

Konania o ochrane ústavnosti pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Kritické poznámky k novému zákonu (III.)

M a z á k, J., J á n o š í k o v á, M.*

MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Konania o ochrane ústavnosti pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Kritické poznámky k novému zákonu (III.) Právny obzor, 102, 2019, č. 3, s. 183 – 203.

Proceedings on Protection of Constitutionality before the Constitutional Court. The Critical Remarks on the New Act. (III.) The authors analyse critically the selected proceedings before the Constitutional Court on conformity of legal rules, on constitutional complaints and on interpretation of a constitution and constitutional acts. They conclude that the legislator has adopted the new act on the Constitutional Court without taking into account the results of the case law and legal jurisprudence which have been achieved on the basis of former act on the Constitutional Court. Such an approach of the legislator leads to a couple of erroneous provisions which should be amended or annulled.

Key words: new act on the Constitutional Court, Proceedings on conformity of legal rules, constitutional complaint, interpretation of a constitution and constitutional acts

I. Obmedzenie skúmanej problematiky

V druhej až dvadsiatej hlave 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)¹ sa ustanovuje o typoch konaní. Zákonodarca zvolil rovnakú metodiku, aká sa uplatňovala v zákone 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 zrušený zákon o ústavnom súde). Nová úprava je však podrobnejšia a ku typom konaní začleňuje aj také konania, ktoré neboli osobitne upravené v zrušenom zákone o ústavnom súde.

Kvalitu novej reglementácie typov konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len ústavný súd) preskúmame so zreteľom len na niektoré vybrané typy konaní, v ktorých ústavný súd najčastejšie, podľa doterajších poznatkov a judikatúry, koná a rozhoduje. Význam a účel jednotlivých konaní pred ústavným súdom nie je totiž rov-

* Prof. JUDr. Ján M a z á k, PhD., profesor Ústavu medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty UPJŠ; doc. JUDr. Martina J á n o š í k o v á, Ph.D., riaditeľka Ústavu medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty UPJŠ.

¹ Ak v ďalšom texte po uvedení paragrafu neuvádzame príslušný zákon, znamená to, že citujeme ustanovenie z nového zákona o ústavnom súde.

naký. Niektoré konania, ako konanie o súlade právnych predpisov, konanie o výklad ústavy a ústavných zákonov, konanie o sťažnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby predstavujú ťažisko rozhodovacej činnosti.² Tieto typy konaní sme vzali za základ skúmania osobitnej časti nového zákona o ústavnom súde.

Základným cieľom príspevku je zistiť, či právna úprava vybraných konaní dostatočne zohľadňuje ich význam a účel so zreteľom na ich predmet a náročnosť ochrany ústavnosti. Rovnako sa venujeme tomu, či nový zákon o ústavnom súde zohľadňuje a do akej miery judikatúru ústavného súdu v procesných otázkach, ktoré sa riešili v doterajšej rozhodovacej činnosti.

II. Konanie o súlade právnych predpisov

2.1. Abstraktná kontrola právnych predpisov

Konanie o súlade právnych predpisov zabezpečuje ochranu ústavnosti prostredníctvom následnej abstraktnej kontroly právnych predpisov. V tomto konaní súčasne dochádza k preskúmaniu, či sa splnil cieľ, na ktorý je určená, podľa § 2 ods. 1 a 2 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 zákona č. 310/2016 Z. z. (ďalej len zákon o tvorbe právnych predpisov) tvorba právnych predpisov. Týmto cieľom je súlad každého právneho predpisu s právnym predpisom vyššej právnej sily, s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky a s právom Európskej únie (§ 2 ods. 2 písm. b/ až d/ citovaného zákona).

2.2. Neúplné náležitosti návrhu na začatie konania

2.2.1. V § 74 je zopakovaný obsah čl. 130 ods. 1 písm. a) až g) ústavy s tým, že len tieto subjekty a jeden non-subjekt (písm. a/) sú oprávnené na podanie návrhu na začatie konania. Opäť, ide o nadbytočné doslovné opakovanie noriem ústavy, ktoré nie je podľa zákona o tvorbe právnych predpisov prípustné (§ 4 ods. 4).³

Ustanovenie § 75 určuje náležitosti návrhu na začatie konania. Okrem všeobecných náležitostí (§ 43) sú uvedené ako osobitné náležitosti v podstate len identifikácia právnych predpisov, ktoré nie sú v súlade, a z akých dôvodov má navrhovateľ pochybnosti o ich súlade. Usudzujeme, že také zúženie osobitných náležitostí návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov nezodpovedá tomu, že podľa § 56 ods. 2 písm. c) sa môže návrh po jeho predbežnom prerokovaní odmietnuť aj pre nedostatok zákonom predpísaných náležitostí.

Podľa nášho názoru chýbajú viaceré osobitné náležitosti, predovšetkým tie, ktoré sú úzko spojené s vecnou legitimitáciou navrhovateľa. Vecne oprávnený navrhovateľ je totiž

² Významom sa k týmto konaniam približuje konanie vo volebných veciach; autori sa nazdávajú, že táto kompetencia ústavného súdu by mala prejsť na všeobecné súdy predovšetkým so zreteľom na druhy volieb, ako aj na to, že v týchto konaniach sa skúma nielen ústavnosť, ale aj zákonnosť volieb, čo si vyžaduje skutkové poznatky.

³ K tomuto problému sa už v ďalšom texte nevyjadrieme, hoci sa pravidelne opakuje.

určený nielen označením jeho ústavného alebo zákonného postavenia, ale aj materiálnymi požiadavkami (obmedzeniami) na výkon jeho oprávnenia podať návrh, ktorým chceme venovať pozornosť.

2.2.2. Každý navrhovateľ, ktorý napáda právny predpis pre jeho nesúlad s medzinárodnou zmluvou, musí doložiť, že ide o takú medzinárodnú zmluvu, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, t. j. v Zbierke zákonov.⁴ Nejde o akademický problém.

V konaniach pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov už boli napadnuté právne predpisy pre ich nesúlad so Zmluvou o fungovaní Európskej únie (ďalej len: ZFEU).⁵ Táto zmluva je medzinárodnou zmluvou, ale nebola vyhlásená v Zbierke zákonov. V Zbierke zákonov bola vyhlásená len Zmluva o pristúpení k Európskej únii podpísaná v Aténach 16. apríla 2003 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 185/2004 Z. z.) a Lisabonská zmluva podpísaná 13. decembra 2007 v Lisabone (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 486/2009 Z. z.), ktorá reviduje primárne právo Únie.

Tento stav je potrebné vyriešiť vyhlásením zmlúv tvoriacich primárne právo Európskej únie v Zbierke zákonov alebo úpravou v novom zákone o ústavnom súde, hoci text čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy nevytvára veľký priestor na vhodnú zákonnú úpravu.

2.2.3. Ak je navrhovateľom súd, potom považujeme za osobitnú náležitosť to, že taký navrhovateľ tvrdí a dokazuje, že návrh má súvislosť s prejednávanou vecou. V zákone chýba zmienka o tom, že táto súvislosť má existovať s vecou, ktorú prejednáva a rozhoduje súd, ktorý podáva návrh. Zatiaľ čo tento nedostatok vo formulácii sa dá preklenúť logickým výkladom, tak výraz súvislosť by bolo žiaduce vyjasniť. Malo by ísť o takú súvislosť, ktorá vyplýva z potreby vytvoriť právny základ⁶ na rozhodnutie všeobecného súdu bez pochybností, či do tohto právneho základu na rozhodnutie patrí alebo nepatrí právny predpis, u ktorého sa namieta jeho súlad v zmysle čl. 125 ods. 1 ústavy. Nemožno považovať za súvislosť s prejednávanou vecou pochybnosti o súlade právneho predpisu, ktorého výklad a použitie v konaní pred všeobecným súdom neprichádza do úvahy alebo len v hypotetickej či teoretickej rovine.

2.2.4. Predseda Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej len predseda súdnej rady) má svoje oprávnenie podať návrh obmedzené na právne predpisy týkajúce sa výkonu súdnictva. Jeho povinnosťou je preto v návrhu na začatie konania tvrdiť a preukázať, že napáda taký právny predpis. Problémom je to, že pojem výkon súdnictva je príliš široký a vyvoláva výkladové ťažkosti.

Podľa čl. 141 ods. 1 ústavy v Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy. Z toho vyplýva, že výkonom súdnictva je len to čo vykonávajú súdy. Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných ve-

⁴ § 20 zákona o tvorbe právnych predpisov.

⁵ Napríklad PL. ÚS 5/2018, v ktorej ústavný súd dokonca predložil prvú prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru Európskej únie.

⁶ Právny základ rozhodnutia všeobecného súdu, napríklad v občianskoprávnom spore, tvoria právne predpisy, pod ktoré tento súd mieni subsumovať zistený skutkový stav. Pozri MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Učebnica občianskeho procesného práva. I.* Bratislava : Iuris Libri, 2012, s. 392.

ciach; súdey preskúmvavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

V § 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o súdoch), ktorý je nadpísaný výkon súdnictva sa v podstate opakuje znenie čl. 142 ods. 1 ústavy. Ku výkonu súdnictva je ešte priradené rozhodovanie v ďalších veciach ustanovených zákonom, právne záväzným aktom Európskych spoločenstiev a Európskej únie alebo medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná. Súdey vykonávajú aj inú činnosť súvisiacu s ich právomocou, ak tak ustanoví zákon, právne záväzný akt Európskych spoločenstiev a Európskej únie alebo medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná.

Je však výkonom súdnictva rozhodovanie disciplinárnych senátov a jeho právna úprava? V citovanom § 2 zákona o súdoch nie sú zahrnuté disciplinárne senáty, čo zodpovedá aj doktrinálnemu názoru ústavného súdu, podľa ktorého: ...disciplinárny súd nie je súdom, ktorý je zaradený medzi všeobecné súdey, nevykonáva súdnu moc podľa čl. 142 ods. 1 ústavy a nebol zriadený tak ako každý všeobecný súd zákonom (PL. ÚS 7/02). Napriek tomu je zrejmé, že úprava postavenia, postupov a rozhodovania disciplinárnych senátov sa týka výkonu súdnictva už aj z dôvodu, že súdna rada sa priamo podieľa na ich vytváraní.

Ďalšia otázka je ešte závažnejšia. Týka sa výkonu súdnictva zákon o štátnom rozpočte? Veď v tomto zákone sa materiálne zabezpečuje výkon súdnej moci. Pochybujeme, že by predseda súdnej rady mohol napadnúť aj takýto zákon.

Správny prístup k vymedzeniu oprávnenia predsedu súdnej rady by sa mohol oprieť o jeho účel. Predseda súdnej rady, ktorá je najvyšším správnym orgánom všeobecného súdnictva⁷, získal oprávnenie na podanie návrhu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy v rozsahu tých právnych predpisov, ktoré sa bezprostredne vzťahujú na výkon súdnictva (súdnej moci) vymedzeného v zákone o súdoch. Pripúšťame, že ide o široké oprávnenie, avšak jediné, ktorá má oporu v ústave a v zákone.

2.2.5. Oprávnenie na podanie návrhu patrí aj verejnému ochrancovi práv. Zákon však určuje iný predpoklad na toto oprávnenie, než ho ustanovuje ústava.

Podľa čl. 151a ods. 2 ústavy verejný ochranca práv môže predložiť ústavnému súdu návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.⁸

Podľa § 74 písm. g) verejný ochranca práv je oprávnený podať návrh, ak ďalšie uplatňovanie právneho predpisu môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská repub-

⁷ Táto charakteristika vyplýva z jej kompetencií, pozri čl. 141a a nasl. ústavy, ako aj zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov; v žiadnom prípade nemožno súdnu radu považovať za orgán súdnej moci. Súdna rada nevykoná žiadne súdnictvo, tak ako je to ustanovené v čl. 142 ods. 1 ústavy. Pozri však PL. ÚS 2/2012: „*Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej.*“

⁸ V dôvodovej správe nie je žiadna zmienka o ústavnom základe oprávnenia verejného ochrancu práv ustanovenom v čl. 151a ods. 2 ústavy; cituje sa len čl. 130 ods. 1 ústavy, ktorý je procesnou normou.

lika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Zákon prebral do svojho znenia čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy.⁹

Je však zásadný rozdiel, ak ústava žiada pre vznik oprávnenia na podanie návrhu porušovanie základného práva alebo základnej slobody alebo ak na vznik oprávnenia postačuje ohrozenie takého práva či slobody.

Názor, podľa ktorého je potrebné pri riešení tohto konfliktu uprednostniť čl. 130 ods. 1 písm. g) pred čl. 151a ods. 2 ústavy je neudržateľný.¹⁰ Tento názor vychádza z toho, že čl. 130 ods. 1 ústavy zakladá právomoc verejného ochrancu práv na podanie návrhu. Oprávnenie verejného ochrancu práv nie je komponentom právomoci, ktorej zásadným obsahom je právo a povinnosť rozhodovať. Okrem toho čl. 130 ods. 1 ústavy má za účel ustanoviť, v ktorých prípadoch ústavný súd začne konanie, t. j. má procesný účel. Neobsahuje vymedzenie kompetencie.

Z toho vyplýva, že náležitosťou návrhu verejného ochrancu práv by malo byť v každom prípade tvrdenie o porušení základných práv alebo slobôd. Len na taký návrh má zverenú kompetenciu v čl. 151a ods. 2 ústavy.

V tejto súvislosti treba pripomenúť, že názory ústavného súdu tiež potvrdzujú reštriktívny prístup k výkladu oprávnenia verejného ochrancu práv, ale pripojené odlišné stanoviská súčasne ukazujú, že ústavná aj zákonná úprava je medzerovitá. V PL. ÚS 36/2015, PL. ÚS 44/2014 a PL. ÚS 40/2014 sa uvádza: „*Ústavný súd trvá na... názore, že... 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... v prípade, že verejná ochrankyňa práv nepreukáže svoj vzťah k riešeniu problému v konkrétnej veci, v ktorej podala návrh na vyslovenie nesúladu právnej normy podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ústavný súd ho odmietne podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako podaný zjavne neoprávnenou osobou.*“

Takáto limitácia judikatúrou (vzťah ku konkrétnej činnosti) spolu s čl. 151a ods. 2 ústavy vedie k záveru, že náležitosťou návrhu verejného ochrancu práv by malo byť aj tvrdenie, že napadnutý právny predpis môže v konkrétnej veci porušovať (nielen ohrozovať) presne identifikované základné (ľudské) práva alebo slobody.

2.3. Späťvzatie návrhu: nevhodný inštitút v konaní o súlade právnych predpisov

Dispozícia s návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov spočívajúca v možnosti jeho späťvzatie je v § 77 upravená spôsobom pripomínajúcim taký dispozi-

⁹ Podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh na začatie konania 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.

¹⁰ Pozri DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Heuréka, 2007, s. 1134.

tívny úkon žalobcu v súdnom sporovom konaní. Konanie pred ústavným súdom, čo osobitne platí o konaní o súlade právnych predpisov, však nie je sporovým konaním. Z toho dôvodu aj dispozícia s návrhom na začatie takého konania nemôže mať žiadne parametre porovnateľné so späťvzatím žaloby v sporovom konaní.

Podľa § 77 navrhovateľ môže vziať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov späť. Ústavný súd v takom prípade konanie zastaví, ak nerozhodne o tom, že späťvzatie návrhu nepripúšťa, najmä, ak hrozí závažné porušenie ústavou chránených práv a slobôd.

Prvým otvoreným problémom je to, či slovo „*najmä*“ nevytvára ničím neopodstatnené široké uváženie pléna ústavného súdu či zastaví konanie? Nazdávame sa, že vhodnejšou formuláciou by bolo nepripustenie späťvzatia návrhu len v prípade závažného porušenia ústavou chránených hodnôt, práv a slobôd. Do úvahy by prichádzalo aj závažné porušenie hodnôt, práv a slobôd chránených nielen ústavou, ale aj Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Chartou základných práv Európskej únie alebo aj inou ľudskoprávnu zmluvou, prípadne ZFEU alebo ZEU.

Druhou otvorenou otázkou je, že nový zákon o ústavnom súde nerozlišuje späťvzatie návrhu pred a po jeho predbežnom prerokovaní. Ak ústavný súd v pléne prijme návrh na ďalšie konanie, potom by sa mala výslovne vylúčiť možnosť jeho späťvzatia, najmä so zreteľom na to, že pri predbežnom prerokovaní sa došlo aj k záveru, že návrh zjavne nie je neopodstatnený, ako aj na postavenie orgánu verejnej moci, ktorý napadnutý právny predpis vydal (prijal).

Napokon, tretí problém súvisí s opomenutím druhého účastníka. V konaní o súlade právnych predpisov je účastníkom konania orgán verejnej moci, ktorý napadnutý právny predpis vydal, najčastejšie to bude Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“). Tento orgán verejnej moci je v procese uplatnenia dispozitívneho úkonu navrhovateľa, ktorým berie späť svoj návrh, úplne vynechaný.

Na tomto mieste pripomenieme síce kritizovaný, ale účinný § 62, ktorý umožňuje aplikovať Civilný sporový poriadok. Podľa § 146 ods. 1 CSP súd konanie nezastaví, ak žalovaný so späťvzatím žaloby z vážnych dôvodov nesúhlasí. V tomto kontexte je možné, aby ústavný súd, napríklad po prijatí návrhu na ďalšie konanie, nedal národnej rade možnosť vyjadriť svoj procesný postoj k späťvzatiu návrhu? Veď aj národná rada by mohla mať oprávnený záujem na tom, aby sa v konaní pred ústavným súdom preukázalo, že napadnutý zákon, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie sú v súlade s ústavou alebo medzinárodnými zmluvami.

Ustanovenie § 77 túto otázku nerieši a použitie § 146 ods. 1 CSP je viac ako otáznne, hoci teoreticky akceptovateľné.

2.4. Zastavenie konania pre stratu platnosti napadnutého právneho predpisu?

V § 87 sa ustanovuje, že ústavný súd konanie zastaví, ak preskúmaný právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci. Ak konanie začalo na základe návrhu

súdu podľa čl. 125 ods. 1 a čl. 144 ods. 2 ústavy, rozhodne ústavný súd o zastavení konania podľa povahy veci.

Táto norma nového zákona o ústavnom súde vyvoláva tri problémy.

Podľa § 19 ods. 1 zákona o tvorbe právnych predpisov právne predpisy nadobúdajú platnosť dňom ich vyhlásenia v zbierke zákonov. Platnosť podľa tohto ustanovenia je predpokladom na to, aby právny predpis nadobudol účinnosť (§ 19 ods. 2 zákona). Účinnosť právneho predpisu konzumuje jeho platnosť, ktorá je iba zákonným predpokladom na to, aby sa právny predpis stal účinným.

Po nadobudnutí účinnosti právny predpis nemôže stratiť platnosť s jedinou výnimkou. Tou je nález ústavného súdu, ktorým bol judikovaný nesúlad právneho predpisu s právnym predpisom vyššej právnej sily (čl. 125 ods. 3 ústavy). To znamená, že jediným dôvodom na stratu platnosti právneho predpisu je nález ústavného súdu.

Z toho logicky vyplýva, že predpokladom na zastavenie konania o súlade právnych predpisov nemôže byť to, že právny predpis stratil pred vyhlásením nálezu platnosť. Úmyslom zákonodarcu bolo pravdepodobne podmieniť zastavenie konania tým, že právny predpis (jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie) bude zrušený.¹¹ Niet inej cesty len zmeniť text § 87. Ak k tomu nedôjde, tak ústavný súd nebude môcť v žiadnom prípade zastaviť konanie, pretože k strate platnosti právneho predpisu nemôže ani teoreticky dôjsť pred vyhlásením nálezu.

Tak vzniká ďalšia, úzko súvisiaca otázka: Čo ak tento napadnutý právny predpis bol len zmenený (novelizovaný)? Túto situáciu nový zákon o ústavnom súde nerieši, hoci je častejšia ako jednoduché zrušenie právneho predpisu, jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia. V takom prípade by mal ústavný súd konanie zastaviť, avšak za predpokladu, že dôvody, pre ktoré bol pôvodný právny predpis napadnutý, sa nevzťahujú na jeho zmenu (novelizáciu).

Napokon, ústavný súd zastaví konanie začaté na návrh všeobecného súdu, ak došlo k strate platnosti napadnutého právneho predpisu, riadiac sa povahou veci.

Pri riešení tohto problému sa nevyhneme priamemu uvedeniu dôvodovej správy: „*To však automaticky neplatí, ak ústavný súd začne konanie o súlade právnych predpisov na návrh súdu. V takomto prípade rozhodne ústavný súd o zastavení konania podľa povahy veci zohľadniac, či súd návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov spochybnil ústavnú konformitu hmotnoprávnej alebo procesnej právnej úpravy....ak súd návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov spochybnil ústavnú konformitu hmotnoprávnej právnej úpravy, nebude možné, aby ústavný súd automaticky zastavil konanie o súlade právnych predpisov, ak orgán, ktorý vydal napadnutý právny predpis, jeho časť alebo niektoré z jeho ustanovení, po podaní návrhu na začatie konania pred ústavným súdom zmenil alebo zrušil napadnutú (hmotnoprávnou) právnu úpravu ešte*

¹¹ V spojitosti s týmto problémom je ťažko pochopiteľné, prečo dôvodová správa stotožňuje stratu platnosti so zmenou alebo zrušením napadnutého právneho predpisu, keď uvádza: „*V praxi sa stáva, že orgán, ktorý vydal napadnutý právny predpis, jeho časť alebo niektoré z jeho ustanovení, po podaní návrhu na začatie konania pred ústavným súdom zmení alebo zruší napadnutú právnu úpravu ešte pred rozhodnutím ústavného súdu, často pod tlakom podaného návrhu na začatie konania pred ústavným súdom.*“

pred rozhodnutím ústavného súdu. Ústavný súd musí v takomto prípade vo veci rozhodnúť a súd v prejednávanej veci je jeho právnym názorom viazaný.“

Dôvodová správa opätovne stotožňuje stratu platnosti právneho predpisu s jeho zrušením alebo zmenou. Výrazným nedostatkom je však to, že vysvetľuje povahu veci schematickým spôsobom. Ak sa napadne hmotnoprávny predpis, tak ústavný súd musí, napriek jeho zrušeniu alebo zmene, vždy rozhodnúť, ak procesnoprávny predpis, ústavný súd môže konanie zastaviť. Uplatňovanie procesnoprávnych predpisov má vo viacerých prípadoch dopad na hmotnoprávne vzťahy alebo na procesné vzťahy s hmotnoprávnym obsahom. Stačí uviesť konkurzné alebo exekučné právo, prípadne procesné vzťahy, ktoré sa vytvárajú v správnom súdnictve.

Východiskom na riešenie je pochopenie, že pre rozhodnutie všeobecného súdu vo veci samej, ktorou môže byť aj procesná otázka hmotného charakteru, rozhoduje to, podľa akého právneho predpisu vznikli právne vzťahy, ktoré sa transformovali do procesných vzťahov v dôsledku súdneho sporu alebo mimosúdneho konania, prípadne preskúmania v správnom súdnictve.

2.5. Účinky nálezu ústavného súdu: zabudlo sa na Zbierku zákonov?

V § 90 ods. 3 sa ustanovuje, že nález ústavného súdu je právoplatný a všeobecne záväzný odo dňa jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov. V dôvodovej správe sa tvrdí, že táto zákonná úprava reflektuje čl. 125 ods. 6 ústavy. Nie je tomu tak. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

Z porovnania § 90 ods. 3 a čl. 125 ods. 6 ústavy vyplýva, že zákonná úprava si „splietla“ povinnosť vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu v Zbierke zákonov s nadobudnutím právoplatnosti a všeobecnej záväznosti takého rozhodnutia. Právoplatnosť rozhodnutia ústavného súdu sa nemôže viazať na jeho vyhlásenie v zbierke zákonov napriek tomu, že podľa § 70 ods. 1 rozhodnutie ústavného súdu nadobúda právoplatnosť a vykonateľnosť dňom jeho doručenia poslednému z účastníkov konania pred ústavným súdom, ak tento zákon v § 83, § 90, § 100, § 108, § 150, § 168, § 175 alebo § 179 neustanovuje inak, alebo ak nevyplýva iné z rozhodnutia ústavného súdu.

V § 90 ods. 3 sa síce ustanovuje inak o právoplatnosti rozhodnutí ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, ale bez opory v zákone o tvorbe právnych predpisov. Zákon o tvorbe právnych predpisov neupravuje taký účinok nálezú ústavného súdu, ktorý je v zmysle tohto zákona iným aktom, ako je právoplatnosť alebo všeobecná záväznosť. Iný akt nadobúda vyhlásením v Zbierke zákonov len záväznosť. Potvrďuje to § 19 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov, podľa ktorého iné akty nadobúdajú záväznosť dňom ich vyhlásenia v Zbierke zákonov. Iné účinky toto vyhlásenie nemá a ani nemôže mať. Právoplatnosť a všeobecná záväznosť im predchádza v súlade s procesnou úpravou konania pred ústavným súdom.

III. Konanie o sťažnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby

Konanie o sťažnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby (ďalej len konanie o sťažnosti) je, štatisticky, najčastejšie využívaným typom konania pred ústavným súdom. Sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je všeobecným prostriedkom ochrany základných práv a slobôd, ktoré boli porušené rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci. Základným princípom ovládajúcim toto konanie je princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu, ktorý je vyjadrený v čl. 127 ods. 1 i. f. ústavy tak, že ústavný súd rozhoduje o porušení základných práv a slobôd vtedy, ak o ňom nerozhoduje iný súd.

Z týchto charakteristík konania o sťažnosti vyplývajú, podľa nášho názoru, aj zvýšené nároky na reglementáciu procesných postupov a rozhodnutí ústavného súdu. Nová právna úprava však nenašla, do istej miery, ani správne ani vhodné odpovede na náročné otázky spojené s týmto typom konania.

3.1. O účastníkoch konania, procesnej legitímácii a o práve Európskej únie

V konaní o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb patrí ku zásadným problémom účastníctvo. Pre riešenie tejto otázky má určujúci význam čl. 127 ods. 1 ústavy, podľa ktorého 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 Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podľa § 125 účastníkmi konania sú sťažovateľ a orgán verejnej moci, proti ktorému ústavná sťažnosť smeruje. Zákon obmedzil účastníkov konania o sťažnosti na sťažovateľa a orgán verejnej moci.

Podľa § 122, ktorý má nadpis „Procesná legitímácia na podanie ústavnej sťažnosti“, môže ústavnú sťažnosť¹² podať osoba (ďalej len sťažovateľ), ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené jej základné práva a slobody.

Najprv musíme uviesť, že napriek nadpisu citovaného ustanovenia nie je v ňom upravená procesná legitímácia. Tá totiž súvisí len so spôsobilosťou byť účastníkom konania pred ústavným súdom.¹³ Z tohto dôvodu by také ustanovenie patrilo skôr ku všeobecným ustanoveniam o konaní pred ústavným súdom. Keďže ustanovenie o procesnej legitímácii neexistuje, je potrebné použiť, primerane, definíciu spôsobilosti byť stranou v spore,

¹² Pripomíname, že ústava pozná len sťažnosť, nie ústavnú sťažnosť. Zákon by nemal inak označovať právny prostriedok ochrany základných práv a slobôd, než je to uvedené v ústave. Okrem toho VI. hlava nového zákona o ústavnom súde je správne nadpísaná: Konanie o sťažnosti...

¹³ Procesná legitímácia súvisí s účastníctvom, s pojmom spôsobilosť byť účastníkom občianskeho súdneho konania. Procesne je legitimovaný ten, kto je oprávnený byť účastníkom občianskeho súdneho konania. Pozri MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Učebnica občianskeho procesného práva*. Bratislava : Iuris Libri, 2012, s. 100 a nasl. Rovnako II. ÚS 19/04, v ktorom sa uvádza: „Predpokladom procesnej legitímácie na podanie sťažnosti podľa čl. 127 ústavy je to, že fyzická osoba alebo právnická osoba má spôsobilosť byť nositeľom základných práv a slobôd.“

ktorá je v § 61 CSP, podľa ktorého procesnú subjektivitu má ten, kto má spôsobilosť na práva a povinnosti; inak len ten, komu ju zákon priznáva.

Ďalej z § 122 vyplýva, že sťažovateľ musí byť osoba. Takáto zákonná úprava však neberie do úvahy, že sťažovateľom môže byť, hoci výnimočne, orgán verejnej moci v prípadoch, v ktorých nevykonáva svoje právomoci, ale sám je účastníkom konania, spravidla administratívneho alebo súdneho.

Potvrďuje to rozhodnutie ústavného súdu II. ÚS 539/10 (rovnako aj II. ÚS 19/04), z odôvodnenia ktorého vyplýva, že: „*V zásade nie je vylúčené, aby aj orgány verejnej moci (štátne orgány) podali sťažnosť podľa čl. 127 ústavy (napr. vo vlastníckych sporoch, keď vystupujú v súkromnoprávných vzťahoch v rovnom postavení s ostatnými účastníkmi konania). Môžu tak však urobiť iba vtedy, ak je splnená podmienka, že v konkrétnom prípade mohli byť a aj v skutočnosti boli nositeľmi ústavou zaručených základných práv alebo slobôd. Orgán verejnej moci (štátny orgán) môže podať sťažnosť, len pokiaľ je postihnutý ako ‚každý‘, a nie ako ‚nositeľ verejných úloh (verejného záujmu)‘, resp. pri výkone právomocí štátu.“*

Ustanovenie § 122 prináša aj ďalší problém. Jeho text neobsahuje obmedzenie... ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd (čl. 127 ods. 1 i. f. ústavy). Táto subsidiarita právomocí ústavného súdu sa nepremietla ani do § 123 (náležitosti sťažnosti); pracuje sa s ňou len v § 132 (rozhodovanie), hoci by v sťažnosti malo byť tvrdené, že o ochrane porušených základných práv alebo slobôd nerozhoduje iný súd. Je to totiž tvrdenie o založení právomocí ústavného súdu, čo je procesná podmienka.

V doterajšej judikatúre ústavného súdu, ktorá začínala už koncom deväťdesiatych rokov, sa trvá na tom, že sťažovateľ musí namietat' porušenie svojich základných práv a slobôd. Takýto prístup pretrváva a to napriek tomu, že Slovenská republika je od 1. mája 2004 členským štátom Európskej únie, ktorej právny poriadok má prednosť pred zákonmi (čl. 7 ods. 2 ústavy) a podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ aj pred celým právnym poriadkom.

Problém potvrdzuje uznesenie ústavného súdu sp.zn. II. ÚS 283/2018, ktorým bola odmietnutá sťažnosť Slovenskej asociácie dodávateľov zdravotníckych pomôcok, ktorá namietala, že Národná rada porušila základné práva jej členov, medziiným aj porušením práva EÚ. Odmietnutie sťažnosti sa odôvodnilo aj tak, že bola podaná zjavne neoprávnenou osobou. Sťažovateľka v tomto prípade však vyvodzovala svoje oprávnenie na podanie sťažnosti (nie procesnú legitímáciu) zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/7/EÚ zo 16. februára 2011 o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách (ďalej len: Smernica o boji proti oneskoreným platbám)

Podľa čl. 7 ods. 5 Smernice o boji proti oneskoreným platbám... organizácie oficiálne uznané ako organizácie zastupujúce podniky alebo organizácie s oprávneným záujmom na zastupovaní podnikov môžu podať návrh na začatie konania na súde alebo príslušnom správnom orgáne podľa uplatniteľného vnútroštátneho práva na základe toho, že zmluvné podmienky alebo obchodné praktiky sú značne nevýhodné v zmysle čl. 7 ods. 1 Smernice... (bod 29 odôvodnenia citovanej smernice).

Z citovaného článku Smernice o boji proti oneskoreným platbám a jeho odôvodnenia vyplýva, že organizácie zastupujúce iné právnické osoby sú legitimované na zastupovanie

veriteľov, jej členov na akomkoľvek súdnom orgáne. Takéto organizácie by mali byť oprávnené aj na podanie sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, za predpokladu, že by ako oprávnení zástupcovia namietali porušenie základných práv alebo slobôd svojich členov.¹⁴

3.2. Počítanie lehoty na podanie sťažnosti

Lehota na podanie sťažnosti je relatívne krátka. V predošlej judikatúre ústavného súdu sa nezriedka rozhodlo tak, ako to umožňuje § 56 ods. 2 písm. f/, ktorý upravuje odmietnutie návrhu na začatie konania pre jeho oneskorenosť. Podľa dostupných rozhodnutí nevznikali pritom osobitné výkladové ťažkosti.

Podľa § 124 sťažnosť možno podať do dvoch mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia, oznámenia opatrenia alebo upovedomenia o inom zásahu. Ponecháme bokom opatrenia alebo iné zásahy, keďže ide o takmer obsolétne časti citovaného ustanovenia.

Ak rozhodnutie nadobúda právoplatnosť vyhlásením alebo oznámením a ak sa podľa osobitných predpisov zároveň doručuje jeho písomné vyhotovenie, začína lehota plynúť dňom doručenia tohto písomného vyhotovenia sťažovateľovi; ak sa rozhodnutie doručuje len jeho zástupcovi, začína lehota plynúť dňom doručenia písomného vyhotovenia tohto rozhodnutia tomuto zástupcovi.

Oznámenie sa vykonáva napríklad podľa § 179 ods. 1 Trestného poriadku. Uznesenie treba oznámiť osobe, ktorej sa priamo dotýka, ako aj osobe, ktorá naň dala svojim návrhom podnet; uznesenie súdu sa oznámi aj prokurátorovi. Oznámenie sa robí buď vyhlásením uznesenia v prítomnosti toho, komu treba uznesenie oznámiť, alebo doručením rovnopisu uznesenia.

Z citovaného ustanovenia Trestného poriadku vyplýva, že lehota na podanie sťažnosti plynie odo dňa vyhlásenia uznesenia, pričom také uznesenie sa už spravidla nedoručuje, a ak sa aj doručuje, nemalo by to mať význam na plynutie lehoty na podanie sťažnosti. Ustanovenie § 124 to však znejasňuje. Ak po vyhlásení uznesenia v trestnom konaní v prítomnosti dotknutej osoby nasleduje aj jeho doručenie, potom by sa malo plynutie lehoty na podanie sťažnosti počítat' od doručenia, čo je však v rozpore s tým, že pri takom uznesení plynie lehota na nadobudnutie právoplatnosti už od jeho vyhlásenia.

Takéto pochybnosti sa dajú odstrániť tak, že sa vypustí zo znenia § 124 nového zákona o ústavnom súde „vyhlásenie“ ako nadbytočné. Postačovalo by použitie termínu „oznámenie“, ktoré obsahuje aj vyhlásenie aj doručenie.

¹⁴ K tomu dodáme, že ako to vyplýva, hoci v iných skutkových súvislostiach, z rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva Gorraiz Lizarraga a ostatní proti Španielsku, č. 62543/00, ESLP 2004-III bod 45, tak sťažovateľka bola oprávnená zastupovať v konaní pred ústavným súdom svojich členov a ústavný súd toto zastupovanie mal akceptovať, najmä ak bolo zjavné, že sťažovateľka tvrdí porušenie základných práv a slobôd jej členov (*The Court notes that, in addition to defence of the public interest, the proceedings before the Audiencia Nacional and subsequently before the Supreme Court were intended to defend certain specific interests of the association's members, namely their lifestyle and properties in the valley that was due to be flooded. As to the proceedings before the Constitutional Court concerning the request for a preliminary ruling on constitutionality, the applicants emphasise that this was the only method of challenging the Autonomous Community law of 1996, in that only a finding of unconstitutionality could have had the result of protecting both the environment and their homes and other immovable property*).

V tejto spojitosti neobstojí námietka, že v civilnom spore sa niektoré uznesenia, napríklad o vedení konania, len vyhlasujú a sú zapísané len v zápisnici o pojednávaní bez toho, aby sa doručovali, napríklad uznesenie o tom, že sa bude pojednávať v neprítomnosti žalobcu a podobne. Tieto rozhodnutia sú technickoprocesného charakteru, nenadobúdajú právoplatnosť a ich výroky možno namietať len v spojení s uplatnením riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov. Ich napadnuteľnosť v konaní o sťažnostiach pred ústavným súdom neprichádza do úvahy.¹⁵

3.3. Účinky rozhodnutí o mimoriadnych opravných prostriedkoch na plynutie lehoty

Podľa § 124 posledná veta, ak bol vo veci podaný mimoriadny opravný prostriedok,¹⁶ lehota na podanie ústavnej sťažnosti vo vzťahu k rozhodnutiu, ktoré bolo mimoriadnym opravným prostriedkom napadnuté, začína plynúť od doručenia rozhodnutia o mimoriadnom opravnom prostriedku.

Táto právna úprava vyvoláva viacero otázok, na ktoré niet žiadnej ani náznakovej odpovede v dôvodovej správe,¹⁷ hoci ide o radikálnu zmenu oproti predošlému právne-mu stavu.

Lehoty na uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov sú, až na jednu výnimku (dovolenie v občianskoprávnom súdnictve sa podáva rovnako ako sťažnosť v dvojmesačnej lehote¹⁸), dlhšie než lehota na podanie sťažnosti, ktorá je dvojmesačná. Platí to pre žalobu o obnovu konania v civilnom spore (tri mesiace subjektívna lehota, tri roky objektívna lehota), pre dovolanie generálneho prokurátora (tri mesiace), podľa Trestného poriadku dovolanie je prípustné do šiestich mesiacov alebo do troch rokov (§ 370) a obnova konania podľa § 393 Trestného poriadku je časovo prakticky neobmedzená.

Dôsledky takej procesnej úpravy lehôt na podanie sťažnosti pred ústavným súdom ohrozujú princíp právnej istoty a tým aj princíp právneho štátu.

Ak sťažovateľ zmešká lehotu na podanie sťažnosti pred ústavným súdom v občianskoprávnom spore, tak mu postačuje podať žalobu o obnovu konania, tvrdiť doslova

¹⁵ K tomu dodáme len to, že podľa § 235 ods. 2 CSP uznesenie súd vyhotoví písomne a doručí ho, ak je proti nemu prípustné odvolanie, ak to je pre vedenie konania potrebné alebo ak ide o uznesenie, ktorým sa v konaní ukladá nejaká povinnosť.

¹⁶ Takýmto všeobecným vyjadrením vzbudil zákonodarca dojem, že nepozná diapazón mimoriadnych opravných prostriedkov v platnom právnom poriadku a ich účinky. Takým ustanovením sa tiež porušila povinnosť dbať na vyváženosť právneho poriadku. Pozri k tomu: Pozri: SVÁK, J. – SURMAJOVÁ, Ž. – BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov SR – komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 16, kde sa uvádza: „Zosúladenie právneho poriadku v rozsahu, ako ho predpokladá a vyžaduje zákon má minimálne tri roviny, a to rovinu horizontálnu, týkajúcu sa právneho predpisu a jeho vzťahov k iným právnym predpisom rovnakej právnej sily, roviny vertikálnu, ktorá sa zaoberá vertikálnymi vzťahmi právneho predpisu k právnym predpisom vyššej alebo nižšej právnej sily a nakoniec rovinu vzťahov s externým právnym prostredím tak medzinárodným ako aj právnym prostredím EÚ.“

¹⁷ Dôvodová správa znovu len opakuje text zákona.

¹⁸ Toto prekrytie však nemá význam; sťažovateľ musí, ak sú splnené predpoklady na podanie dovolania, najprv využiť tento opravný prostriedok, lebo inak by mohla byť jeho sťažnosť odmietnutá podľa čl. 127 ods. 1 i. f. ústavy (o veci rozhoduje iný súd).

hocijaké skutkové a právne dôvody a po jej odmietnutí alebo zamietnutí mu začína plynúť nová lehota na podanie sťažnosti pred ústavným súdom proti pôvodnému rozsudku krajského alebo najvyššieho súdu, teda nie proti rozhodnutiu o žalobe o obnovu konania. To platí aj v prípade, ak podá dovolanie generálny prokurátor, ba podľa doslovného výkladu § 124 aj pre podanie dovolania, ktoré bude odmietnuté pre oneskorenosť.

Inak napísané, k predĺženiu lehoty na podanie sťažnosti dôjde bez ohľadu na to, či bol tento mimoriadny opravný prostriedok odmietnutý pre nedostatky v procesných podmienkach alebo zamietnutý pre nedokázanie existencie dôvodu obnovy alebo z iných meritórnych dôvodov.

V trestných konaniach to bude ešte vypuklejšie. Postačí podať dovolanie, vyčkať výsledok a potom podať sťažnosť na ústavný súd. Hoci aj po uplynutí rokov. Pri možnosti odsúdeného navrhovať obnovu konania by sa mohlo stať, že lehota na podanie sťažnosti proti pôvodnému konečnému rozsudku by opakovane začala plynúť, lebo pre neho niet časového obmedzenia podať návrh na obnovu trestného konania.

Nazdávame sa, že jediný spôsob nápravy tohto deformovaného ustanovenia je jeho zmena, ktorá by mala reflektovať viaceré podmienky.

Po prvé, pravidlo opätovného plynutia lehoty na podanie sťažnosti by malo platiť len pre tie mimoriadne opravné prostriedky, ktoré by sa sťažovateľom podali najneskôr do konca lehoty na podanie sťažnosti, t. j. pre podanie dovolania v občianskoprávnom súdnictve, ale aj pre dovolanie v trestnom konaní, hoci v tomto prípade je lehota šesťmesačná.¹⁹ V tejto spojitosti by nová lehota na podanie sťažnosti mala byť vylúčená pri dovolaní generálneho prokurátora v civilnej veci a pri dovolaní generálneho prokurátora a ministra spravodlivosti v trestnom konaní.

Po druhé, také dôsledky by nemalo mať rozhodnutie o žalobe o obnovu konania a o návrhu na obnovu trestného konania.

Na záver, plynutie novej lehoty by sa malo vylúčiť v prípade, ak uplatnenie mimoriadneho opravného prostriedku bolo úspešné alebo ak mimoriadny opravný prostriedok bol odmietnutý pre zjavný nedostatok procesných podmienok.²⁰

3.4. Dispozitívny úkon sťažovateľa: späťvzatie sťažnosti bez obmedzení

V § 127 je upravený jediný dispozitívny úkon sťažovateľa, a to späťvzatie sťažnosti. Ak sťažovateľ vezme svoju sťažnosť späť, ústavný súd konanie o nej uznesením zastaví. V tomto ustanovení nie je upravená možnosť čiastočného späťvzatia sťažnosti a jej dôsledky. Čiastočné späťvzatie sa však dá vyvodiť (*argumentum a maiore ad minus*). *V takom prípade sa konanie nezastaví, hoci sa nedá vylúčiť primeraná aplikácia § 145 ods. 2 CSP (§ 62), ktorý ustanovuje, že ak je žaloba vzatá späť sčasti, súd konanie v tejto časti zastaví.*

¹⁹ Lehota na podanie dovolania v trestnom konaní by sa neskracovala, ale ak by dovolateľ chcel dosiahnuť opätovné plynutie lehoty na podanie sťažnosti tak by mal rešpektovať navrhované obmedzenie.

²⁰ Tu sa ešte treba zamyslieť nad podaním sťažnosti proti takému rozhodnutiu o mimoriadnom opravnom prostriedku; takáto možnosť nie je vylúčená, ale tento problém presahuje účel príspevku.

Oprávnenie na späťvzatie sťažnosti nie je ničím obmedzené. Ak však uvažujeme o primeranom používaní Civilného sporového poriadku (§ 62) tak môžeme dospieť k záveru, že po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie by orgán verejnej moci, proti ktorému sťažnosť smeruje, mal mať právo vyjadriť sa k späťvzatiu a prípadne s ním nesúhlasiť.

Nazdávame sa, že by bolo v súlade s ochranou ústavnosti ponechať aj obmedzenie, ktoré bolo v § 54 zrušeného zákona o ústavnom súde. Podľa tohto ustanovenia ak sťažovateľ vezme svoju sťažnosť späť, Ústavný súd konanie o nej zastaví okrem prípadu, ak Ústavný súd rozhodne, že späťvzatie sa nepripúšťa, najmä ak sťažnosť smeruje proti takému právoplatnému rozhodnutiu, opatreniu alebo inému zásahu, ktoré mimoriadne závažným spôsobom porušujú základné práva alebo slobody sťažovateľa.

Je pravdou, že ústavný súd nepoužil ani v jednom prípade uvedené obmedzenie,²¹ ale v každom jednotlivom prípade späťvzatia sťažnosti preskúmal aj to, či sťažnosť smeruje proti takému právoplatnému rozhodnutiu, opatreniu alebo inému zásahu, ktoré mimoriadne závažným spôsobom porušujú základné práva alebo slobody sťažovateľa.

V dôvodovej správe sa takéto neobmedzené nakladanie so sťažnosťami bez ohľadu na to, či ku nemu dôjde pred alebo po predbežnom prejednaní, sa uvádza: „Konanie o ústavnej sťažnosti možno začať len na základe ústavnej sťažnosti podanej sťažovateľom. Preto v prípade, ak sťažovateľ vezme ústavnú sťažnosť späť, súd konanie o ústavnej sťažnosti zastaví. Ide o uplatnenie dispozičnej zásady. Nikoho nemožno nútiť, aby proti svojej vôli chránil a presadzoval svoje základné práva a slobody.“

Takéto odôvodnenie neobstojí. V konaní o ochrane základných práv a slobôd nejde len o individuálnu ochranu. Chránia sa aj princípy právneho štátu a ak predmetom konania o individuálnej ochrane ústavnosti sú také porušenia základných práv a slobôd, ktoré nemožno nesankcionovať, tak ochrana ústavnosti musí mať prednosť pred rešpektovaním dispozičnej zásady.

3.5. Odklad vykonateľnosti a dočasné opatrenie ako zabezpečenie účelu konania o sťažnostiach

Ústavný súd môže na návrh sťažovateľa odložiť vykonateľnosť napadnutého právoplatného rozhodnutia,²² opatrenia alebo iného zásahu, ak by právnymi následkami napadnutého právoplatného rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu hrozila závažná ujma a odloženie vykonateľnosti nie je v rozpore s verejným záujmom.

Vykonateľnosť je vlastnosť (účinnosť) rozhodnutí, ktorej podstata spočíva v tom, že ak rozhodnutie ukladá povinnosť na plnenie, táto povinnosť je nútene, t. j. aj proti vôli po-

²¹ Preskúmali sme ku 1. 4. 2019 spolu 442 uznesení, ktorými senáty ústavného súdu rozhodovali o späťvzati sťažnosti; vo všetkých sa späťvzatie pripustilo alebo konanie rovno zastavilo. V odôvodneniach sa vždy všeobecne konštatuje, že sťažnosť nesmeruje proti takému právoplatnému rozhodnutiu, opatreniu alebo inému zásahu, ktoré mimoriadne závažným spôsobom porušujú základné práva alebo slobody sťažovateľa.

²² Otázne je, či v zmysle § 62 prichádza do úvahy aj odklad právoplatnosti napadnutého rozhodnutia, ktorý je výslovné upravený v § 444 ods. 2 CSP. Je to rovnako zabezpečovací prostriedok ako odklad vykonateľnosti a v konaní pred ústavným súdom by dokonca mohol funkciu zabezpečenia vykonávať účinnejšie než odklad vykonateľnosti. To je však téma mimo nášho záujmu.

vinného účastníka, vymožitelná. Ak sa ním neukladá povinnosť, vykonateľnosť nastáva dňom právoplatnosti rozhodnutia a napokon, ak je jeho obsahom nahradenie prejavu vôle, vykonateľnosť nastáva dňom právoplatnosti, ktorým je toto rozhodnutie súčasne nahradeným prejavom vôle.²³

Z tohto ustáleného chápania vykonateľnosti vyplýva, že opatrenie ani iný zásah nemôžu disponovať vykonateľnosťou a preto pri nich neprichádza do úvahy jej odloženie. U rozhodnutia prichádza do úvahy odklad vykonateľnosti, len ak vo výroku je obsiahnutá povinnosť na plnenie. V ostatných dvoch prípadoch sú už rozhodnutia vykonané dňom právoplatnosti, napríklad došlo k uzavretiu zmluvy alebo k zápisu nehnuteľnosti do katastra a podobne.

Nie je jasné, aký je obsah pojmu právne následky. Právne následky sú inak pojem, ktorého význam je všeobecne známy alebo dostatočne zrejmy vzhľadom na jeho bežné používanie (§ 3 ods. 6 zákona o tvorbe právnych predpisov). Používa sa však v iných súvislostiach, než v ktorých je použitý v § 129 a v žiadnom prípade sa neuvádza v spojitosti so zabezpečovacími prostriedkami. Navyše, právnymi následkami právoplatnosti rozhodnutia sú len jej materiálna a formálna stránka, ktorá rovnako nemá žiaden súvis s odkladom vykonateľnosti. Dôvodová správa nemá žiadne vysvetlenie.²⁴

Predpokladom nariadenia odkladu vykonateľnosti je hrozba závažnej ujmy a neexistencia rozporu s verejným záujmom. Novotou je pojem „závažná ujma“, ktorý nahradil pojem „väčšia ujma“ v § 52 ods. 2 zrušeného zákona o ústavnom súde, ktorý slúžil na porovnávanie ujmy, ktorá mohla vzniknúť sťažovateľovi a ujmy vznikajúcej iným osobám. V judikatúre sa však toto porovnávanie v skutočnosti nevykonávalo a odloženie vykonateľnosti sa odôvodňovalo stručne a nepreskúmateľne.²⁵ Z toho vyplýva, že pôvodná judikatúra by sa nemala používať pri odôvodňovaní vážnej ujmy.

V spojitosti s týmto predpokladom odkladu vykonateľnosti vzniká otázka, komu má hroziť vážna ujma. V § 129 to nie je ustanovené a obmedziť, výkladom, hrozbu vážnej ujmy len na sťažovateľa nie je dosť dobre možné. V súdnych konaniach, v ktorých boli vynesené rozsudky a iné rozhodnutia napadnuté sťažnosťou, boli nielen účastníci konania, ale aj zúčastnené osoby a vedľajší účastníci či iné subjekty. Odklad vykonateľnosti by mohol aj pre nich znamenať hrozbu vážnej ujmy. Okrem toho, v trestných veciach by, napríklad odklad vykonateľnosti rozhodnutia o vzatí do väzby, znamenal, v istých súvislostiach, vážnu ujmu pre obeť trestných činov alebo pre svedkov, prípadne pre iné dôkazné prostriedky.

²³ MAZÁK, J. – JÁNOŠIKOVÁ, M. *Učebnica občianskeho procesného práva. I.* Bratislava : Iuris libri, 2012, s. 405 a nasl.

²⁴ Dôvodová správa k § 129 obsahuje znovu len znenie citovaného ustanovenia.

²⁵ Vo veciach II. ÚS 620/2015: „Z podania vyplýva..., že voči sťažovateľke prebieha súdna exekúcia, v rámci ktorej má dôjsť k zablokovaniu finančných prostriedkov na bankových účtoch sťažovateľky“; I. ÚS 469/2015: „Ústavný súd... konštatuje, že tento návrh nie je v rozpore s dôležitým verejným záujmom a spĺňa aj ďalšie podmienky ustanovené v § 52 ods. 2 zákona o ústavnom súde, preto rozhodol (o odklade vykonateľnosti)“; III. ÚS 129/2013: „Vychádzajúc z citovaných ustanovení ústavný súd odložil vykonateľnosť v časti uznesenia najvyššieho súdu sp. zn. I Obo 41/2012 z 24. októbra 2012, tak ako to uvádza v bode 2 výroku tohto rozhodnutia, pretože to nie je v rozpore so zákonom a verejným záujmom.“

Ak by sa osvedčila hrozba vážnej ujmy, potom odklad vykonateľnosti by už nemal byť v rozpore s verejným záujmom, takže posledný predpoklad a jeho splnenie sa javí nadbytočným

Interpretácia pojmu vážna ujma sa komplikuje aj tým, že podľa § 130 ústavný súd môže na návrh sťažovateľa rozhodnúť o dočasnom opatrení, ak to nie je v rozpore s verejným záujmom a ak by výkon napadnutého rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu znamenal pre sťažovateľa väčšiu ujmu, než aká môže vzniknúť iným osobám. Predpokladom nariadenia dočasného opatrenia je teda pojem väčšia ujma v zmysle § 52 ods. 2 zrušeného zákona o ústavnom súde.

Nie je zrejmé, z akých dôvodov sa líšia tieto zásadné predpoklady u analyzovaných zabezpečovacích prostriedkov a dôvodová správa o tom „mlčí“.

3.6. Rozhodovanie o procesných podmienkach

V § 132 nového zákona o ústavnom súde sú ustanovené dve procesné podmienky, za splnenia ktorých je daná právomoc ústavného súdu a prípustnosť sťažnosti.

Ak o ochrane základných práv a slobôd sťažovateľa vo veci, ktorej sa sťažnosť týka, je príslušný rozhodovať iný súd (čl. 142 ods. 1 ústavy), ústavný súd uznesením sťažnosť odmietne pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie. Ide v podstate o parafrázu čl. 127 ods. 1 i.f. ústavy, ktorá však obsahuje vecnú nesprávnosť. Iný súd nie je príslušný; príslušnosť sa uplatňuje len v rámci všeobecného súdnictva a vo vzťahoch medzi všeobecnými súdmi.²⁶

Namiesto je príslušný rozhodovať iný súd, bolo vhodnejšie uviesť, ak o ochrane ... rozhoduje iný súd. Nejde o samoučelnú kritiku. Takým znením sa vytvára dojem, že ústavný súd patrí do vzťahov príslušnosti (zrejme vecnej a funkčnej), čo nie je v súlade s exkluzívnym postavením tohto súdu (čl. 124 ústavy).

Podľa § 132 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde ústavná sťažnosť je neprípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho základných práv a slobôd. Vzhľadom na to, že ide o zásadné ustanovenie, ktoré pomerne prísne limituje prístup k ochrane ústavnosti pred ústavným súdom, bolo žiaduce, aby sa táto procesná podmienka prípustnosti sťažnosti reglementovala v širšom rozsahu.

Na ten účel mohla slúžiť predovšetkým pomerne stabilizovaná judikatúra ústavného súdu, z ktorej sa dajú vyabstrahovať odpovede na otázku, kedy nevyčerpanie právnych prostriedkov má za následok neprípustnosť sťažnosti.

Prihovárame za to, aby išlo o také právne prostriedky, ktoré vyplývajú zo zákona a o ktorých musí konať a rozhodovať iný súd, čiže zabezpečujú účinný prístup k súdnej ochrane. Nemali by to byť právne prostriedky, ktorými sa sťažovateľ mohol domáhať inej, než súdnej ochrany. Účinný prístup by bol skúmaný prostredníctvom predmetu ko-

²⁶ Dôvodová správa nám dáva za pravdu, keď uvádza: „*To znamená, že do pôsobnosti (správne by malo byť do právomoci, pôsobnosti je vlastne vecná príslušnosť – poznámka autorov) ústavného súdu nepatrí rozhodovanie o ústavných sťažnostiach vo veciach základných práv a slobôd sťažovateľa, ak rozhodovanie o nich patrí do právomoci iného súdu.*“

kania, ktoré začalo použitím iného právneho prostriedku, t. j. či jeho podaním sa začne konať a rozhodovať o základných právach a slobodách v rozsahu právomoci všeobecného súdu. Súčasne by bolo treba výslovne vylúčiť opravné prostriedky, na použitie ktorých je oprávnený sťažovateľ, lebo ich nepoužitie zakladá nedostatok právomoci ústavného súdu.

V nadväznosti na uvedené, právne prostriedky by mali byť teda také, aby, po prvé, boli vo výlučnej dispozícii sťažovateľa²⁷ a po druhé, aby boli objektívne spôsobilé na ochranu základných práv a slobôd, o ktorých sťažovateľ tvrdí, že boli porušené v konaní pred všeobecným súdom.²⁸

IV. Konanie o výklad ústavy a ústavných zákonov

4.1. Účel a predpoklady výkladu ústavy a ústavných zákonov: premeškaná príležitosť

Konanie o výklad patrí k najvýznamnejším typom ochrany ústavnosti. Jeho výsledkom je všeobecne záväzný výklad ústavy alebo ústavných zákonov, ktorý sa stáva, po jeho publikovaní v zbierke zákonov, súčasťou ústavného poriadku.

Účelom tohto typu konania, ktorý patrí k abstraktnej ochrane ústavnosti (II. ÚS 69/99), je podať taký výklad ústavy alebo ústavných zákonov (ďalej len konanie o výklad), ktorý pre budúcnosť odstráni spor medzi orgánmi verejnej moci o tom, ako vykladať a používať ich ústavné kompetencie alebo právomoci v konkrétnej veci. V takej veci muselo dôjsť k pochybnostiam, akým spôsobom môže konkrétny ústavný činiteľ alebo iný orgán verejnej moci vykonať ústavou alebo ústavným zákonom zverenú kompetenciu alebo právomoci, čo je potvrdené tým, že ústavný súd prijme návrh na výklad ústavy alebo ústavného zákona na ďalšie konanie (PL. ÚS 14/06).²⁹

Ústavný súd v konaní PL. ÚS 11/09 v spojení s vecou sp. zn. II. ÚS 30/97 k predpokladom, za splnenie ktorých podáva výklad ústavy a ústavných zákonov, uviedol:

„Prvou podmienkou na podanie takéhoto návrhu je vznik sporu medzi navrhovateľom a štátnym orgánom... Druhou podmienkou je vznik sporu o právo alebo povinnosť, ktorú ústava priznáva stranám sporu... Podmienkou konania podľa čl. 128 ods. 1 ústavy je faktický vznik sporu. Právne účinky podľa čl. 128 ods. 1 ústavy sa však nespájajú s akýmkoľvek sporom o výklad ústavy, ale len s ústavne relevantným sporom... Ústavne relevantný spor o výklad ústavy podľa čl. 128 ods. 1 ústavy nemôže vzniknúť medzi každým subjektom oprávneným podať návrh podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) až e). Ústavne

²⁷ To by vylúčilo dovolanie generálneho prokurátora v civilnom spore, dovolanie generálneho prokurátora a ministra spravodlivosti v trestnom konaní súdnom.

²⁸ Za taký právny prostriedok nemožno považovať žalobu o obnovu konania v civilných veciach alebo obnovu konania v trestnom konaní.

²⁹ Ján Drgonec uvádza originálnym spôsobom ako účel tohto konania: „...prispenie k takému stavu právneho poriadku, v ktorom sa do fázy aplikácie práva nevpušťa právne normy nezlučiteľné s účelom ochrany priznanej právneho vzťahu podľa Ústavy SR.“ Pozri DRGONEC, J. *Ústavné procesné právo*. Bratislava : C. H. Beck, 2017. s. 106.

relevantný spor o výklad ústavy je spor o práva alebo povinnosti medzi štátnymi orgánmi, ktorým ústava také právo alebo povinnosť ustanovuje.“

Z citovaného vyplýva, že v konaní podľa čl. 128 ústavy musí ísť o konkrétny (faktický) spor o ústavou, resp. ústavným zákonom priznané právo (právomoc) obom účastníkom konania, resp. im uloženú povinnosť, t. j. jednak navrhovateľovi, ako aj štátnemu orgánu, o ktorom navrhovateľ tvrdí, že sporné ustanovenie ústavy, resp. ústavného zákona nesprávne vykladá.“

Berúc do úvahy význam tohto typu konania, jeho účel a predpoklady, ktorých splnenie umožňuje ústavnému súdu podať výklad ústavy a ústavných zákonov, považujeme nový zákon o ústavnom súde za premeškanú príležitosť zákonnou úpravou zohľadniť výsledky doterajšej judikatúry ústavného súdu ako aj upresniť podmienky prípustnosti návrhu na výklad. V šiestich paragrafoch je ustanovené len to, čo už bolo (až na späťvzatie návrhu na výklad) predmetom úpravy v zrušenom zákone o ústavnom súde.

4.2. Oprávnenie³⁰ podať návrh na výklad

Rovnako ako v zrušenom zákone o ústavnom súde tak aj v § 146 sú uvedení len piati oprávnení na podanie návrhu na výklad. Jeden non-subjekt (najmenej pätina poslancov národnej rady)³¹ a potom subjekty uvedené v čl. 130 ods. 1 písm. b) až e) ústavy.

Podľa čl. 128 ústavy ústavný súd podáva výklad ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná. V tomto článku ústavy nie je ustanovené, kto je oprávnený podať návrh na výklad. Na tento účel sa využíval čl. 130 ods. 1 ústavy, avšak iba v rozsahu písm. a) až e).

Takáto úprava oprávnenia podať návrh na výklad je v priamom rozpore s účelom konania o výklad ako aj predpokladmi prípustnosti návrhu, ktoré vyplývajú z judikatúry ústavného súdu. Ak je účelom odstránenie pochybností, akým spôsobom môže konkrétny ústavný činiteľ alebo iný orgán verejnej moci vykonať ústavou alebo ústavným zákonom zverenú kompetenciu alebo právomoc, tak potom je nevyhnutné, aby každý orgán verejnej moci, ktorého základné postavenie upravuje ústava alebo ústavný zákon, bol oprávnený podať návrh na výklad.

Bolo preto vhodnejšie upraviť oprávnenie na podanie návrhu na výklad tak, že navrhovateľom môže byť každý orgán verejnej moci, ktorý vykonáva právomoci (čiastkové oprávnenia alebo povinnosti) ustanovené v ústave alebo v ústavnom zákone.

V tejto spojitosti je otázne, z akých dôvodov je účastníkom konania iný orgán verejnej moci, o ktorom navrhovateľ tvrdí, že ústavu alebo ústavný zákon nesprávne vykladá bez toho, aby sa účastníctvo nepodmienilo tým, že taký orgán je z vecných dôvodov

³⁰ Používame výraz oprávnenie namiesto procesnej legitímácie z dôvodov, ktoré sme už uviedli v časti 3.1. nášho príspevku.

³¹ V novom zákone o ústavnom súde sa zákonodarca ani nepokúsil vyriešiť už klasický problém vzťahujúci sa na oprávnenie najmenej pätiny poslancov národnej rady podať návrh na výklad, kým národná rada ako taká toto oprávnenie nemá. DRGONEC, J.: cit. dielo, s. 107, napriek tomu, že ústavný súd návrh na výklad podaný národnou radou prijal na ďalšie konanie (PL. ÚS 27/05) a vytvoril tak odôvodnenie na to, aby sa také oprávnenie priznalo aj v ústave, prípadne v zákone o ústavnom súde.

oprávnený, pred výkonom svojich právomocí, vykladať ústavu alebo ústavný zákon. Je to sice atypická konštrukcia účasti, ktorá má hmotnoprávny základ, ale v konaní pred ústavným súdom je to nevyhnutnosť na to, aby sa konalo s relevantnými účastníkmi konania o výklad.

Príklad: podľa čl. 141a ods. 5 písm. e) ústavy súdna rada predkladá prezidentovi Slovenskej republiky... návrhy na odvolanie sudcov, medziiným aj tých, ktorí dovŕšili vek 65 rokov. Ak prezident trvá na predložení všetkých takých sudcov a súdna rada mu oponuje, že ich predloženie bráni nedostatok hlasov v súdnej rade, potom vzniká spor o výklad ústavy. Taký spor o výklad však môže začať len prezident, hoci súdna rada tým, že má právomoc predkladať návrhy na odvolanie sudcov, by mala byť oprávnená začať konanie pred ústavným súdom o tom, či môže alebo musí predložiť na odvolanie sudcov po dosiahnutí predpísaného veku.

4.3. Dispozícia s návrhom na výklad: uváženie súhlasu a ignorovanie druhého účastníka sporu

Návrh na výklad je podávaný, ako to ukazujú predsúdne štádia sporov o výklad ústavy a ústavných zákonov, po rozvinutí pomerne zložitých ústavnoprávných vzťahov, v ktorých dvaja ústavní činitelia (ústavné orgány) sa dostali do rozporu pri výkone svojich ústavných právomocí.³²

Napriek vážnym sporom medzi ústavnými činiteľmi pred podaním návrhu na výklad, v § 149 je ustanovené, že návrh môže vziať späť len navrhovateľ, so súhlasom ústavného súdu, po ktorom sa konanie zastaví.

Takáto úprava má, podľa nášho názoru, viacero nedostatkov.³³

Po prvé, späťvzatie návrhu je prípustné aj po jeho prijatí na ďalšie konanie, hoci prijatie znamená, že ústavný súd jednoznačne identifikoval spor medzi ústavnými činiteľmi; iná by bola situácia pred prijatím návrhu na ďalšie konanie. V tomto štádiu by sa mohla pripustiť neobmedzená dispozícia s návrhom, ale aj tá je obmedzená súhlasom ústavného súdu.

Po druhé, druhý účastník nemôže žiadnym spôsobom vplývať na späťvzatie návrhu. Ústavný súd nemusí žiadať jeho vyjadrenie, v podstate sa mu doručí len uznesenie o zastavení konania. Takýto prístup k druhému ústavnému činiteľovi otvára otázku rovnosti v konaní. Navyše, ignorovanie jeho procesného stanoviska po zastavení konania môže viesť k tomu, že sa z neho stane navrhovateľ,³⁴ čo v prípade, že prvý návrh na výklad bol prijatý na ďalšie konanie, znamená, že jeho návrh bude prijatý takmer implicitne.

³² Pozri napríklad vo veci PL. ÚS 27/05, v ktorej sa sporila národná rada so súdnou radou o spôsob ustanovovania členov disciplinárnych senátov; vo veci PL. ÚS 3/98, v ktorej sa sporil prezident republiky s vládou o výkon svojich právomocí pri vyhlasovaní referenda; v neslávne známej veci PL. ÚS 4/2012, v ktorej došlo k sporu medzi národnou radou a prezidentom republiky pri vymenovaní generálneho prokurátora.

³³ Takéto ustanovenie v zrušenom zákone o ústavnom súde nebolo; primerane by sa, v prípade späťvzatia návrhu na výklad používali ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku.

³⁴ Konania o výklad ústavy a ústavných zákonov nie je obmedzené lehotami a uznesenie o zastavení konania nemôže vytvárať prekážku rozsúdenej veci (§ 55 písm. a/).

Riešenie sa ponúka, ale len v prípade, ak by sme pripustili primerané použitie Civilného sporového poriadku (§ 62). Vtedy by do úvahy prichádzala primeraná aplikácia § 146 ods. 2 CSP, podľa ktorého súhlas žalovaného je potrebný vždy, ak určitý spôsob usporiadania vzťahu medzi stranami vyplýva z osobitného predpisu. Zákondarca takto rieši otázku tzv. iudicium duplex, teda situácie, keď žalobcom aj žalovaným môže byť ktorákoľvek zo strán. Hmotnoprávna vecná legitímácia sa vzťahuje na obidve strany a je len otázkou procesnej náhody, kto podá žalobu, v našom prípade návrh na výklad.

Z citovaného ustanovenia CSP by sa mohlo primerane použiť pravidlo, podľa ktorého je vždy potrebný súhlas toho, proti komu je podaný návrh na výklad (žalovaný). Výkladom ústavy alebo ústavného zákona sa totiž usporiadajú vzájomne prepojené vzťahy ústavných činiteľov pri výkone ich právomocí. Podčiarkneme, že začatie konania o výklad nie je obmedzené len na jeden zo sporiacich sa ústavných orgánov (činiteľov); obaja sú oprávnení na podanie návrhu na výklad a rozhoduje len predstih.

Napokon, pre súhlas pléna so späťvzatím návrhu na výklad nie sú vymedzené žiadne. Takéto neobmedzené uváženie ústavného súdu nezodpovedá povahe tohto konania a ani ochrane ústavnosti vo všeobecnom zmysle slova.

4.4. Návrhy na rekoncipovanie tohto typu konania pred ústavným súdom

Hmotnoprávny predpoklad rozvinutia procesných vzťahov v konaní (prijatie návrhu na ďalšie konanie) o výklad by sa mal upresniť tak, že vec je sporná v každom prípade, ak ústavný orgán (činiteľ) sa domáha výkladu svojej kompetencie (z nej vyplývajúceho čiastkového oprávnenia alebo povinnosti), výkon ktorej je podmienený výkonom kompetencie (čiastkového oprávnenia alebo povinnosti) iného ústavného orgánu (činiteľa), pričom obe kompetencie vyplývajú priamo z ústavy alebo z ústavného zákona.

Návrh na výklad by mal byť oprávnený podať každý orgán verejnej moci, ktorý tvrdí, že došlo k sporu o výklad jeho kompetencie, ktorá je priznaná priamo ústavou alebo ústavným zákonom. Uvedomujeme si, že taká formulácia oprávnenia na podanie návrhu na výklad si vyžaduje čiastkovú novelizáciu čl. 130 ods. 1 ústavy a aj zmenu čl. 128 ods. 1 ústavy.

Účasť druhého účastníka by sa mala podmieniť tak, že je to iný orgán verejnej moci, ktorý je oprávnený vykladať a aplikovať ústavu alebo ústavný zákon v časti (články, odseky, atď.), o ktorej navrhovateľ tvrdí, že sú nesprávne interpretované a používané. V spojitosti s tým by sa upravili aj náležitosti návrhu na výklad (§ 147). Dalo by sa namietat, že takýto predpoklad sa skúma v rámci toho, či je vec sporná (PL. ÚS 11/09), avšak navrhované vymedzenie účasti v konaní by potvrdzovalo procesnú povinnosť navrhovateľa označiť za druhého účastníka sporu o výklad len toho, komu ústava alebo ústavný zákon právo alebo povinnosť ustanovuje (procesná prevencia pred nepripustnými návrhmi).

Späťvzatie návrhu na výklad by sa malo obmedziť len do jeho prijatia na ďalšie konanie. Po tomto rozhodnutí ústavného súdu by späťvzatie nemalo mať žiadne procesné účinky a plénum by naň neprihliadalo.

Závery

Analýza troch najvýznamnejších konaní pred ústavným súdom vedie k poznatkom a záverom, ktoré potvrdzujú, že zákonodarca sa náležite nevenoval požiadavkám na takú tvorbu procesných pravidiel, ktorá by efektívne napomáhala dosiahnutiu účelu konaní pred jediným súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

Nový zákon o ústavnom súde v osobitných typoch konaní nevychádza dôsledne z čl. 140 ústavy, podľa ktorého podrobnosti o konaní pred ústavným súdom ustanoví zákon. V niektorých prípadoch tieto podrobnosti chýbajú a v iných normách sa tieto podrobnosti upravili tak, že zakladajú dôvod na výkladové a aplikačné problémy.

Je až prekvapujúce ako neúčelne nový zákon o ústavnom súde obišiel stabilizovanú judikatúru, ktorá obsahuje zásadné usmernenia aj pre tvorbu procesných pravidiel pre rozhodovanie pléna a senátov. Napríklad v konaní o výklad ústavy a ústavných zákonov napriek bohatej judikatúre zostala zákonná úprava na rovnakej úrovni ako zrušený zákon o ústavnom súde. Tento príklad však platí aj pre ostatné dve rozoberané konania. V tomto zmysle sa toto ignorovanie judikatúry najvýraznejšie prejavilo v § 124, ktorý namiesto jej kopírovania zvolil riešenie, ktoré je ohrozením právnej istoty a stability rozhodnutí všeobecných súdov.

Chýbajú procesné pravidlá venujúce sa novým navrhovateľom. Platí to predovšetkým pre náležitosti návrhov podávaných takými navrhovateľmi ako je Súdna rada a verejný ochranca práv, ako aj pre posudzovanie ich oprávnenosti podať návrh na konanie o súlade právnych predpisov.

Nové procesné predpisy vôbec nezohľadnili existenciu práva Európskej únie a hoci sme to demonštrovali len na jednej ukážke (účastníctvo v konaní o sťažnostiach), zdá sa, že problémy s jeho používaním v konaní pred ústavným súdom nebudú ojedinelé.

Nový zákon o ústavnom súde obsahuje pri osobitných typoch konaní viaceré chybné pojmy a aj správne pojmy používa v nevhodných a málo zrozumiteľných väzbách. Dostáva sa tak do rozporu so zákonom o tvorbe právnych predpisov, ktorý je zvyraznený aj tým, že dôvodová správa ku vybraným typom konania je len parafrázovaním textu zákona.

Z uvedených poznatkov vyplýva všeobecnejší záver. Po preskúmaní troch osobitných typov konaní pred ústavným súdom nevidíme, oproti zrušenému zákonu o ústavnom súde, významnejšiu pridanú hodnotu, ktorá by, na základe výstupov z rozhodovania ústavného súdu, skvalitnila a zefektívnila procesné postupy pléna a senátov. Naopak, niektoré postupy a rozhodovania by mohli vykazovať nižšiu úroveň kvality najmä so zreteľom na nejednoznačnosť novej úpravy.

Literatúra

- DRGONEC, J. *Ústavné procesné právo*. Bratislava. C.H. Beck, 2017
DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Heuréka, 2007
MAZÁK, J. – JÁNÍKOVÁ, M. *Učebnica občianskeho procesného práva*. 1. Bratislava : Iuris Libri, 2012
SVÁK, J. – SURMAJOVÁ, Ž. – BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov SR – komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017