

**Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej
k uzneseniu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky
sp. zn. PL. ÚS 44/2015**

Podľa § 32 ods. 1 zákona 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 o ústavnom súde“) pripájam svoje odlišné stanovisko k uzneseniu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. PL. ÚS 44/2015-20 z 28. októbra 2015 (ďalej len „uznesenie z 28. októbra 2015“), ktorým ústavný súd pri predbežnom prerokovaní 28. októbra 2015 odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde o súlade § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako podaný zjavne neoprávnenou osobou.

Keďže s väčšinovým právnym názorom pléna ústavného súdu na rozsah aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv na podávanie návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy nesúhlasím, pripájam k nemu svoje odlišné stanovisko.

V plnom rozsahu sa odvolávam na svoje predchádzajúce stanoviská uplatnené k uzneseniam pléna ústavného súdu, ktorými väčšina pléna ústavného súdu odmietla návrhy verejnej ochrankyne práv podané v konaniach podľa čl. 125 ods. 1 ústavy ako podané neoprávnenou osobou, v ktorých som už uviedla (napr. k PL. ÚS 5/2014) nasledovné:

„Diskusia o oprávnení, resp. rozsahu právomoci verejného ochrancu práv podávať návrhy na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. f) [t. č. písm. g)] ústavy začala v súvislosti s podaním prvého návrhu verejného ochrancu práv na začatie konania o súlade právnych predpisov vo veci vedenej

pod sp. zn. PL. ÚS 8/2010, avšak do prijatého uznesenia z 2. júna 2010 v danej veci a ani do k nemu pripojeného odlišného stanoviska sa právny názor na rozsah tohto oprávnenia nakoniec nepremietol.“.

Až v uznesení č. k. PL. ÚS 5/2014-27 z 5. marca 2014 bol prezentovaný väčšinový názor pléna ústavného súdu, podľa ktorého oprávnenie verejného ochrancu práv podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy podávať návrhy na začatie konania o súlade právnych predpisov, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody (zavedené ústavným zákonom č. 92/2006 Z. z. od 1. apríla 2006), je zúžené len na prípady spojené s vybavovaním podnetov verejného ochrancu práv podľa zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov. S takýmto neodôvodneným zúžením právomoci verejného ochrancu práv, aj tak už explicitne obmedzenej v čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy oproti ďalším na základe ústavy oprávneným subjektom na podanie návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy (päťine poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, prezidentovi Slovenskej republiky, vláde Slovenskej republiky, súdom, generálnemu prokurátorovi Slovenskej republiky), nemôžem súhlasiť.

Moje odlišné stanovisko k odmietnutiu návrhu verejnej ochrankyne práv ako podaného neoprávnenou osobou, ktoré považujem za kľúčové z hľadiska mnou prezentovaného právneho názoru na aktívnu legitimáciu verejného ochrancu práv na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov (PL. ÚS 5/2014), už obsahuje vyjadrenie týkajúce sa vzájomného vzťahu čl. 130 ods. 1 písm. f) a čl. 151a ods. 2 ústavy.

Na tomto mieste ho dopĺňam o ďalší argument, ktorý vo mne evokoval bod 42 odôvodnenia uznesenia z 28. októbra 2015, podľa ktorého *«postavenie verejného ochrancu práv v Slovenskej republike je de constitutione lata viac podobné súdom ako iným subjektom, najmä politickej povahy (skupine poslancov, prezidentovi či vláde). Aj preto ústavodarca v čl. 151a ods. 2 ústavy podmienil oprávnenie verejného ochrancu práv podať návrh podľa čl. 125 ústavy spôsobom, „ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje*

základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe“». K tomuto bodu (najmä k poslednej vete v ňom obsiahnutej) musím poznamenať, že ak by malo platiť to, čo je tam uvedené, potom by predpokladom uplatnenia právomoci verejného ochrancu práv v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy ako jej súčasť malo byť rozhodnutie o porušení základného práva alebo slobody fyzickej osoby alebo právnickej osoby. Pritom rozhodovanie o porušení základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb je zatiaľ výlučnou právomocou ústavného súdu, hoci ochranu základných práv a slobôd zabezpečujú aj iné orgány verejnej moci, nie však rozhodovanie o ich porušení. Aj preto sa prikláňam k akceptovaniu vymedzenia aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv na podávanie návrhov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy obsiahnutej v čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy (a nie k jej vymedzeniu podľa čl. 151a ods. 2 ústavy), t. j. že verejný ochranca práv je oprávnený na podanie návrhu na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy vo veciach súladu právnych predpisov, 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.

Dôvodom odmietnutia návrhu verejnej ochrankyne práv uvedeným vo výroku uznesenia z 28. októbra 2015 bola skutočnosť, že ho podala neoprávnená osoba. Podľa môjho názoru odôvodnenie uznesenia je za hranicou tohto dôvodu odmietnutia.

Zásadne nemôžem súhlasiť s účelovo vykonštruovanou argumentáciou smerujúcou k odmietnutiu návrhu verejnej ochrankyne práv uvedenou v bode 43 odôvodnenia uznesenia z 28. októbra 2015, ktorá nemá žiadny vzťah k jej aktívnej legitimácii na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov. Táto argumentácia skôr signalizuje u väčšiny pléna „oblúbenú“ zjavnú neopodstatnenosť, resp. neprípustnosť alebo nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí ako dôvod na odmietnutie návrhu; rozhodne nie to, že bol podaný neoprávnenou osobou.

Absenciu právoplatného rozhodnutia správneho orgánu, resp. právoplatného rozhodnutia správneho súdu (bod 43 odôvodnenia uznesenia z 28. októbra 2015) nemôžem

akceptovať ako dôvod na odmietnutie návrhu ako podaného zjavne neoprávnenou osobou preto, lebo sa mi javí ako taký, ktorý nemá vzťah k výroku, ktorý s ním jednoducho nesúvisí. Okrem toho je podľa mňa rovnako neprimerané bez akejkoľvek diferenciácie argumentovať na jednom mieste raz právoplatne skončeným konaním pred správnym orgánom a druhý raz pred správnym súdom, avšak len v prípade, že správny súd rozhoduje o opravnom prostriedku proti neprávoplatným rozhodnutiam príslušného správneho orgánu (t. j. vylučuje sa predovšetkým celá druhá hlava piatej časti v súčasnosti platného a účinného Občianskeho súdneho poriadku vzťahujúca sa na rozhodnutia, ktorých je zjavná väčšina) ako podmienkou opodstatnenosti podania návrhu verejným ochrancom práv ako oprávnenou osobou. Nevieť však, na základe akej ústavnej, resp. zákonnej úpravy k takémuto záveru dospela väčšina pléna (paradoxne tu vyznieva prirovnanie postavenia verejného ochrancu práv ako podobného súdom uvedené v bode 42 už citovanej časti odôvodnenia), keďže podmienkou predloženia návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov všeobecným súdom nie je právoplatné skončenie konania, ale „postačuje“ zákonom ustanovená podmienka právoplatného prerušenia konania (napr. PL. ÚS 39/2014), s ktorou ráta zákonná úprava [§ 109 ods. 1 písm. b) Občianskeho súdneho poriadku)]. Tento právny názor vyjadrený v bode 43 uznesenia z 28. októbra 2015 „svedčí“ konaniu o sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy, v ktorom má svoj právny základ princíp subsidiarity, ale aj § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde.

Táto časť odôvodnenia vzhľadom na to, že sa spája s dôvodom odmietnutia návrhu ako podaného neoprávnenou osobou, podľa môjho názoru posúva zužovanie uplatňovania právomoci verejného ochrancu práv ako aktívne legitimovanej osoby podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy do ústavne neakceptovateľnej roviny. Navyše bez akéhokoľvek právneho základu zásadným spôsobom oslabuje podstatu ochrany základných práv a slobôd (podľa § 41b ods. 2 zákona o ústavnom súde „právoplatné rozhodnutia vydané v občianskoprávnom alebo správnom konaní na základe právneho predpisu, ktorý celkom, sčasti alebo v niektorom ustanovení stratil účinnosť, zostávajú nedotknuté“; pritom nestrácam zo zreteľa skutočnosť, že „povinnosti uložené takýmito rozhodnutiami nemožno nútené vymáhať“).

Za nenáležitý dôvod odmietnutia návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov ako podaného neoprávnenou osobou vo všeobecnosti, teda nielen ak ide o verejného ochrancu práv, považujem argumentáciu uvedenú v bode 44 (čl. 152 ods. 4 ústavy), ktorú spájam predovšetkým s výkladom a aplikáciou právnych predpisov, nie s konaním o ich súlade, a už vôbec nie s aktívnou legitímáciou orgánu verejnej moci na podanie návrhu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. Prikláňam sa k názoru, že ak sú možné napr. tri výklady právneho predpisu (jeho ustanovenia), z toho dva sú ústavne neakceptovateľné, naozaj treba pri jeho aplikácii použiť princíp obsiahnutý v čl. 152 ods. 4 ústavy. Ak je však takýto právny predpis (jeho ustanovenie) obsahom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, preferujem s odvolaním sa na všeobecný princíp právneho štátu, ktorého súčasťou je o. i. aj princíp právnej istoty, meritórne preskúmanie takéhoto právneho predpisu (jeho ustanovenia), čo plne korešponduje s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Opakovane zdôrazňujem, že pri posudzovaní aktívnej procesnej legitímácie verejného ochrancu práv vo veciach podľa čl. 125 ústavy sa – aj vzhľadom na jeho postavenie v ústavnom systéme Slovenskej republiky a na princípy inak štandardne uplatňované v rozhodovacej činnosti ústavného súdu – jednoznačne prikláňam k materiálnemu chápaniu ústavnosti, materiálnemu chápaniu práva, ako aj právneho štátu, na ktoré sa ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti stabilne odvolal už mnohokrát (napr. PL. ÚS 1/01, PL. ÚS 10/05, PL. ÚS 9/2012, PL. ÚS 1/2014, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 3/04, PL. ÚS 18/06, PL. ÚS 17/08, PL. ÚS 1/09, PL. ÚS 13/2012), a nie k formalistickým prístupom opomínajúcim túto skutočnosť.

Navyše si myslím, že návrh predložený verejnou ochrankyňou práv práve so zreteľom na ústavným súdom opakované uprednostňovanie materiálneho uplatňovania práva a materiálneho chápania ústavnosti spĺňal aj podmienky už judikované ústavným súdom, *«že 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...“*, *„vždy však v súvislosti so svojou základnou ústavnou právomocou ochraňovať konkrétne, a nie abstraktné práva fyzických a právnických osôb...“*». Nesúhlasím s tvrdením väčšiny pléna, že *„verejný ochranca práv*

môže namietat' neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody... “ (s. 13 odôvodnenia). Podľa mňa zákon ako normatívny právny akt najvyššieho stupňa právnej sily môže základné práva alebo slobody porušovať, resp. ohrozovať bez toho, aby z nich explicitne robil predmet svojej právnej úpravy (čo koniec koncov korešponduje s terminológiou vyjadrujúcou podstatu konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy).

Pretože s väčšinovým právnym názorom pléna ústavného súdu na rozsah aktívnej procesnej legitimácie verejného ochrancu práv na podávanie návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy nesúhlasím, pripájam tak k výroku, ako aj k odôvodneniu uznesenia z 28. októbra 2015 toto svoje odlišné stanovisko a plne sa stotožňujem s tým, čo som už uviedla vo svojich predošlých odlišných stanoviskách k tejto problematike, predovšetkým vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 5/2014, na ktorú sa väčšina pléna odvolala aj v uznesení z 28. októbra 2015.

V Košiciach 28. októbra 2015