	31.5.2017	70 dní
PL. ÚS 18/2014	22.3.2017	131/2017 Z. z.	31.5.2017	70 dní
PL. ÚS 11/2016	7.2.2018	271/2018 Z. z.	27.9.2018	232 dní
PL. ÚS 1/2017	14.2.2018	175/2018 Z. z.	21.6.2018	127 dní

PL. ÚS 8/2017	25.4.2018	90/2019 Z. z.	12.4.2019	352 dní
PL. ÚS 8/2016	12.12.2018	70/2019 Z. z.	6.3.2019	84 dní
PL. ÚS 6/2016	30.1.2019	57/2019 Z. z.	28.2.2019	29 dní
PL. ÚS 21/2014	30.1.2019	40/2019 Z. z.	23.2.2019	24 dní
PL. ÚS 5/2017	9.1.2019	38/2019 Z. z.	20.2.2019	42 dní
PL. ÚS 12/2016	19.9.2018	34/2019 Z. z.	11.2.2019	145 dní
PL. ÚS 20/2014	14.11.2018	33/2019 Z. z.	11.2.2019	89 dní
PL. ÚS 10/2016	10.10.2018	25/2019 Z. z.	30.1.2019	112 dní
PL. ÚS 1/2017	14.2.2018	175/2018 Z. z.	21.6.2018	127 dní

Komparácia základných prvkov ochrany ústavnosti v štátoch Vyšehradskej štvorky*

Comparison of basic elements of protection of constitutionality in the Visegrád group

Doc. JUDr. Marta Tóthová, PhD.

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Abstrakt

Článok sa krátko zaoberá históriou ústavného súdnictva štátov Vyšehradskej štvorky. Poukazuje na odlišné tradície a východiská jednotlivých štátov pri kreovaní svojich ústavných systémov po páde tzv. sovietskeho bloku. V ďalšej časti analyzuje a porovnáva najvýznamnejšie rozhodovacie právomoci ústavných súdov – kontrolu ústavnosti a ústavné sťažnosti. V závere sa venuje aj krátkej komparácii niektorých ďalších vybraných rozhodovacích právomocí.

Kľúčové slová

ústavný súd, ústavný systém, kontrola ústavnosti, ústavná sťažnosť

Abstract

The article briefly deals with the history of the constitutional judiciary of the V4 countries. It points out the different traditions and starting points of individual states in re-establishing their constitutional systems after the fall of the so-called. Soviet bloc. The next section analyzes and compares the most important decision-making powers of the constitutional courts - the review of constitutionality and constitutional complaints. Finally, it also deals with a short comparison of some other selected decision-making powers.

Key words

constitutional court, constitutional system, judicial review, constitutional complaint

Úvod

Vyšehradské stretnutie predstaviteľov vtedajšieho Československa, Maďarska a Poľska 15. februára 1991 vyústilo do vytvorenia skupiny troch, od roku 1993 štyroch spolupracujúcich stredoeurópskych štátov. Deklarácia, ktorá bola vo Vyšehrade podpísaná vymedzila ťažiskové ciele tejto skupiny, medzi ktorými boli aj vybudovanie moderného právneho štátu a dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd. Obsahovala aj dohodu o vzájomnej koordinácii jednotlivých krokov pri napĺňaní spoločných cieľov, avšak pri dodržiavaní národných zvláštností.¹

Vybudovanie moderného právneho štátu a garantovanie dodržiavania ľudských práv predpokladalo vybudovanie novej demokratickej inštitucionálnej základne. Kľúčovú pozíciu v tomto systéme zastávali ústavné sudy, ako ochrancovia rodiaceho sa demokratického ústavného poriadku. Konštituovanie ústavného súdництва sa opieralo o osvedčené západoeurópske vzory (rešpektujúc deklarované národné zvláštnosti) a v prípade Československa aj o vlastné ústavné tradície.

1. K histórii ústavného súdництва v strednej Európe

V histórii európskeho ústavného súdництва môžeme rozlíšiť niekoľko období – predvojnové, povojnové v západnej Európe a posttotalitné v štátoch strednej a východnej Európy. V prvom (predvojnovom) období sa ústavné súdništvo ustanovilo len v Rakúsku a Československu. Rakúske dejiny ústavného súdництва siahajú v podstate do roku 1867, keď bol zriadený Ríšsky súd, ktorý bol v Európe prvým súdom ústavného charakteru a bol predchodcom rakúskeho ústavného súdu. Rozhodoval niektoré spory o jurisdikciu, o finančných nárokoch medzi územnými jednotkami a najmä zabezpečoval ochranu základných práv, keď rozhodoval o sťažnostiach občanov.² Nemal však ešte právomoc skúmať súlad zákonov s ústavou. Tú nadobudol až po svojej transformácii na provizórny Ústavný súdny dvor v roku 1919 (teda ešte pred nadobudnutím účinnosti Ústavnej listiny z r. 1920). Na základe doktríny štátneho práva v zmysle teórie Hansa Kelsena získal aj právomoc prieskumu ústavnosti zákonov a zrušenia neústavných aktov.³

*Príspevok je výstupom z projektu VEGA č. 1/0386/19 Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie

¹ Deklarace o spolupráci České a Slovenské Federativní Republiky, Polské republiky a Maďarské republiky na cestě evropské integrace. Dostupné na: <http://www.visegradgroup.eu/historia-v4-110412>

² <https://www.vfgh.gv.at/index.en.html>

³ DZIADZO, A.: Ústavněprávní impulzy v právním vývoji ve 20. století. In: MALÝ, K., TOMÁĚK, M. et. al.: Historické impulzy rozvoje práva I., Praha, Univerzita Karlova, 2009. s. 121 a nasl.

Československý ústavný súd bol podľa českých konštitucionalistov (J. Filip) vytvorený na základe návrhov nezávislých na prácach na rakúskej koncepcii a kriticky hodnotiacich rakúsky Ríšsky súd. Nepriamy vplyv však vylúčiť nemožno.⁴ Bol zriadený krátko po vzniku Československej republiky 17. 11. 1921. Po uplynutí desaťročného funkčného obdobia, bol sedem rokov neobsadený a druhý ústavný súd bol ustanovený až v roku 1938. Napriek pozitívnemu hodnoteniu skutočnosti, že v našich ústavných dejinách už začiatkom 20. storočia existoval orgán ochrany ústavnosti, sa menej pozitívne hľadá na jeho činnosť, ktorá sa spravidla hodnotí ako málo frekventovaná a nie príliš významná.⁵ Bol to dôsledok aj skutočnosti, že tento súd vykonával výlučne abstraktnú kontrolu ústavnosti a v podstate mu boli zverené iba dve rozhodovacie právomoci – preskúmať ústavnosť zákonov a preskúmať ústavnosť dočasných opatrení stáleho výboru Národného zhromaždenia. Počas druhej svetovej vojny pochopiteľne tento orgán neexistoval a po vojne už nebol obnovený.

V Slovenskom štáte (1939 – 1945) predpokladala ústava z r. 1939 vytvorenie Ústavného senátu, ktorý mal vykonávať abstraktnú kontrolu ústavnosti. Napriek svojmu legislatívnemu zakotveniu však tento senát nebol nikdy reálne zriadený.

Skutočné rozšírenie ústavného súdnictva v Európe sa datuje od konca II. svetovej vojny. Kelsenovské základy síce pretrvali, došlo však aj k ich významnému ďalšiemu rozvíjaniu. Rozšírenie ústavných súdov v západnej Európe sa objavilo najmä vďaka skúsenosti, že zoči voči diktatúram je nevyhnutné brániť demokratické základy spoločnosti účinnejšími (špeciálnymi) prostriedkami, keďže všeobecné súdy zlyhali pri ochrane občanov voči hrôzám diktatúry. Povojnové obdobie vývoja ústavného súdnictva v Európe významne ovplyvnil vznik nemeckého Spolkového ústavného súdu v r. 1951 a jeho rozhodovacia činnosť. Štáty strednej Európy ako súčasť bývalého sovietskeho bloku vo svojich ústavách s ústavným súdom nepočítali, keďže boli ovládané sovietskou doktrínou jednotnej štátnej moci.⁶ Výnimku tvorilo Československo, kde bol ústavný súd formálne zriadený od 1. 1. 1969 na základe Ústavného zákona o československej federácii č. 143/1968 Zb. Jeho úprava bola obsiahnutá v šiestej hlave ústavného zákona (čl. 86 až 101) a čl. 101 predpokladal

⁴ tamtiež

⁵ www.usoud.cz/historie-ustavniho-soudnictvi/

⁶ V skutočnosti však v štátoch bývalého sovietskeho bloku bol ako prvý zriadený ústavný súd v bývalej Juhoslávii (r. 1963), aj ako výraz vymaňovania sa spod sovietskeho vplyvu, ako aj odklonu od teórie jednotnej štátnej moci. Existoval na federálnej aj republikových úrovniach.

zároveň aj existenciu republikových ústavných súdov. Celá táto konštrukcia zostala len nenaplneným ústavným textom, keďže v praxi k zriadeniu ani jedného z troch predpokladaných ústavných súdov nedošlo. V období pred pádom komunistického režimu bol v roku 1982 ústavou zavedený ústavný súd v Poľsku, ktorý bol reálne zriadený v roku 1985 a signalizoval oslabovanie vtedajšieho režimu. Vytvorením ústavného tribunálu sa Poľsko dostalo o krok bližšie k tým európskym štátom, ktoré po druhej svetovej vojne upevnili a povýšili význam a ochranu svojich ústav ako základného zákona štátu. V štátoch sovietskeho bloku v tom období to bol jediný ústavný súd, ktorý naozaj reálne fungoval a mal istý vplyv na rozhodovacie procesy v sfére štátnej moci. Kritické názory však poukazujú na fakt, že v skutočnosti mal len limitované právomoci, predstavoval len ilúziu ústavnej legality a v podstate zlyhal pri zásadnom reformovaní základov totalitného režimu. Viac – menej len vylepšoval efektivitu komunistického režimu a svojou obmedzenou jurisdikciou bol odsunutý do úlohy riešenia menej významných káuz bez možnosti vyslovovať sa k otázkam základného významu a štátneho charakteru.⁷

Po páde totalitných režimov v strednej Európe sa problematika ochrany ústavnosti stala ústredným bodom demokratizácie inštitucionálnej základne spoločnosti. Jediné Československo sa však mohlo pochváliť vlastnou tradíciou ústavného súdu. Ostatné štáty sa orientovali spravidla na západoeurópske vzory.

V Maďarsku rozhodol o zriadení ústavného súdu parlament v januári 1989. V dôsledku toho došlo v októbri toho roka k zmene ústavy, ktorá v § 32/A zriadila inštitúciu, ktorá v maďarskom verejnom práve bola dovtedy neznáma. Svoju činnosť začala 1. januára 1990. Maďarský ústavodarca bol síce inšpirovaný západnými vzormi, úpravu rozhodovacích právomocí však poňal mierne odlišne od vzorov, ktorými bol ovplyvnený (prejavom bola napr. možnosť *actio popularis* – vid' ďalej). Aj keď sa počiatky ústavného súdnictva v Maďarsku stretávali s množstvom problémov predovšetkým politického charakteru, všeobecne sa obdobie prvých dvadsiatich rokov jeho fungovania hodnotí ako úspešné a vyzdvihuje sa najmä skutočnosť, že

⁷ BRZEZINSKI, M.: *The Emergence of Judicial Review in Eastern Europe: The Case of Poland*. In: *American Journal of Comparative Law*, Vol. 41, No. 2 (Spring, 1993), s. 160. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/84071>

⁸ BOND, J.: *Concerning Constitutional Courts in Central and Eastern Europe*. s. 18. Dostupné na: [/www.ucl.ac.uk/ippr/journal/downloads/vol2-2/IPPR_Vol_2_No_2-1.pdf](http://www.ucl.ac.uk/ippr/journal/downloads/vol2-2/IPPR_Vol_2_No_2-1.pdf)

⁹ HALÁSZ, I.: *Najvyššie maďarské mocenské orgány a otázka rozdelenia moci podľa Základného zákona štátu*. In: PRÍBELSKÝ, P. – KORPÁŠ, E.: *Princípy konštitucionalizmu*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2015. s. 199 a nasl

predstavoval významnú mocenskú protiváhu v tom období všemocného parlamentu. Podľa mnohých názorov bol v tom období jedným z najviac aktivistických súdov nielen v strednej a východnej Európe, ale aj za jej hranicami.⁸ Po roku 2010 začalo postupné oslabovanie postavenia ústavného súdu, keď mu najprv bola odňatá právomoc rozhodovať vo finančných a rozpočtových otázkach a boli zmenené aj pravidlá výberu sudcov tak, že vládna strana, príp. koalícia už nemusí hľadať konsenzus s opozíciou v obsadzovaní miest sudcov ústavného súdu. Ďalšie zúženie kompetencií prinieslo prijatie novej ústavy – Základného zákona Maďarska, účinného od 1. 1. 2012. Tieto zmeny pomerne výrazne (nepriaznivo) zasiahli do celkového systému deľby moci v štáte.⁹

V decembri 1989 v dôsledku zmien v ústave došlo aj k rozšíreniu právomocí poľského ústavného tribunálu, čím bol predurčený zastávať podstatne významnejšiu úlohu v ústavných záležitostiach. Po roku 1990 začal tribunál presadzovať dôraz na realizáciu princípu deľby moci a v polovici 90-tych rokov sa zmenil na inštitúciu celkom odlišnú od tej, akou sa javil po svojom vytvorení. K významnej zmene v postavení tribunálu došlo od účinnosti novej ústavy v r. 1997, keď sa zbavil svojich obmedzení z minulosti a stal sa nezávislým orgánom ochrany ústavnosti. Od roku 2015, však pozorujeme krízu ústavného súdnictva v Poľsku, vyvolanú posilňovaním mocenských pozícií vládnucej garnitúry. Spor o poľský ústavný súd sa dostal aj na rokovanie Európskeho parlamentu, ktorý vyjadril obavy o stav právneho štátu a ochranu základných práv v tejto krajine.

Politický vývoj v Poľsku aj Maďarsku ukazuje presadzovanie „národných zvláštností“, najmä akcentovaním špecifického chápania vlastnej histórie a tradície s dôrazom na hodnoty ako je vlastenectvo, solidarita, silný štát a v Poľsku aj presadzovanie významnej úlohy náboženstva vo verejnom živote. Uvedené problémy súvisia s celkovou vlnou demokratických kríz a v uvedených postkomunistických transformáciách sa prejavujú aj v tendenciách izolovať ústavné otázky, vrátane ústavného súdnictva, od širšej verejnosti a odtrhnúť ich od podpory občianskej spoločnosti a samosprávy.

Po revolučných zmenách v roku 1989 sa zmeny v ponímaní a realizácii ústavného súdnictva prejavili aj v Československu. V porovnaní s ostatným štátmi Vyšehradskej štvorky však bol ústavný súd ustanovený až 31. januára 1992, na základe ústavného zákona č. 91/1991 Zb. o Ústavnom súde ČSFR. Táto skutočnosť bola významná aj tým, že sa v našich podmienkach po

veľmi dlhom čase opätovne a reálne obnovilo ústavné súdnictvo. Počas svojho krátkeho pôsobenia (jeho činnosť sa skončila 31. decembra 1992) prijal síce iba niekoľko rozhodnutí (vrátane piatich plenárnych) „ale po prvý krát naznačil možnosti ústavného súdnictva“ v nových podmienkach.¹⁰

Ústavný súd Českej republiky bol v zmysle čl. 83 - 89 Ústavy Českej republiky č. 1/1993 Sb. ustanovený od 1. 1. 1993. V počiatkoch jeho činnosti bola jeho funkcia podmienená historickými a politickými okolnosťami a pozíciou strážcu ústavnosti a princípov právneho štátu v neľahkých podmienkach transformácie ekonomiky a demokratizácie spoločnosti, vrátane dohľadu nad slobodným a demokratickým charakterom volieb, ochranou práv a slobôd občanov, ako aj vykonania nápravy niektorých krívd minulého režimu. Postupne rozvíjal svoju doktrínu, ktorá mala pozitívny vplyv na celý český právny systém a celkový posun k demokratickému a právnemu štátu. Táto skutočnosť sa odráža aj v hodnotení verejnosti, keď podľa prieskumu dôveryhodnosti inštitúcií dôveruje ústavnému súdu 61% českej verejnosti.¹¹

V podmienkach Slovenskej republiky sa treba zmieniť o prijatí ústavného zákona č. 7/1992 Zb. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a zákona o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky a o konaní pred ním č. 8/1992 Zb., ktorý nadväzoval na ústavný zákon. Napriek tejto úprave však ústavný súd v skutočnosti nebol zriadený. Zmienená úprava však poslúžila ako základ pre ústavnú úpravu v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. a v zákone č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov. Na základe tejto právnej úpravy došlo k vytvoreniu samostatného ústavného súdnictva na území Slovenskej republiky. Ústavný súd začal svoju činnosť 22. januára 1993. Tento „prvý“ ústavný súd mal pred sebou neľahkú úlohu vo vytváraní svojej doktríny (v zmysle ustanovenia základných princípov, ktoré súd vo svojej činnosti akceptuje, uplatňuje, chráni), ale aj vo vzdorovaní politickej moci v zmysle uchovania si svojej nezávislosti a nestrannosti a ochrany ústavy. Ako uvádza J. Mazák, až na ojedinelé zlyhania (napr. revitalizovanie tzv. Mečiarových amnestií) a prípadné omyly v tomto ťažkom období ústavný súd nerezignoval na objektívne posudzovanie otázok ochrany ústavnosti.¹² Hlavnou úlohou „druhého“

¹⁰ BRÖSTL, A.: *Formovanie doktríny Ústavného súdu Slovenskej republiky*. In: *Ústavnosť a politika*, 2001, ročník 3, č. 1, s. 6

¹¹ <https://www.stem.cz/tag/soudy/>

¹² MAZÁK, J.: Pred 25 rokmi začal pracovať ústavný súd: trocha histórie, rozpačitá súčasnosť a otáznik nad budúcnosťou. Dostupné na: <https://dennikn.sk/1005499/pre-25-rokmi-zacal-pracovat-ustavny-sud-trochu-historie-rozpacita-sucasnost-a-otaznik-nad-buducnostou/>

ústavného súdu (2000 – 2007) bolo rozvíjanie doktríny ústavného súdu a udržanie si nezávislosti a nestrannosti v rozhodovacej činnosti. Aj keď sa to nie vždy darilo a boli prijaté rozhodnutia, ktoré boli podrobené kritike, vrátane kritiky zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva, celkový obraz tohto obdobia vyznieva skôr priaznivo. „Tretí“ ústavný súd pôsobiaci v r. 2007 až 2018 sa hodnotí v odbornej verejnosti pomerne rozpačito, najmä z dôvodu tých svojich rozhodnutí, ktoré potvrdzovali väzby na vládnu moc a vo svojich odôvodneniach sa opierali o názory vládnucej väčšiny (napr. výklad ústavy vo veci nevyzmenovaného kandidáta na generálneho prokurátora, ale aj neodôvodnený odklon od konštantnej judikatúry, nedostatočné odôvodnenia niektorých zásadných rozhodnutí a pod.)¹³

Celkový pohľad na stav ústavného súdnictva v štátoch Vyšehradskej štvorky ukazuje problém nedostatočného odpútania sa od politickej moci a pretrvávajúci vplyv politiky na zloženie a fungovanie ústavných súdov. Najväčším rizikom pre riadne a objektívne rozhodovanie sudcov je riziko politizácie ústavného súdu, ktoré úzko súvisí so spôsobom ustanovovania sudcov ústavného súdu. Dlhodobu sa poukazuje najmä na nevhodný spôsob ustanovovania sudcov týchto súdov, ktorý nezabezpečuje požadovanú mieru nezávislosti ústavného súdu na vládnej moci, čo v konečnom dôsledku ohrozuje nielen ochranu ústavnosti ale aj riadne fungovanie demokratického štátu. Podľa L. Orosza problémy pri kreovaní zloženia ústavných súdov majú najčastejšie tieto príčiny: vplyv partokracie v súčasných štátoch prejavujúci sa v snahe ovládnuť, resp. zabezpečiť si vplyv na všetky rozhodujúce orgány štátnej moci; úroveň politickej kultúry v spoločnosti a vlastné ústavné tradície; podstata rozhodovacích právomocí ústavných súdov, ktoré rozhodujú nielen o právnych otázkach, ale v značnej miere aj o otázkach politických; miera autority ústavného súdu v spoločnosti a rešpektovania jeho rozhodnutí; rozsah súdneho aktivizmu ústavného súdu najmä v kauzách, ktoré majú silný politický náboj; vzťahy medzi politickými zoskupeniami v štáte a samozrejme aj platná ústavná a zákonná regulácia ustanovovania sudcov ústavných súdov.¹⁴ Dlhodobé volanie po reforme zo strany odbornej verejnosti je pri súčasnom stave politickej kultúry a spôsobe realizácie politiky v regióne V4 je zatiaľ žiaľ nenaplnenou ilúziou.

¹³ tamtiež

¹⁴ OROSZ, L.: O aktuálnych problémoch pri ustanovovaní sudcov ústavných súdov (príčiny a dôsledky). In: CVRČEK, F. – JERMANOVÁ, H. (eds.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě V. Překrásny nový svět nebo ostrov ?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 71 a nasl.

2. Porovnanie rozhodovacích právomocí ústavných súdov štátov Vyšehradskej štvorky

Zmyslom kreovania tohto typu najvyššieho štátneho orgánu je ochrana ústavnosti. Je to základná a rozhodujúca právomoc, ktorá je zverená ústavným súdom. Realizuje sa najmä vo forme abstraktnej kontroly ústavnosti, popri ktorej sa presadila aj konkrétna kontrola ústavnosti v zmysle rozhodovania o ústavnej sťažnosti. Postupne sa v priebehu vývoja rozširovala právomoc ústavných súdov a charakteristickým znakom ústavných súdov Vyšehradskej štvorky je koncepcia ich širokého zaangažovania do skoro všetkých oblastí organizácie a fungovania štátu. Vo vzájomnom porovnaní jednotlivých súdov tohto regiónu má ústavou priznaných najviac právomocí nepochybne slovenský ústavný súd.

2.1 Kontrola ústavnosti

Normatívna teória práva Hansa Kelsena sa opiera o koncepciu hierarchického usporiadania právneho systému, ktorého udržiavanie predpokladá kontrolu súladu noriem nižšej právnej sily s normami vyššej a najvyššej právnej sily. Na rozdiel od staršieho modelu všeobecného (difúzneho) typu súdnej kontroly ústavnosti je v európskej tradícii zavedená (až na ojedinelé výnimky) abstraktná kontrola ústavnosti, realizovaná na základe všeobecného návrhu oprávnených subjektov. To znamená, že sa nevyžaduje rozhodovanie o ústavnosti spojené s konkrétnou rozhodovacou činnosťou, keď protiústavná norma bezprostredne ohrozuje ústavou chránený záujem, naopak ústavný súd začne konanie na základe všeobecného návrhu oprávnených subjektov, v prípadoch, keď stačí len predpokladaná možnosť porušenia ústavy.

Všetky porovnávané ústavné súdy zakotvujú abstraktnú ex post kontrolu ústavnosti. Rozdiel je však v okruhu subjektov, oprávnených na podanie návrhu na konanie a v okruhu vecí, o ktorých ústavný súd rozhoduje.

Podľa ústavy Maďarskej republiky z r. 1989 bola právomoc abstraktnej ex post kontroly ústavnosti vymedzená veľmi široko, v tom zmysle, že ktokoľvek bol oprávnený na podanie návrhu bez obmedzenia, bez časových limitov, bez nevyhnutnosti preukázať akýkoľvek dopad regulácie alebo iný právom chránený záujem (*actio popularis*). V prvých dvoch desaťročiach činnosti ústavného súdu drvivá väčšina podaní spadala do tejto kategórie. Tento mechanizmus bol schopný eliminovať neústavnosť právnych aktov, ako trest smrti, trestný čin hanobenia politických činiteľov, vylúčenie možnosti osôb rovnakého pohlavia založiť spoločnú domácnosť a citový a ekonomický zväzok, regulácia potratov, atď. Možnosť kohokoľvek iniciovať abstraktnú kontrolu ústavnosti predstavuje síce najširšiu garanciu

ochrany ústavnosti, v európskych podmienkach je to však neobvyklá možnosť. V praxi spôsobovala enormnú zaťaženosť ústavného súdu a z toho dôvodu, došlo v novej ústave (základnom zákone) k jej úprave. Počnúc 1. januárom 2012 má možnosť iniciovať ex post abstraktný prieskum ústavnosti v zmysle čl. 24 písm. e) základného zákona vláda, jedna štvrtina poslancov parlamentu, verejný ochranca práv, generálny prokurátor a predseda najvyššieho súdu (Kúrie). V zmysle tejto úpravy právomocou iniciovať tento typ kontroly ústavnosti nedisponuje hlava štátu. Neobvykle je oklieštená možnosť ústavného súdu v zmysle čl. 37 ods. 4 základného zákona preskúmať ústavnosť zákonov o štátnom rozpočte, o jeho napĺňaní, vrátane úpravy štátnych a miestnych daní a ciel. Ich preskúmanie je obmedzené len na prípady, ak tieto zákony porušujú práva vymenované v tomto odseku. Podľa niektorých názorov toto obmedzenie umožňuje vládnej moci skryť v uvedených zákonoch ustanovenia, ktoré vyvolávajú pochybnosti o ich ústavnosti (napr. 25%-tnú prísťahovaleckú daň).¹⁵ V zmysle čl. 24 písm. f) ústavný súd preskúma aj súlad právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami. Nie je však oprávnený preskúmať zmeny ústavy, čo potencionálne umožňuje zaradiť do novely ústavy aj ustanovenia zákonov, o ktorých ústavný súd vyslovil nesúlad s ústavou.

Právomoci poľského ústavného tribunálu zakotvuje ústava v čl. 188, vrátane abstraktnej ex post kontroly ústavnosti. Ústavný tribunál rozhoduje o ústavnosti nielen normatívnych právnych aktov ale aj medzinárodných zmlúv. Posudzuje aj súlad zákonov s ratifikovanými medzinárodnými zmluvami a súlad podzákonných aktov so zákonmi a ratifikovanými medzinárodnými zmluvami. V čl. 89 pomerne široko (najmä v porovnaní so súčasnou maďarskou úpravou) zakotvuje subjekty oprávnené na začatie konania pred ústavným tribunálom (vrátane napr. aj cirkvi a náboženských spoločností). Politická kríza v Poľsku sa prejavila aj v otázke obsadzovania ústavného tribunálu a nielenže poznamenala jeho činnosť ale spochybnila aj ústavnosť a legálnosť jeho rozhodnutí. Novela zákona o ústavnom súde zároveň zaviedla povinnosť rozhodovať o podaniach v poradí akom boli podávané. Zároveň bola spomalená rozhodovacia činnosť tribunálu a v súčasnosti to vyzerá tak, že aktuálne otázky ochrany ústavnosti budú „čakať na svoje poradie“ a budú takto odsúvané na neskoršie obdobie.

Otázka kontroly ústavnosti v českom a slovenskom ústavnom systéme vykazuje viacero podobností. Oba ústavné súdy rozhodujú o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi. Súlad zákonov s už ratifikovanými

¹⁵ SIMON, G. Cs.: Az alkotmányellenesség garanciái. Dostupné na: <https://medium.com/dinnyefarm/az-alkotm%C3%A1nyelleness%C3%A9g-garanci%C3%A1i-242df6dcbf8>

medzinárodnými zmluvami preskúmava len slovenský ústavný súd. Podľa českej úpravy, ak medzinárodná zmluva, k ratifikácii ktorej dal parlament súhlas zakotvuje niečo iné ako zákon, prednosť má medzinárodná zmluva. Okruh subjektov oprávnených iniciovať konanie pred ústavným súdom je v oboch ústavách poňatý s určitými rozdielmi. V Slovenskej republike môže podať návrh najmenej pätina poslancov parlamentu, prezident republiky, vláda, súd, generálny prokurátor, predseda súdnej rady vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 týkajúcich sa výkonu súdnictva, verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. V Českej republike je to prezident republiky, skupina najmenej 41 poslancov alebo 17 senátorov, senát ústavného súdu v súvislosti s rozhodovaním o ústavnej sťažnosti, vláda za veľmi reštriktívnej podmienky stanovenej zákonom o ústavnom súde, ten, kto podal ústavnú sťažnosť, za podmienky stanovenej zákonom o ústavnom súde, alebo ten, kto podal návrh na obnovu konania, za podmienky stanovenej zákonom. Toto oprávnenie iniciovať konanie o súlade všeobecne záväzného právneho predpisu však nie je neobmedzené. V Slovenskej republike majú neobmedzené právo iniciovať konanie o súlade právnych predpisov iba poslanci Národnej rady, prezident, vláda a generálny prokurátor. V Českej republike má túto neobmedzenú právomoc iba prezident a skupina najmenej 41 poslancov alebo 17 senátorov. Oba ústavné súdy preskúmavajú aj súlad podzákonných aktov s ústavou a zákonmi (v Slovenskej republike aj s ratifikovanými medzinárodnými zmluvami), avšak český zákonodarca má možnosť presunutia právomoci rozhodovania o súlade podzákonných aktov so zákonmi zákonom na Najvyšší správny súd.

K otázke prieskumu ústavných zákonov s ústavou sa oba súdy stavali od počiatku svojej rozhodovacej činnosti negatívne a zamietali návrhy na jej realizáciu s odôvodnením, že na takéto prieskum nemajú právomoci. Oba ústavné súdy však v dôsledku svojej aktivistickej činnosti sa dostali poza tradične chápanú rolu ochrancu ústavnosti. V Českej republike sa tak stalo už v r. 2009 rozhodnutím sp. zn. PL. ÚS 27/09 vo veci Melčák, kým v Slovenskej republike sa takéto rozhodnutie objavilo až v januári 2019, v náleze PL. ÚS 21/2014. Ústavné súdy v týchto rozhodnutiach poskytli prioritu ochrany „nadústavného“ materiálneho jadra ústavy. Svojim aktivizmom posilnili moc a postavenie ústavného súdu, využijúc situáciu, že ústavy túto otázku jednoznačne neriešia. Tieto rozhodnutia vyvolali búrlivé reakcie a polemiky. Uvádžajú sa silné argumenty pre aj proti tomuto rozhodnutiu, v konečnom dôsledku sa však možno prikloniť k názoru, že vo

všeobecnosti, vzhľadom na prípadné spoločenské hrozby, ochranu implicitného materiálneho jadra ústavy, nie je prezieravé vylúčiť takýto postup. Možnosť podrobiť ústavnému prieskumu proces prijímania a publikovania novej ústavy alebo jej noviel zakotvuje maďarská republika, ktorá ju ale obmedzuje len na proces a publikáciu (nie obsah) novoprijatých aktov (preventívne z iniciatívy prezidenta republiky a do 30 dní od prijatia pre ďalšie subjekty uvedené v ústave).

V skúmaných ústavných systémoch sa ujala aj konkrétna kontrola ústavnosti. Konkrétna v tom zmysle, že je spojená s rozhodovacou činnosťou súdov v jednotlivých prípadoch. Návrh na preskúmanie ústavnosti právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhoduje v konkrétnom prípade môže podať buď sudca rozhodujúci vo veci, alebo sťažovateľ v rámci ústavnej sťažnosti. Možnosť preskúmania ústavnosti právneho predpisu aplikovaného v rozhodnutí, umožňuje na základe podania sťažovateľa maďarský, poľský aj český ústavný systém (keď umožňuje spolu s ústavnou sťažnosťou podať aj návrh na zrušenie protiústavnej normy), kým slovenská ústava možnosť iniciovať prieskum ústavnosti aplikovanej normy na návrh sťažovateľa nezakotvuje. Druhým typom preskúmania ústavnosti v spojení s konkrétnou vecou je identifikovanie hrozby nesúladu aplikovanej právnej normy v priebehu rozhodovacej činnosti sudcom, ktorý konanie preruší a podá návrh na rozhodnutie o jej súlade. Túto možnosť poskytuje maďarský Základný zákon, ktorý ustanovuje prednostné konanie o tomto podaní. Oprávneným podať návrh na preskúmanie súladu ústavy a aplikovaného právneho predpisu je súd aj v podmienkach slovenského ústavného systému.

Štáty Vyšehradskej štvorky sa v rôznom rozsahu inšpirovali aj francúzskym modelom ex ante kontroly ústavnosti. Maďarský ústavný súd preskúma ústavnosť prijatých, zatiaľ nepublikovaných zákonov s ústavou (na návrh prezidenta alebo parlamentu), v zmysle zákona o ústavnom súde predbežne preskúma aj súlad prijímaných medzinárodných zmlúv s ústavou. Slovenský ústavný súd realizuje preventívnu kontrolu ústavnosti len vo vzťahu k dojednaným medzinárodným zmluvám (podobne aj český ústavný súd), na ktoré je potrebný súhlas parlamentu (na návrh prezidenta republiky alebo vlády) a k predmetu referenda (na návrh prezidenta republiky).

2.2. Ústavné sťažnosti

Popri kontrole ústavnosti je ďalšou kľúčovou právomocou ústavných súdov ochrana základných práv občanov prostredníctvom ústavnej sťažnosti. Vzorom pre zavedenie tohto inštitútu bola nemecká ústavná úprava a prax. Preskúmané sú tie individuálne právne akty, ktoré v dôsledku protiústavnej aplikácie právnych predpisov, resp. samotným rozhodnutím porušujú ústavou chránené práva občanov. Takto plní ústavný

súd vedľa funkcie strážcu ústavnosti aj funkciu strážcu základných práv.¹⁶ Vo všeobecnosti ústavné sťažnosti predstavujú najčastejšie podania na ústavné sudy a prispievajú k ich značnej zaťaženosti.

V štátoch Vyšehradskej štvorky tento inštitút neobsahovala pôvodne maďarská a ani poľská právna úprava. Ústava poskytovala možnosť sťažnosti len proti normatívnym právnym aktom, ktoré boli základom rozhodnutia porušujúceho práva občanov. Zmenou ústavy v r. 2010 bol tento inštitút zavedený aj v maďarskom ústavnom systéme.

V Poľsku bol špecifickým spôsobom (podobne ako pôvodne v Maďarsku) tento inštitút zavedený ústavou v r. 1997. Čl. 79 ústavy ustanovuje, že každý, kto sa domnieva, že jeho ústavné práva a slobody boli porušené, má právo na podanie sťažnosti ústavnému súdu vo veci súladu ústavy a zákona alebo iného právneho predpisu, na základe ktorého orgán verejnej moci rozhodol. Rozsah pôsobnosti sťažnosti sa nevzťahuje na právo cudzincov na azyl alebo udelenie statusu utečenca. Týmto typom ústavnej sťažnosti však (podobne ako pôvodne v Maďarsku) nie je možné napadnúť porušenie základných práv a slobôd jednotlivcov prostredníctvom individuálneho právneho aktu.

Česká aj slovenská ústava upravujú tento inštitút v jeho klasickej podobe už od prijatia ústavných dokumentov po zmene režimu v r. 1989. Slovenská úprava je obsiahnutá v čl. 127 a 127a ústavy a v zákone o ústavnom súde. Oba sudy počas vyše dvoch desaťročí uplatňovania tohto inštitútu ustálili spôsob jeho realizácie do takej podoby, že dokážu prostredníctvom neho úspešne a efektívne zabrániť ohrozeniu a porušeniu práv svojich občanov. V tomto smere nie je potrebná ingerencia do uvedeného inštitútu zo strany ústavodarcu ani zákonodarcu. Čo by však pomohlo odbremeniť ústavný súd je uskutočnenie reformy slovenského súdnictva, s dôrazom najmä na skvalitnenie a zefektívnenie rozhodovacej činnosti všeobecných súdov.

2.3. K ďalším rozhodovacím právomociam

Pri porovnávaní ďalších rozhodovacích právomocí ústavných súdov štátov Vyšehradskej štvorky môžeme odhaliť ďalšie podobnosti ale aj rozdiely. Čo sa rozsahu týka, najväčším počtom právomocí disponuje slovenský ústavný súd, čo je na prvý pohľad zrejmé, pri porovnávaní ústavných textov. V konečnom dôsledku však rozdiely nie sú až také výrazné, ako sa na prvý pohľad javia, keďže na rozdiel od slovenskej ústavy, česká ústava aj maďarský Základný zákon odkazujú na zákonnú úpravu ďalších právomocí v zákone o ústavnom súde.

¹⁶ WAGNEROVÁ, E. *Ústavní soudnictví: vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*, Praha: Linde, 1996, str. 67

K ďalším právomociam prináleží najmä riešenie kompetenčných sporov, v zmysle čl. 89 poľskej ústavy ústavný tribunál rozhoduje kompetenčné spory medzi ústavnými orgánmi, podobne ako slovenský ústavný súd, kým maďarský a český ústavné súdy rozhodujú kompetenčné spory medzi štátnymi orgánmi navzájom ale aj štátnymi orgánmi a územnou samosprávou.

Výklad ústavy sú oprávnené podávať maďarský a slovenský ústavný súd. Ústavné súdy, s výnimkou poľského ústavného tribunálu, tiež rozhodujú o volebných veciach a v otázkach ústavnosti referenda a slovenský a poľský ústavný súd aj o ústavnosti programov a činnosti politických strán. V najširšom rozsahu sa volebnými vecami zaoberá slovenský ústavný súd. Dôležitou právomocou je rozhodovanie o obžalobe hlavy štátu, resp. o jeho odvolaní. Na základe odôvodneného uznesenia parlamentu rozhoduje maďarský ústavný súd o zbavení hlavy štátu jej úradu, poľský ústavný súd určuje, či existujú prekážky vykonávania prezidentského úradu, český a slovenský ústavný súd rozhodujú o obžalobe hlavy štátu a strate prezidentskej funkcie.

Z radu ďalších právomocí je zaujímavá možnosť nachádzania protiústavnosti v dôsledku legislatívneho opomenutia. V zmysle § 46 ods. 1 maďarského zákona o ústavom súde, keď ústavný súd zistí pri preskúvaní ústavnej sťažnosti možnú protiústavnosť v dôsledku legislatívneho opomenutia príslušného orgánu tvorby práva, vyzve ho na splnenie si povinnosti v stanovenej lehote, pričom ods. 2 uvedeného ustanovenia zároveň definuje, čo sa považuje za legislatívne opomenutie (opomenutie povinnosti tvorby práva vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, neprijatie právnej normy na základe výslovnej delegácie, alebo ak je právna regulácia obsahovo výrazne nedostatočná v prípade právnych aktov, ktoré vyplývajú z ústavy).¹⁷ Poľský ústavný tribunál pri konštatovaní legislatívneho opomenutia vymedzí jeho rozsah a špecifikuje kroky, ktoré by mal zákonodarca urobiť na nápravu daného stavu.

Záver

Porovnanie historických okolností, za ktorých ústavné súdy štátov Vyšehradskej štvorky vznikali a ich najvýznamnejších rozhodovacích právomocí vedie ku konštatovaniu, že napriek geografickej blízkosti, kultúrnym väzbám, prekrývajúcej sa histórie a tiež orientácii na západoeurópske zdroje, je v jednotlivých koncepciách evidentne dosť zaujímavých rozdielov. Nielen, čo sa týka počtu zverených právomocí, alebo zakotveniu niektorých osobitných právomocí, ale aj niektoré špecifické aspekty úpravy klasických právomocí. Deklarované „národné

¹⁷ www.alkotmanybirosag.hu/alkotmanybirosagi-torveny/

zvláštnosti“ sa teda prejavujú aj v týchto aspektoch. Príčiny treba hľadať v rozdielnych tradíciách ústavného súdництва. Kým Česká a Slovenská republika mohli nadviazať na tradíciu ústavného súdництва, a tiež na tradíciu silného vplyvu právnej školy teoreticky rozvíjajúcej vlastné koncepcie (najmä brnianskeho normativizmu), pre maďarský ústavný systém bol tento inštitút novinkou, kým pre poľský bol pôvodne potemkinovskou fasádou pre existujúci režim. Popri tejto skutočnosti sú rozdiely aj odrazom odlišností v hodnotách, ktoré jednotlivé spoločnosti vyznávajú a vplyvu takých faktorov ako dôraz na tradície, národné cítenie, vplyv cirkvi v spoločnosti, vplyv politiky a (ne)úcta k liberálnym hodnotám moderných demokracií.

Zoznam použitej literatúry

1. BOND, Jonathan. Concerning Constitutional Courts in Central and Eastern Europe. 21 s. Dostupné na:
www.ucl.ac.uk/ippr/journal/downloads/vol2-2/IPPR_Vol_2_No_2-1.pdf
2. BRZEZINSKI, Mark. The Emergence of Judicial Review in Eastern Europe: The Case of Poland. In *American Journal of Comparative Law*, Vol. 41, No. 2 (Spring, 1993), s. 153 - 200. Dostupné na:
<https://www.jstor.org/stable/84071>
3. BRÖSTL, Alexander. Formovanie doktríny Ústavného súdu Slovenskej republiky. In *Ústavnosť a politika*, 2001, ročník 3, č. 1, s. 3 – 26
4. Deklarace o spolupráci České a Slovenské Federativní Republiky, Poľské republiky a Maďarské republiky na ceste evropskej integrácie. Dostupné na: <http://www.visegradgroup.eu/historia-v4-110412>
5. DZIADZO, Andrzej. Ústavněprávní impulzy v právním vývoji ve 20. století. In MALÝ, Karel – TOMÁŠEK, Michal a kol. *Historické impulzy rozvoje práva I.*, Praha, Univerzita Karlovy, 2009. s. 121 - 130
6. HALÁSZ, Ivan. Najvyššie maďarské mocenské orgány a otázka rozdelenia moci podľa Základného zákona štátu. In PRÍBELSKÝ, Patrik – KORPÁŠ, Eduard. *Princípy konštitucionalizmu*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2015. s. 191 – 205
7. MAZÁK, Ján. Pred 25 rokmi začal pracovať ústavný súd: trocha histórie, rozpačitá súčasnosť a otáznik nad budúcnosťou. Dostupné na:
<https://dennikn.sk/1005499/pre-25-rokmi-zacal-pracovat-ustavny-sud-trochu-historie-rozpacita-sucasnost-a-otaznik-nad-buducnostou/>
8. OROSZ, Ladislav. O aktuálnych problémoch pri ustanovovaní sudcov ústavných súdov (príčiny a dôsledky). In: CVRČEK, F. – JERMANOVÁ, H. (eds.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě V. Překrásny nový svět nebo ostrov ?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 69 - 80

9. SIMON, G. Cs.: Az alkotmányellenesség garanciái. Dostupné na: <https://medium.com/dinnyefarm/az-alkotm%C3%A1nyelleness%C3%A9g-garanci%C3%A1i-242df6dcbbf8>
10. WAGNEROVÁ, Eliška. Ústavní soudnictví: vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu, Praha : Linde, 1996, str. 93 s.
11. <https://www.vfgh.gv.at/index.en.html>
12. www.usoud.cz/historie-ustavniho-soudnictvi
13. <https://www.stem.cz/tag/soudy/>
14. www.alkotmanybirosag.hu/alkotmanybirosagi-torveny/

Kontaktné údaje

Doc. JUDr. Marta Tóthová, PhD.

marta.tothova@upjs.sk

Ústav teórie práva Gustava Radbrucha

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

Majetkový cenzus pri podaní sťažnosti na Ústavný súd Slovenskej republiky – nevhodná aplikácia Civilného sporového poriadku?

Ratione valoris principle and a complaint to the Constitutional Court of the Slovak Republic – inappropriate application of the Civil dispute procedure code?

Mgr. Viliam Poništ, PhD.

Predseda správnej rady, Officium iustitiae

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá obmedzením podania sťažnosti na Ústavný súd Slovenskej republiky z dôvodu majetkového cenzu. Toto majetkové obmedzenie nie je explicitne upravené pre konanie na Ústavnom súde SR, ale súd k nemu dospel vo svojej judikatúre s poukazom na Civilný sporový poriadok (predtým Občiansky súdny poriadok). Príspevok porovnáva právnu úpravu a prístup Ústavného súdu Slovenskej republiky a Ústavného súdu Českej republiky. Takisto sa venuje judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva v tejto oblasti.

Kľúčové slová

Majetkový cenzus, sťažnosť, Ústavný súd Slovenskej republiky, ESEP, Civilný sporový poriadok

Abstract

The paper deals with the limitation of filing a complaint to the Constitutional Court of the Slovak Republic due to property census. This property restriction is not explicitly regulated for proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic, but the court found it in its case-law with reference to the Civil dispute Procedure Code (formerly the Code of Civil Procedure). The paper compares the legislation and approach of the Constitutional Court of the Slovak Republic and the Constitutional Court of the Czech Republic. It also deals with the case law of the European Court of Human Rights in this area.

Key words

Ratione valoris, complaint, Constitutional court of Slovak republic, ECHR, civil dispute code.

Právny poriadok rozoznáva niekoľko prostriedkov nápravy, ktoré sú pre strany konania za určitých podmienok dostupné, a ktorými môžu brániť svoje práva. Ich použitie je viazané na splnenie niekoľkých kritérií, pričom ich nesplnenie odsudzuje podanie na neúspech bez toho, aby sa ním príslušný orgán meritórne zaoberal. V tomto článku sú rozobrané podmienky pri podaní sťažnosti na porušenie práv na Ústavný súd Slovenskej republiky. Jedným z týchto kritérií je aj majetkový cenzus, hoci nie je explicitne zakotvený v právnom poriadku.

Majetkový cenzus

Majetkový cenzus, latinsky *ratione valoris*, predstavuje obmedzenie v používaní vybraných prostriedkov nápravy. Jeho podstata spočíva v stanovení minimálnej peňažnej hodnoty, ktorú musí predmet konania dosahovať, aby bolo možné účinne podať opravný prostriedok, či prostriedok nápravy, t.j. skutočnosť, aby sa návrhom kompetentný orgán vôbec meritórne zaoberal je podmienená určitou minimálnou hodnotou konania (vo veciach, v ktorých je možné takúto hodnotu určiť). Takýto majetkový cenzus je v našom právnom poriadku skôr výnimkou ako pravidlo.

Z historických predpisov môžeme poukázať na to, že Občiansky súdny poriadok (zákonný článok č. 1/1911) napríklad v ust. § 476 ustanovoval minimálnu hodnotu sporu pre možnosť odvolať sa. Touto sumou bolo 100 Kčs, no táto sa časom zvýšila. Aj dnes môžeme v iných štátoch nájsť obmedzenia pre podanie odvolania práve pre majetkový cenzus. Takýmto sú napríklad aj Nemecko, Belgicko, či Česká republika. V Českej republike je majetkový cenzus upravený tak pri odvolaní ako aj dovolaní. V ust. § 202 ods. 2 OSŘ²⁸⁶ je ustanovené, že odvolanie nie je prípustné proti rozsudku, ktorým bolo rozhodnuté o peňažnom plnení neprevyšujúcom 10 000 Kčs a podľa ust. § 237 ods. 2 OSŘ dovolanie nie je prípustné vo veciach, v ktorých dovolaním dotknutým výrokom bolo rozhodnuté o peňažnom plnení neprevyšujúcom sumu 50 000 Kč a v obchodných veciach 100 000 Kč.

Súčasná právna úprava v Slovenskej republike pozná zákonom stanovený majetkový cenzus iba v prípade dovolania, resp. dovolania generálneho prokurátora.²⁸⁷ Do právneho poriadku SR bol zavedený zákonom č. 353/2003 Z. z., ktorým sa novelizoval OSP (ust. § 238 ods. 5). Z dôvodovej správy k tomuto zákonu vyplýva cieľ vylúčiť dovolanie ako mimoriadny opravný prostriedok v prípadoch sporov vo veciach neprevyšujúcich určitý násobok minimálnej mzdy. „V týchto veciach vzhľadom na ich malý význam dal zákon prednosť požiadavke na zjednodušenie a zrýchlenie civilného procesu pred možnosťou preskúmať ich v dovolacom konaní.“²⁸⁸ Tento postup bol odôvodnený snahou reagovať na vývoj minimálnej mzdy a zároveň zabezpečiť, aby sa toto ustanovenie nemuselo novelizovať vždy, keď ekonomický vývoj bude potrebné premietnuť do právnej úpravy. Dovolacie konanie by sa v procesnej právnej úprave malo využívať iba v prípadoch zásadných, pretože je mimoriadnym opravným prostriedkom, a nemalo by slúžiť ako tretí stupeň súdneho konania.²⁸⁹

Majetkový cenzus sa tiež označuje ako finančný cenzus, či bagateľný cenzus a predstavuje obmedzenia pre podanie návrhu/žaloby/sťažnosti/podania vo všeobecnosti. Je nutné dodať, že slovo „bagateľný“ nebude namieste. Aj judikatúra Najvyššieho súdu SR, pracuje aj s pomenovaním „bagateľný“ cenzus, ktorý je stanovený v ust. § 422 CSP.²⁹⁰ Treba

²⁸⁶ Zákon č. 99/1963 Sb. Občiansky súdny rád v znení neskorších právnych predpisov;

²⁸⁷ Majetkový cenzus bude platiť aj na dovolanie generálneho prokurátora v zmysle ust. § 464 CSP, podľa ktorého sa na konanie o dovolaní generálneho prokurátora primerane použijú ustanovenia o dovolaní, ak tento zákon neustanovuje inak. Vid' uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3CdoGp/2/2016 zo dňa 14. júna 2017;

²⁸⁸ Števček, M. - Ficová, S. a kol.: Občiansky súdny poriadok. I. diel. Komentár. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012, dostupné na www.beck-online.de;

²⁸⁹ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu SR č.k. I. ÚS 386/08-8 zo dňa 26. novembra 2008;

²⁹⁰ K otázke prípustnosti finančného obmedzenia pre podanie dovolania sa zaoberal aj ESELP. Bolo to vo veci Zubac proti Chorvátsku, kde okrem iného konštatoval, že pri obmedzení prípustnosti dovolania pre prípady *ratione valoris*, zohľadňuje tri skutočnosti. Po prvé, či bolo pravidlo obmedzujúce prípustnosť dovolania z hľadiska účastníka konania predvídateľné. V tomto ohľade ESELP prihlíada tiež k dostupnosti takejto praxe a zastúpenia sťažovateľa. Po druhé, či by negatívne dôsledky procesného pochybenia, ku ktorému došlo pred

povedať, že výkladový slovník²⁹¹ označuje bagateľný predmet ako predmet, ktorý je veľmi nízkej ceny, hodnoty (synonymum -nepatrný, bezvýznamný). Samotné bagateľné konanie označuje ako súdny spor o veľmi malé peňažné sumy. Otázka znie, či je možné sumu stanovenú v predmetnom ustanovení považovať naozaj za bagateľnú. V zmysle uvedeného ustanovenia dovolanie nie je prípustné, ak (a) napadnutý výrok odvolacieho súdu o peňažnom plnení neprevyšuje desaťnásobok minimálnej mzdy; na príslušenstvo sa neprihliada, (b) napadnutý výrok odvolacieho súdu o peňažnom plnení v sporoch s ochranou slabšej strany neprevyšuje dvojnásobok minimálnej mzdy; na príslušenstvo sa neprihliada.²⁹² „Obmedzenie prípustnosti dovolania na základe zásady racione valoris znamená, že dovolanie nie je prípustné vo veciach, ktorých predmetom je výlučne peňažné plnenie v určitej výške.“²⁹³

Najvyšší súd SR judikoval, že znížený majetkový cenzen v zmysle § 422 ods. 1 písm. b) CSP sa v spotrebiteľskom spore uplatní, len ak dovolateľom je neúspešný spotrebiteľ. Pokiaľ je však dovolateľom neúspešný dodávateľ, pre posúdenie prípustnosti dovolania platí majetkový cenzen vo výške desaťnásobku minimálnej mzdy, t. j. v zmysle § 422 ods. 1 písm. a) CSP.²⁹⁴ Ďalej v inom rozhodnutí doplnil, že účelom zníženia majetkového cenzen v sporoch s ochranou slabšej strany je totiž podľa dôvodovej správy k CSP zvýšená procesná ochrana slabšej strany, ktorou je v spotrebiteľskom spore spotrebiteľ. Táto zvýšená procesná ochrana

nížšími súdmi a ktoré bránili prípustnosti dovolania, mal niest' sťažovateľ alebo štát. Sporné prípady bude treba posúdiť vzhľadom na všetky okolnosti prípadu, ako je otázka, či bol sťažovateľ právne zastúpený, či v konaní postupoval s náležitou starostlivosťou, či bolo možné sa procesných pochybení vyvarovať a ktorá zo strán k ich vzniku viac prispela. Po tretie, či možno toto obmedzenie považovať za prejav predpätého formalizmu, teda striktného uplatňovania pravidla, ktoré bráni vecnému prejednanie dovolania, čím popiera účinnú súdnu ochranu práv. Tak je to vtedy, keď procesné normy prestávajú slúžiť záujmom právnej istoty a riadneho výkonu spravodlivosti, ale vytvárajú svojho druhu prekážku, ktorá bráni meritórnemu prejednanie veci. V tomto konkrétnom prípade sa venoval otázke, ako je upravená problematika prípustnosti dovolania v právnom poriadku Chorvátska. Tá pozná inštitút tzv. riadneho dovolania, o ktoré išlo v tejto veci, kedy je otázka prípustnosti viazaná na hodnotu predmetu sporu v minimálnej výške 100 000 kún. ESLEP konštatoval, že takto nastavené obmedzenia prístupu k dovolaciemu súdu nie sú a priori výsledkom neflexibilných procesných noriem. Ďalej poznamenal, že sťažovateľka nevyužila možnosť podať mimoriadne dovolanie. Namiesto toho podala riadne dovolanie, spoliehajú na to, že Najvyšší súd posúdi jeho prípustnosť vo svetle neskôr uvedenej hodnoty sporu, ktorú nižšie súdy fakticky aprobovali. Súd si ďalej kladne odpovedal na otázku, či obmedzenie prípustnosti dovolania racione valoris sledovalo legitímny cieľ. Tým bola ochrana právnej istoty a zabezpečenie riadneho výkonu spravodlivosti. V tretom kroku skúmal, či bolo uvedené obmedzenie primerané, pričom prihliadol na to, že členské štáty majú značný - hoci nie neobmedzený - priestor na voľnú úvahu, akú úpravu podmienok prípustnosti dovolania zvolia. ESLEP nepochyboval o tom, že rozhodnutie najvyššieho súdu strán ohľadne prípustnosti dovolania muselo byť z hľadiska sťažovateľky predvídateľné. Z relevantných ustanovení zákona a ustálenej judikatúry totiž jasne vyplývalo, že hodnota predmetu sporu mohla byť zmenená najneskôr pri prvom pojednávaní súdu, o čom by muselo byť vydané rozhodnutie; postup v rozpore s týmito požiadavkami nemohol založiť prípustnosť dovolania racione valoris. Sťažovateľka pritom bola zastúpená advokátom, od ktorého možno očakávať, že bude s týmito procesnými pravidlami oboznámený. Nižšie súdy síce fakticky pripustili rozšírenie predmetu konania, však sťažovateľke, poťažmo jej právnomu zástupcovi, muselo byť zrejme, že ak nebolo o tom vydané rozhodnutie, nepostačí to na účely prípustnosti dovolania. Podľa názoru ESLEP došlo k pochybeniam na strane súdov i sťažovateľky. Predovšetkým tej možno však pripočítavať na ľarchu procesnú neopatrnosť, ktorá následne viedla k odmietnutiu dovolania pre neprípustnosť racione valoris. Sťažovateľka totiž nepodnikla žiadne kroky smerujúce k náprave zjavných chýb. Súd preto dospel k záveru, že negatívne dôsledky procesných chýb by mala niest' práve ona. Zamietavé rozhodnutie najvyššieho súdu bolo za daných okolností predvídateľné a v podstate viedlo iba k naplneniu zásady právnej istoty. Po zvážení všetkých okolností prípadu Súd dospel k záveru, že k porušeniu práva sťažovateľky na prístup k dovolaciemu súdu v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru nedošlo. Z uvedené vyplýva, že zákonom nastavené obmedzenie racione valoris pre dovolacie konanie nie je porušením Dohovoru.

²⁹¹ <https://slovník.juls.savba.sk/>

²⁹² Ak je predmetom dovolacieho konania len príslušenstvo pohľadávky a výška príslušenstva v čase začatia dovolacieho konania neprevyšuje sumu podľa písmen a) a b).

²⁹³ Števec, M. - Ficová, S. - Baricová, J. - Mesiarkinová, S. - Bajánková, J. - Tomašovič, M., a kol.: Civilný sporový poriadok. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1387;

²⁹⁴ Uznesenie NS SR sp. zn. 6Cdo/80/2017 zo dňa 24. júla 2018,

spočíva v sprístupnení dovolania aj pri nižšej sume peňažného plnenia. Znížený majetkový cenzus sa teda v spotrebiteľskom spore uplatní, ak je dovolateľom neúspešný spotrebiteľ. Pokiaľ je však dovolateľom neúspešný dodávateľ, pre posúdenie prípustnosti dovolania platí majetkový cenzus vo výške desaťnásobku minimálnej mzdy.²⁹⁵ No ako sa javí, tak táto súdna prax ešte nie je celkom stabilná, keď v inom rozhodnutí vychádzal NS SR aj pri dodávateľovi pri nižšom majetkovom cenze, keď dovolanie žalobcu v dôsledku smerovalo proti výroku rozsudku odvolacieho súdu o peňažnom plnení neprevyšujúcom dvojnásobok minimálnej mzdy (66,74 Eur < 760,- Eur). Prípustnosť dovolania žalobcu je s prihliadnutím na uvedené vylúčená priamo zo zákona ustanovením § 422 ods. 1 písm. c/ CSP, pretože ide o tzv. bagateľný spor, pri ktorom je dovolací prieskum v zmysle vyššie uvedeného neprípustný.²⁹⁶

V zmysle uvedeného ustanovenia by mala táto bagateľná suma (k 1.1.2019) predstavovať sumu 5200 eur, resp. 1040 eur (spotrebiteľské spory).²⁹⁷ Najmä pri sume 5200 eur pritom určite nemôžeme hovoriť o sume zanedbateľnej, bagateľnej. Suma 1040 eur platí iba v spotrebiteľských sporoch, pričom aj táto suma sa zdá byť vysokou alebo aspoň nie príliš bagateľnou. Každopádne sa aspoň približuje k bagateľnej sume definovanej výkladovým slovníkom (viac ako je suma stanovená vo všetkých ostatných prípadoch – v peniazmi oceneníom plnení (teda 5200 eur)). K tejto „bagateľnej“ sume by sa mohla približovať definícia „drobných“ sporov, ktoré explicitne upravoval zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov. Drobnými spormi označoval konanie vo veciach, v ktorých hodnota pohľadávky bez príslušenstva v čase začatia konania neprevyšovala sumu 1 000 eur (§ 29 ods. 6 OSP), resp. ak v priebehu konania dosiahne predmet konania sumu 1 000 eur (§ 200ea OSP). Civilný sporový poriadok, hoci nepozná pojem „drobný spor“ predsa rozoznáva špeciálny režim pre pohľadávky neprevyšujúce 2000 eur, resp. 1000 eur v spotrebiteľských sporoch. V uvedených sporoch nie je nutné nariaďovať pojednávanie, no nijakým spôsobom neobmedzujú strany na podanie opravných prostriedkov. Inak je stanovená „nízka hodnota sporu“ v práve EÚ. Nariadenie EP a Rady (ES) č. 861/2007 z 11. júla 2007, ktorým sa ustanovuje Európske konanie vo veciach s nízkou hodnotou sporu v čl. 2 uvádza, že sa uplatňuje iba v cezhraničných sporoch vymedzených v článku 3 na občianske a obchodné veci, v ktorých hodnota pohľadávky v čase doručenia tlačiva na uplatnenie pohľadávky príslušnému súdu alebo tribunálu nepresahuje 5 000 EUR bez akýchkoľvek úrokov, výdavkov a nákladov, a to bez ohľadu na povahu súdu či tribunálu (do októbra 2017 bola táto suma stanovená na 2000 eur). Táto suma, však, neobmedzuje strany v konaní, ale naopak umožňuje im použiť rýchlejší režim. Jedinou obmedzujúcou sumou preto ostáva majetkový cenzus upravený v ust. § 422 CSP.

Zákonné podmienky pre podanie sťažnosti na Ústavný súd Slovenskej republiky

Právny poriadok vyžaduje splnenie viacerých podmienok v prípade, ak chce subjekt využiť možnosť podania, či už riadnych opravných alebo mimoriadnych opravných prostriedkov. Rovnako k tomu pristupuje aj v prípade sťažností fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd. Aké podmienky musí sťažovateľ dodržať ustanovuje zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej iba „Zákon o ÚS SR“).

²⁹⁵ Uznesenie NS SR sp. zn. 1Cdo/124/2018 zo dňa 30. januára 2018;

²⁹⁶ Uznesenie NS SR sp. zn. 1Cdo/104/2017 zo dňa 30. mája 2018;

²⁹⁷ Od prijatia CSP táto suma rástla z 4050 eur, resp. 810 eur v roku 2016, 4350 eur, resp. 870 eur v roku 2017, 4800 eur, resp. 960 eur v roku 2018, na 5200 eur, resp. 1040 eur v roku 2019, t.j. od roku 2016 do roku 2019 narástla minimálna mzda o 28,39% a o túto sumu narástla aj hodnota bagateľného sporu.

V zmysle § 122 tohto predpisu môže ústavnú sťažnosť osoba, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené jej základné práva a slobody. Aby sa Ústavný súd SR zaoberal ústavnou sťažnosťou sťažovateľa musí mať v danej veci právomoc a sťažovateľ (oprávnená osoba, resp. nemôže ísť o osobu zjavne neoprávnenú) podať prípustný²⁹⁸ návrh (– sťažnosť) so všetkými náležitosťami²⁹⁹ v lehote 2 mesiacov³⁰⁰ a nesmie ísť o návrh zjavne neopodstatnený, musia byť vyčerpané všetky právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho základných práv a slobôd. Ak nie je splnená jedna z uvedených podmienok, potom Ústavný súd SR môže v zmysle ust. § 56 ods. 2 Zákona o ÚS SR na predbežnom prerokovaní odmietnuť takýto návrh uznesením bez ústneho pojednávania.

Ako je uvedené predmetný zákon nemá požiadavku na hodnotu sporu, aby bola sťažnosť prípustná. Je nutné zdôrazniť, že ani iný zákon neustanovuje majetkový cenzus pre podanie sťažnosti na Ústavný súd SR.

Majetkový cenzus a Ústavný súd Slovenskej republiky

Dôvod, pre ktorý sme sa podrobnejšie venovali analýze majetkového cenzu pri dovolaní je jeden, a to ten, že Ústavný súd SR analogicky odvodzuje majetkový cenzus pre podanie sťažnosti práve z tejto právnej úpravy. Od prijatia obmedzenia dovolania majetkovým cenzom sa pomaly takéto obmedzenie analogicky začalo uplatňovať aj v konaní pred Ústavným súdom SR. Za prelomové rozhodnutie môžeme považovať uznesenie Ústavného súdu SR č. k. IV. ÚS 358/08-28 zo dňa 7. novembra 2008, v ktorom sa uvádza, že v danom prípade ide o vec nižšej významnosti (o tzv. bagateľnú vec), kde uplatnenie mimoriadneho opravného prostriedku nie je považované za efektívne. Ak potom Občiansky súdny poriadok vylučuje u bagateľných vecí prieskum rozhodnutí vydaných druhostupňovými súdmi, bolo by proti logike pripustiť, aby ich prieskum bol automaticky posunutý do roviny ústavného súdnictva. Opodstatnenosť sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy v takejto veci prichádza do úvahy iba v prípadoch extrémneho vybočenia zo štandardov, ktoré sú pre postupy zisťovania skutkového základu sporu a pre jeho právne posúdenie esenciálne.³⁰¹ Treba dodať, že v danom čase sa v zmysle vtedy účinného ust. § 238 ods. 5 OSP dovolanie považovalo za neprípustné ani vo veciach, v ktorých bolo napadnuté právoplatné rozhodnutie odvolacieho súdu o peňažnom plnení neprevyšujúcom trojnásobok minimálnej mzdy a v obchodných veciach desaťnásobok minimálnej mzdy.³⁰² V čase podania uvedenej sťažnosti

²⁹⁸ V zmysle ust. § 55 Zákona o ÚS SR nie je návrh prípustný, ak sa týka vecí, o ktorej Ústavný súd už rozhodol, okrem prípadov, v ktorých sa rozhodovalo len o podmienkach konania, ak v ďalšom návrhu už podmienky konania boli splnené, Ústavný súd v tej istej veci koná, navrhovateľ sa ním domáha preskúmania rozhodnutia Ústavného súdu.

²⁹⁹ Zákon o ÚS SR rozlišuje všeobecné a osobitné náležitosti. Pokiaľ hovoríme o všeobecných náležitostiach, v podaní sa uvedie, kto ho robí, ktorej veci sa týka, čo sa ním sleduje, pričom toto podanie musí byť podpísané a takisto musí obsahovať aj obsahovať aj dátum narodenia navrhovateľa, ak ide o fyzickú osobu, identifikačné číslo navrhovateľa, ak ide o právnickú osobu, bydlisko alebo sídlo navrhovateľa, označenie subjektu, proti ktorému návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Okrem všeobecných náležitostí musí ústavná sťažnosť obsahovať označenie toho, kto podľa sťažovateľa porušil jeho základné práva a slobody, označenie právoplatného rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu, ktorým podľa sťažovateľa boli porušené jeho základné práva a slobody, označenie základných práv a slobôd, ktorých porušenie sťažovateľ tvrdí, konkrétne skutkové a právne dôvody, pre ktoré malo podľa sťažovateľa dôjsť k porušeniu jeho základných práv a slobôd.

³⁰⁰ Sťažnosť možno podať v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, oznámenia opatrenia alebo upovedomenia o inom zásahu. Táto lehota sa pri opatrení alebo inom zásahu počíta odo dňa, keď sa sťažovateľ mohol o opatrení alebo inom zásahu dozvedieť.

³⁰¹ Túto argumentáciu prebrali následne aj rozhodnutia č.k. IV. ÚS 33/2010-15 zo dňa 28. januára 2010, č.k. IV. ÚS 431/2012-7 zo dňa 16. augusta 2012, atď.

³⁰² Na určenie minimálnej mzdy je rozhodujúci deň podania návrhu na prvostupňovom súde.

na Ústavný súd SR (20.12.2007) išlo o sumu 807 eur, resp. 2690 eur (po prepočte konverzným kurzom zo slovenských korún).

Po prijatí novej procesnej úpravy sa majetkový cenzus v podstate ešte zvýšil, pričom sa zaviedol v spotrebiteľských veciach nižší majetkový cenzus. V už spomínanom ust. § 422 CSP, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2016, je zavedené kritérium hodnoty sporu, tzv. bagateľný cenzus, ktorého hodnota sa odvíja od výšky minimálnej mzdy. Ako sa uvádza v uznesení Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 135/2019-14 zo dňa 10. apríla 2019 minimálnu mzdu upravuje zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov v Zákonníku práce a v každoročných nariadeniach vlády o ustanovení sumy minimálnej mzdy a tiež vychádza aj z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007 z 11. júla 2007, ktorým sa ustanovuje Európske konanie vo veciach s nízkou hodnotou sporu. Aj preto ústavný súd v prípadoch, keď sťažnosť smeruje proti rozhodnutiu orgánu verejnej moci, v ktorom ide zjavne o bagateľnú sumu, poskytuje ústavnoprávnu ochranu sťažovateľom len v celkom výnimočných prípadoch, ak sťažnosť signalizuje, že došlo k zásahu do základných práv alebo slobôd v mimoriadne závažnom rozsahu. Je nutné poznamenať, že už skôr uvedené nariadenie nemá súvis so stanovením bagateľného cenzu podľa Civilného sporového poriadku, nakoľko hodnota drobného sporu v ňom uvedená je stanovená pevne, zatiaľ, čo v CSP je majetkový cenzus stanovený na základe kritéria minimálnej mzdy, ktorá sa mení podľa situácií v spoločnosti. Zároveň toto nariadenie platí v celej EÚ a je zřejmé, že inak sa na výšku hodnoty sporu pozerajú v bohatších krajinách EÚ ako v tých chudobnejších. Nie je teda možné súhlasiť s uvedeným názorom Ústavného súdu Slovenskej republiky, že sa výška majetkového cenzu u nás odvíja od predmetného nariadenia (v čase prijatia CSP bola hodnota drobného sporu podľa nariadenia nastavený na 2000 eur, zatiaľ, čo podľa CSP išlo o sumu 4050 eur, resp. 810 eur v spotrebiteľských veciach).

Zaujímavým faktom je, že majetkový cenzus sa presunul v rozhodnutiach Ústavného súdu SR aj na oblasti trestného a správneho práva, kde takisto ústavný súd odmieta sťažnosti ako zjavne neopodstatnené v prípade, ak nedosahuje požadovaný nárok výšku majetkového cenzu podľa CSP. Peňažné plnenie prichádza do úvahy v trestných veciach zvyčajne, ak ide o trovy obhajoby, čo dokazuje aj judikatúra Ústavného súdu SR.³⁰³ V správnych veciach okrem trov prichádza do úvahy aj skutočnosť, že sťažovateľovi mohla byť uložená rozhodnutím správneho orgánu sankcia peňažného charakteru – pokuta, a v správnom súdnictve sa domáhal zrušenia takéhoto rozhodnutia. Aj v takýchto prípadoch Ústavný súd SR pri svojej rozhodovacej činnosti vyslovil, že ak sťažnosť smeruje proti rozhodnutiu, v ktorom ide zjavne o bagateľnú sumu, poskytnutie ústavnoprávnej ochrany sťažovateľovi prichádza do úvahy len v celkom výnimočných prípadoch, v ktorých došlo k porušeniu základných práv alebo slobôd v mimoriadne závažnom rozsahu.³⁰⁴

Do kategórie bagateľných vecí sa dostali aj sťažnosti, ktoré smerovali voči rozhodnutiu, ktorým bola uložená sťažovateľovi poriadková pokuta. Ústavný súd aj v prípadoch, keď sťažnosť smeruje proti orgánu verejnej moci a ide zjavne o bagateľnú sumu dospel k záveru, že je možné poskytnúť ústavnoprávnu ochranu len v celkom výnimočných prípadoch, ak sťažnosť signalizuje, že došlo k zásahu do základných práv alebo slobôd v mimoriadne závažnom rozsahu, resp. intenzite.³⁰⁵ Hoci mohla poriadková pokuta dosahovať aj 2000 eur, Ústavný súd SR mal za to, že opodstatnenosť sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy prichádza pri tzv. procesných rozhodnutiach a bagateľných veciach do úvahy iba v prípadoch extrémneho vybočenia zo štandardov uplatňovaných v rozhodovacej činnosti všeobecných súdov, ktoré môžu mať za následok porušenie ústavou garantovaných základných práv a

³⁰³ Vid'. Uznesenie ÚS SR č.k. I. ÚS 490/2015-7 zo dňa 18. novembra 2015; či uznesenie č. k. III. ÚS 368/2018-14 zo dňa 18. septembra 2018;

³⁰⁴ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 693/2017-11 zo dňa 21. novembra 2017;

³⁰⁵ Vid' Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 550/2018-10 zo dňa 28. novembra 2018;

slobôd, alebo tiež v prípadoch absencie primeraného zdôvodnenia tohto rozhodnutia všeobecným súdom.³⁰⁶

Z rozhodnutí Ústavného súdu SR vyplýva, že bagateľný cenús aplikoval aj na prípady, ak bolo napadnuté rozhodnutie o trovách konania. Okrem finančného cenzu poukázal pritom často aj na skutočnosť, že pokiaľ ide o trovy konania síce ide o integrálnu súčasť civilného procesu, ale rozhodovanie o trovách je zásadne výsadou všeobecného súdu. V rámci tohto rozhodovania ide vždy o aplikáciu jednoduchého práva, takže ústavný súd rozhodnutia o trovách konania meritórne preskúmava iba celkom výnimočne. Takto ústavný súd neskúmal, z dôvodu bagateľnosti, meritórne rozhodnutia všeobecných súdov ani v prípadoch, ak

- sťažovateľ namietal nepriznanie trov konania vo výške 3315,64 eur (resp. 2475,54 eur),³⁰⁷ či
- sťažovatelia atakovali opodstatnenosť nepriznania časti uplatnených trov konania v sume 3 035,09 eur,³⁰⁸ alebo
- okresný súd vyčíslil trovy prvostupňového a odvolacieho konania spolu vo výške 2 688,15 eur, ktorá skutočnosť znamenala, že išlo iba o bagateľnú vec a neboli podľa doterajšej judikatúry splnené podmienky na poskytnutie ústavnej ochrany,³⁰⁹ a ďalšie.³¹⁰

Na druhej strane môžeme poukázať aj na to, že sa ústavný súd automaticky nezbujuje vecí len z dôvodu, že ide o bagateľnú vec. Napríklad v Náleze sp. zn. IV. ÚS 202/2018 zo dňa 27. septembra 2018 konštatoval, že z hľadiska predmetu sporu v duchu zásady „ratione valoris“ (v rámci tzv. majetkového cenzu) ide síce v prípade sťažovateľky o vec, ktorú by bolo možné kvalifikovať ako tzv. bagateľnú vec (okresný súd v meritórnom rozsudku v konaní nepriznal sumu 59,12 eur, a sumu 340,- eur, ktorá predstavuje náklady na znalecký posudok), čo by za daných okolností vzhľadom už na samotný predmet sporu z hľadiska doterajšej judikatúry ústavného súdu zakladalo dôvod na odmietnutie sťažnosti už pri jej predbežnom prerokúvaní. Pri rezignácii, resp. zdržanlivosti ústavného súdu len z dôvodu tzv. „bagateľnosti“ nevysloviť svoj právny názor v tejto konkrétnej veci by následne vzhľadom na jej povahu spojenú s budúcim rozhodovaním všeobecných súdov mohlo dôjsť vzhľadom na rozsah tejto agendy k nežiaducemu a extrémnemu vybočovaniu zo štandardov, ktoré sú určené pre postupy zisťovania skutkového základu sporu a pre jeho právne. Záverom, však nezabudol dodať, že súčasná právna úprava, ktorá neumožňuje v konaní pred všeobecnými súdmi korigovať nesprávne (nezákonné) rozhodnutie prvostupňového súdu o výške trov konania, ktoré z povahy vecí podlieha ústavnej ochrane v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy, zbytočne zaťažuje ústavný súd rozhodovaním o veciach, ktoré by inak mali byť z hľadiska jeho ústavného postavenia a priori z jeho právomoci vylúčené.

Aj v inom prípade ústavný súd dospel k záveru, že hoci suma trov konania u sťažovateľa predstavuje bagateľnú čiastku, zo strany krajského súdu išlo výklad hraničiaci so svojvôľou, ktorý je v rozpore s princípom materiálnej spravodlivosti.³¹¹

Ďalším očividným príkladom toho, že ústavný súd slepo neaplikuje bagateľnosť je sťažnosť, ktorej predmetom bolo peňažné plnenie vo výške 1,50 eur. Aj keď skonštatoval, že ide v danom prípade o tzv. bagateľnú vec a z hľadiska doterajšej judikatúry ústavného súdu táto skutočnosť zakladá dôvod na odmietnutie sťažnosti už pri jej predbežnom prerokúvaní.

³⁰⁶ Vid' Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 292/2018-33 zo dňa 7. augusta 2018;

³⁰⁷ Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 218/2017-13 zo dňa 19. apríla 2017;

³⁰⁸ Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 32/2018-22 zo dňa 24. januára 2018;

³⁰⁹ Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 75/2018-16 zo dňa 7. marca 2018;

³¹⁰ Napríklad trovy vo výške 2 821,30 eur pre každého zo sťažovateľov – Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 106/2018 zo dňa 12. apríla 2018, či v sume 1 831,11 € - Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 316/2018 zo dňa 16. mája 2018;

³¹¹ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 210/2013 zo dňa 04. júla 2013;

Podľa názoru ústavného súdu v konkrétnom prípade bol dôvod na odmietnutie sťažnosti ako zjavne neopodstatnenej a aj ju (z dôvodu bagateľnosti) odmietol, ale považoval za vhodné vyjadriť sa k napadnutému uzneseniu krajského súdu v spojení s uznesením okresného súdu aj z vecného hľadiska.³¹²

Otázne ostáva, či konania týkajúce sa peňažného plnenia napríklad v sume ako 1 370,11 eur,³¹³ 1 560 eur,³¹⁴ 1 794,16 eur,³¹⁵ 2 000 eur,³¹⁶ či 2 017,10 eur³¹⁷ môžeme naozaj považovať za bagateľné sumy, keď pre niekoho môže ísť aj o štvrtročný plat.

Skúsenosti s majetkovým cenom v Českej republike

Rovnako ako na Slovensku, ani v Českej republike, nie je zákonom stanovený žiadny majetkový cenoz na podanie sťažnosti na ústavný súd. Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu ČR v tejto otázke je staršia ako tá v podmienkach Slovenskej republiky. Táto rozhodovacia činnosť sa začala tvoriť a rozvíjať aj v dôsledku prijatia novely OSŘ v roku 2000. Predmetnou novelou bolo do právneho poriadku, konkrétne do OSŘ, zavedenie obmedzenie možnosti podať odvolanie, a to práve minimálnou finančnou hranicou predmetu konania. V nadväznosti na tento krok Ústavný súd ČR vo svojej rozhodovacej činnosti dospel k záveru, že v prípadoch bagateľných vecí (napr. 1.383,40 Kč – uznesenie ÚS ČR sp. zn. IV.ÚS 695/01 zo dňa 29. 4. 2002; 500 Kč – uznesenie ÚS ČR sp. zn. IV.ÚS 8/01 zo dňa 21. 3. 2001), pri ktorých nepripúšťa procesná úprava odvolanie (§ 202 OSŘ) je v podstate – s výnimkou celkom extrémnych rozhodnutí všeobecných súdov – ústavná sťažnosť vylúčená.

Ako uviedol v uznesení sp. zn. III.ÚS 3736/13 zo dňa 30. januára 2014, odmietnutie sťažnosti z dôvodu, že nedosahuje výšku majetkového cenozu nie je možné chápať ako denegatio iustitiae (odmietnutie spravodlivosti), ale ako premietnutie celospoločenského konsenzu o bagateľnosti určitých sporov do výkladu základných práv. Za situácie, kedy zákonodarca u týchto sporov vylúčil možnosť prieskumu prvostupňového rozhodnutia v rámci všeobecnej justície, by bolo nelogické pripustiť automatický posun ich prieskumu do roviny ústavného súdnictva. Pri týchto sporov naopak nad právom účastníka konania na prístup k súdu preváži záujem na vytvorení systému, ktorý ústavnému súdu umožňuje efektívne a v primeranej dobe poskytovať ochranu tým sťažovateľom, ktorých základné práva boli skutočne porušené. Inak povedané, v prípadoch, kde ide o bagateľné čiastky, by konanie o ústavnej sťažnosti bezúčelne vyťažovalo kapacity ústavného súdu na úkor konania. V ktorých sa rieši zásadne porušenie základných práv a slobôd. Bagateľné čiastky totiž – často pre svoju výšku – nie sú zásadne schopné súčasne predstavovať porušenie základných práv, či slobôd.

Ústavný súd ČR však za bagateľné spory, považuje spory s peňažnou hodnotou nižšou ako je 10 000 Kč a neuchýlil sa k tomu, že založil neprípustnosť sťažnosti na majetkovom cenze stanovenom pri dovolaní, ale analogicky tomu, ktorý bol stanovený pre odvolanie. Sumu 10 000 Kč (v prepočte cca 390 eur) je potom naozaj možné považovať za bagateľnú. Aj vzhľadom na uvedené rozhodnutia v porovnaní so Slovenskou republikou (a možnosťami obyvateľstva) je potom na mieste otázka, či v prípade sumy 5200 eur ide naozaj o bagateľnú sumu, ktoré nie je zásadne schopná predstavovať porušenie základných práv, či slobôd.

³¹² Pozri Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 183/2016 zo dňa 24. februára 2016, obdobne aj uznesenie sp. zn. II. ÚS 628/2014 zo dňa 21. októbra 2014;

³¹³ Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 108/2018-15 zo dňa 13. marca 2018;

³¹⁴ Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 465/2018-20 zo dňa 26. septembra 2018;

³¹⁵ Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. IV. ÚS 680/2018-11 zo dňa 13. decembra 2018;

³¹⁶ Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 319/2018-16 zo dňa 19.9.2018;

³¹⁷ Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 477/2017-26 zo dňa 20.9.2017;

ESLP a majetkový cenzus pri podaní sťažnosti

Ani v prípade Európskeho súdu pre ľudské práva nie je výslovne stanovené, že spor musí dosahovať určitú sumu, aby sa ním ESLP vôbec zaoberal. ESLP ani nemá nižší orgán, od ktorého by analogicky odvodil takéto obmedzenie. Každopádne má aspoň umožnené, a to Európskym dohovorom o ľudských právach (čl. 35 ods. 3 písm. b)), vyhlásiť za neprijateľnú každú individuálnu sťažnosť predloženú podľa článku 34, ak dospeje k záveru, že sťažovateľ neutrpel podstatnú ujmu s výnimkou prípadov, keď dodržiavanie ľudských práv zaručených dohovorom a jeho protokolmi vyžaduje preskúmanie podstaty sťažnosti, a za predpokladu, že žiaden prípad nemôže byť odmietnutý z uvedeného dôvodu, ak nebol riadne preskúmaný domácim súdom. Teda, ak sťažovateľ neutrpel podstatnú ujmu, môže odmietnuť sťažnosť ako neprijateľnú. Potom už ostáva iba jeho praxi, kedy takto rozhodne.

Judikatúra ESLP v tejto oblasti sa začala tvoriť cez odlišné stanoviská sudcov v niektorých veciach (napríklad Debono proti Malte). Pretavila sa do nového kritéria, ktorým sa stala významná nevýhoda („significant disadvantage“), ktorá nebola definovaná presnou sumou. ESLP dospel k záveru, že v prípade, ak nebola sťažovateľovi spôsobená podstatná ujma, ktorá je založená na finančnom dosahu veci alebo jej dôležitosti pre sťažovateľa. Ako konštatoval ESLP v rozhodnutí Ionescu proti Rumunsku, nebolo preukázané, že by predmetná suma (samotným sťažovateľom ohodnotená na 90 eur za všetky škody) mala významný efekt na jeho osobný život. Alebo v rozhodnutí Fernandez proti Francúzsku dospel k záveru, že sťažovateľka – sudkyňa odvolacieho správneho súdu z Marseille nebola uloženou pokutou vo výške 135 eur významne poškodená. Pokiaľ ide o samotnú finančnú stránku, ESLP nevidel podstatnú ujmu vo veciach, ktorých predmetom bola suma 500 eur a nižšia.³¹⁸ Naopak napríklad vo veci Živić proti Srbsku naopak ESLP dospel k záveru, že sťažovateľ utrpel podstatnú ujmu v spore ohľadne jeho zamestnaneckých právach s nárokom vo výške približne 1800 eur. Aj v rozsudku vo veci Piętka proti Poľsku (odseky 38 – 41) vyhodnotil ESLP námietku poľskej vlády o nedostatočnej ujme sťažovateľa, ako neopodstatnenú. Mal za to, že súdny poplatok, ktorý je o 20% vyšší ako mesačný plat (súdny poplatok bol 12000 PLN a plat sťažovateľa 10000 PLN) sťažovateľa môže mať značný dopad na jeho finančnú situáciu a vzhľadom na povahu veci, ktorá je v stávke, sťažovateľ utrpel podstatnú ujmu ako výsledok údajného porušenia Dohovoru (hoci sťažovateľ nebol nakoniec úspešný).

Európsky súd pre ľudské práva automaticky neodmieta sťažnosť v prípade, ak ide o nízky nárok, ale ju individuálne preskúma a podľa toho, či mohlo byť sťažovateľovi spôsobená podstatná ujma o nej rozhodne. Mohlo by sa preto stať, že by prijal na meritórne posúdenia aj vec, v ktorej Ústavný súd SR sťažnosť odmietol pretože išlo o vec s nízkou hodnotou, čo dokazuje aj rozhodnutie vo veci Kláčanová proti Slovenskej republike. V tomto rozhodnutí dospel ESLP k porušeniu čl. 6 ods. 1 Dohovoru.³¹⁹ Spomenul, že ústavný súd v tejto veci považoval namietanú sumu za zanedbateľnú, keď konštatoval, že za týchto okolností by bola jeho právomoc daná iba za veľmi výnimočných okolností a dospel k záveru, že v sťažovateľkinom prípade takéto okolnosti neexistovali. Pri absencii akýchkoľvek konkrétnych zákonných ustanovení umožňujúcich takýto konštrukt, ústavný súd sa odvolal na analógiu *ratione valoris* aplikovateľnú na dovolanie v konaní pred všeobecnými súdmi. Ústavný súd vôbec nezobral do úvahy argumenty sťažovateľky, vrátane tých, ktorými sa konkrétne odvolávala na článok 6 ods. 1 Dohovoru.

³¹⁸ Bližšie: Practical Guide on Admissibility Criteria, s. 67; dostupné na: https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf

³¹⁹ Na rozdiel od už spomenutého rozsudku vo veci Zubac proti Chorvátsku;

V tomto rozhodnutí fakticky EŠLP povedal, že pokiaľ nemá ústavný súd majetkové obmedzenie zakotvené ako podmienku konania, mal by sa sťažnosťami zaoberať bez toho, aby používal analógiu racione valoris aplikovateľnú na dovolanie.

Záverom

Hoci ani v ČR a ani na Slovensku neexistuje zákonné finančné obmedzenie pre podanie ústavnej sťažnosti, ústavného súdy oboch krajín dospeli k záveru, že v prípade bagatelných sporoch nie je dôvod mimoriadne zasahovať do rozhodnutí všeobecných súdov (najmä v prípade, ak je vylúčené odvolanie, či dovolanie). Podstatný rozdiel tvorí však výška majetkové cenzu. Zatiaľ, čo v prípade ČR ide o sumu cca 390 eur, tak v podmienkach SR ide o sumu 1040 eur, resp. 5200 eur, čo predstavuje podstatný rozdiel. Aj keď Ústavný súd SR v mnohých prípadoch odmietol sťažnosť pre zjavnú neprijateľnosť, zaoberal sa v rozhodnutí aj vecnou argumentáciou. Aj napriek uvedenému, však môže dôjsť a aj došlo k prípadu, že Európsky súd pre ľudské práva sa nestotožnil s výkladom Ústavného súdu SR ohľadne „bagatelnosti“ veci a meritórne, na základe sťažnosti, rozhodnutia preskúma a napríklad vysloví porušenie práva na spravodlivý súdny proces.

Právna úprava majetkového cenzu pri nemožnosti podať dovolanie je síce nastavená tak, že sa nemusí priebežne a opakovane novelizovať, keďže sa odvíja od minimálnej mzdy, no často stanovenie minimálnej mzdy neodzrkadľuje možnosti strán konania. Napríklad zvýšenie minimálnej mzdy medzi rokmi 2018 a 2019 predstavuje takú sumu, že pre obmedzenie podať dovolanie ide o 400 eur (čo v prípade ČR je suma, ktorú si tamjší ústavný súd osvojil ako bagateľnú pre obmedzenie prieskumu sťažností). V dôvodovej správe sa uvádza, že sa zavádza jednotné kritérium hodnoty sporu bez rozdeľovania na občianskoprávne a obchodné spory, ktoré z povahy veci stratilo zmysel.

Máme za to, že pokiaľ nie je zákonom stanovené finančné obmedzenie pre podanie ústavnej sťažnosti, neprichádza do úvahy en bloc rozhodovanie podľa ustanovení Civilného sporového poriadku o dovolaní. Teda analogické použitie Civilného sporového poriadku nie je v tomto prípade vhodné a žiaduce. Aj keď je na ústavnom súde ako bude (aj) rozhodnutie vo veci Kláčanová proti Slovenskej republike interpretovať, máme za to, že ochrana subjektívnych práv jednotlivcov zaručených ústavov má byť nadradená akémusi finančnému obmedzeniu, ktorý netvorí zákonné obmedzenie. Aj keď v mnohých prípadoch naozaj predmetná suma nemôže predstavovať taký zásah do majetkovej sféry osoby (a do porušenia jej práv), môžeme konštatovať, že „sporné kritérium rozhodne má svoju relevanciu, avšak skôr ako podporný, a nie ako hlavný a jediný argument na odmietnutie ústavnej sťažnosti.“³²⁰

Pokiaľ ide o úvahy de lege ferenda, nie je vhodné ani legislatívne upraviť túto oblasť a zaviesť pevný alebo pohyblivý majetkový cenzus. Do úvahy by prichádzalo zavedenie neurčitého pojmu (podobne ako je tomu v Dohovore), pri ktorom by ústavný súd musel pri každej ústavnej sťažnosti individuálne posudzovať, či vzhľadom na výšku uplatneného nároku mohlo dôjsť napadnutým rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom k porušeniu základných práv a slobôd.

Zoznam použitej literatúry

1. SEDLAČKO, František. Bagateľný cenzus v rozhodovacej praxi Ústavného súdu SR. In: Bulletin slovenskej advokácie, 25, 2019, č. 6/2019, 4 – 5 s., ISSN 1335-1079
2. ŠTEVČEK, Marek – FICOVÁ, Svetlana a kol. *Občiansky súdny poriadok. I. diel. Komentár.* 2. vyd. Praha : 2012, C. H. Beck. s. 965. ISBN 978-80-7400-406-3.

³²⁰ Sedlačko, F.: Bagateľný cenzus v rozhodovacej praxi Ústavného súdu SR. In: Bulletin slovenskej advokácie, 25, 2019, č. 6/2019, s. 5;

3. ŠTEVČEK, Marek – FICOVÁ, Svetlana – BARICOVÁ, Jana – MESIARKINOVÁ, Soňa – BAJÁNKOVÁ, Jana – TOMAŠOVIČ, Marek. a kol. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 1540. ISBN: 978-80-7400-629-6
4. Practical Guide on Admissibility Criteria, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2019, 97 s.; Dostupné na: https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf
5. <https://slovník.juls.savba.sk>
6. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 210/2013 zo dňa 04. júla 2013;
7. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 202/2018 zo dňa 27. septembra 2018
8. Rozsudok ESLP vo veci Debono proti Malte
9. Rozsudok ESLP vo veci Kľačanová proti Slovenskej republike
10. Rozsudok ESLP vo veci Piętko proti Poľsku
11. Rozsudok ESLP vo veci Zubac proti Chorvátsku
12. Rozsudok ESLP vo veci Živić proti Srbsku
13. Uznesenie NS SR sp. zn. 3CdoGp/2/2016 zo dňa 14. júna 2017
14. Uznesenie NS SR sp. zn. 1Cdo/104/2017 zo dňa 30. mája 2018
15. Uznesenie NS SR sp. zn. 1Cdo/124/2018 zo dňa 30. januára 2018
16. Uznesenie NS SR sp. zn. 6Cdo/80/2017 zo dňa 24. júla 2018
17. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. IV. ÚS 358/08-28 zo dňa 7. novembra 2008
18. Uznesenie Ústavného súdu SR č.k. I. ÚS 386/08-8 zo dňa 26. novembra 2008
19. Uznesenie Ústavného súdu SR č.k. IV. ÚS 33/2010-15 zo dňa 28. januára 2010
20. Uznesenie Ústavného súdu SR č.k. IV. ÚS 431/2012-7 zo dňa 16. augusta 2012
21. Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 628/2014 zo dňa 21. októbra 2014
22. Uznesenie Ústavného súdu SR č.k. I. ÚS 490/2015-7 zo dňa 18. novembra 2015
23. Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 183/2016 zo dňa 24. februára 2016
24. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 218/2017-13 zo dňa 19. apríla 2017
25. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 477/2017-26 zo dňa 20. septembra 2017
26. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 693/2017-11 zo dňa 21. novembra 2017
27. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 32/2018-22 zo dňa 24. januára 2018
28. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 75/2018-16 zo dňa 7. marca 2018
29. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 108/2018-15 zo dňa 13. marca 2018
30. Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 106/2018 zo dňa 12. apríla 2018
31. Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 316/2018 zo dňa 16. mája 2018
32. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 292/2018-33 zo dňa 7. augusta 2018
33. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 368/2018-14 zo dňa 18. septembra 2018
34. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 319/2018-16 zo dňa 19. septembra 2018
35. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 465/2018-20 zo dňa 26. septembra 2018
36. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 550/2018-10 zo dňa 28. novembra 2018
37. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. IV. ÚS 680/2018-11 zo dňa 13. decembra 2018
38. Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 135/2019-14 zo dňa 10. apríla 2019
39. Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV.ÚS 695/01 zo dňa 29. 4. 2002
40. Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV.ÚS 8/01 zo dňa 21. 3. 2001
41. Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. III.ÚS 3736/13 zo dňa 30. januára 2014
42. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007 z 11. júla 2007, ktorým sa ustanovuje Európske konanie vo veciach s nízkou hodnotou sporu
43. Zákonný článok č. 1/1911 Občiansky súdny poriadok
44. Zákon č. 99/1963 Sb. Občianský soudní řád v znení neskorších predpisov
45. Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení k 30.6.2016
46. Zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov

47. Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Kontaktné údaje

Mgr. Viliam Poništ, PhD.

viliamponist@gmail.com

Predseda správnej rady, Officium iustitiae

Klubina 172

023 04 Klubina

Slovenská republika

Právny expert platidiel, Národná banka Slovenska

Imricha Karvaša 1

813 25 Bratislava

Slovenská republika

ÚSTAVNÉ DNI

Ústavná a zákonná úprava konania pred súdnym orgánom ochrany ústavnosti v štátoch V4 – VIII. Ústavné dni

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2020

Náklad: 200

Rozsah strán: 264

Rozsah: 18 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

Účelová publikácia, nepredajná.

ISSN- 2454-003X

ISBN 978-80-8152-863-7

Z
B
O
R
N
Í
K
P
R
Í
S
P
E
V
K
O
V

ÚSTAVNÉ DNI

ISSN- 2454-003X



ISBN 978-80-8152-863-7



9 788081 528637

