

Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza

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 Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 51/2015 z 18. novembra 2015 (ďalej len „oponované uznesenie“), ktorým bol na ďalšie konanie v celom rozsahu prijatý návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vo veci namietaného nesúladu § 28 ods. 4 písm. r), § 59 ods. 2 a § 81 ods. 22 zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „napadnuté ustanovenia zákona o odpadoch“) s čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 ústavy, čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „Zmluva o EÚ“) vo svetle čl. 3 Zmluvy o EÚ a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o EÚ, ako i čl. 1 a čl. 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov (ďalej len „smernica EP a Rady“).

Nie je bežné, aby sudca pripájal svoje odlišné stanovisko k uzneseniu prijatému v rámci predbežného prerokovania, ktoré má primárne procesný charakter, a to zvlášť vtedy, ak ide o prijatie návrhu na začatie konania (v celom rozsahu) na ďalšie konanie. Napriek tomu som považoval za nevyhnutné toto odlišné stanovisko k rozhodnutiu väčšiny pléna ústavného súdu priložiť, pretože pri predbežnom prerokovaní návrhu skupiny poslancov celkom zjavne neboli naplnené úlohy, ktoré ústavnému súdu ukladá § 25 zákona o ústavnom súde v súvislosti s predbežným prerokovaním návrhov na začatie konania. V dôsledku tohto prístupu je oponované uznesenie podľa môjho názoru zjavne nesprávne a navyše je minimálne v napätí (ak už nie v rozpore) s čl. 125 ods. 1 ústavy. Tento záver argumentačne zakladám najmä na nasledovnom:

1. Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania je obligatórnym štádiom konania pred ústavným súdom (§ 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde), pričom úlohy, ktoré musí ústavný súd pri predbežnom prerokovaní naplniť, vyplývajú predovšetkým z § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, v zmysle ktorého môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

3. Z citovaného vyplýva, že ústavný súd musí primárne preskúmať, či sú splnené ústavou a zákonom ustanovené podmienky konania o predložennom návrhu na začatie konania, ako aj to, či návrh obsahuje zákonom predpísané náležitosti, a sekundárne môže návrh na začatie konania preskúmať rámcovo aj z vecného hľadiska na účely posúdenia, či nie je zjavne neopodstatnený. Na základe výsledkov predbežného prerokovania ústavný súd môže v zmysle § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde („Ak sa návrh neodložil alebo neodmietol, prijme na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu“) návrh na začatie konania buď prijať na ďalšie konanie, alebo ho odmietnuť. Z § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde možno zároveň vyvodiť, že ústavný súd môže uznesením prijať návrh na začatie konania na ďalšie konanie buď

- a) v celom rozsahu, t. j. v rozsahu predloženom navrhovateľom, alebo
- b) len v časti, pričom v takomto prípade ústavný súd vo výroku uznesenia pozitívne vymedzí, v akom rozsahu ho na ďalšie konanie prijíma.

Z uznesenia ústavného súdu o prijatí návrhu na ďalšie konanie zároveň implicitne („*argumentum a contrario*“) vyplýva, že ide o

- návrh, na prerokovanie ktorého ústavný súd má právomoc,
- návrh, ktorý obsahuje všetky zákonom predpísané náležitosti,
- návrh, ktorý je prípustný,

- návrh, ktorý je podaný oprávnenou osobou,
- návrh, ktorý je podaný včas (v zákonom ustanovenej lehote),
- návrh, ktorý nie je zjavne neopodstatnený.

4. Medzi dôvodmi, pre ktoré môže ústavný súd návrh na začatie konania pri predbežnom prerokovaní odmietnuť (buď v celom rozsahu, alebo v časti), je nie náhodou v texte § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde na prvom mieste uvedená podmienka (existencie) právomoci ústavného súdu, teda právomoci návrh prerokovať a o návrhu rozhodnúť. Ak totiž ústavný súd v danom prípade nemá právomoc, nemôže inak, ako návrh pri predbežnom prerokovaní odmietnuť pre nedostatok svojej právomoci, pretože v opačnom prípade by konal a rozhodoval v zjavnom rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy.

5. Právomoc ústavného súdu rozhodovať o návrhoch na začatie konania vo veciach súladu právnych predpisov (presnejšie namietaného nesúladu právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily) je ustanovená v čl. 125 ods. 1 ústavy. Z textu označeného ustanovenia ústavy vyplýva, že ústavný súd zásadne môže rozhodovať len o (ne)súlade vnútroštátnych právnych predpisov. Jedinou výnimkou z tohto pravidla je právomoc rozhodovať o (ne)súlade zákonov, nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 ústavy, všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 ústavy s medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované Národnou radou Slovenskej republiky a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

6. V posudzovanom prípade skupina poslancov namieta nesúlad napadnutých ustanovení zákona o odpadoch nielen s niektorými ustanoveniami ústavy, t. j. vnútroštátneho právneho predpisu najvyššej právnej sily, ale aj s niektorými ustanoveniami Zmluvy o EÚ a smernice EP a Rady. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že Zmluva o EÚ ako integrálna súčasť primárneho práva EÚ nepochybne je

medzinárodnou zmluvou (má medzinárodno-zmluvný pôvod). Na druhej strane smernica EP a Rady celkom zjavne nie je medzinárodnou zmluvou, ale osobitným prameňom sekundárneho práva EÚ.

7. V záverečnej časti oponovaného uznesenia sa nachádza sumarizujúci záver väčšiny pléna ústavného súdu k predbežnému prerokovaniu návrhu skupiny poslancov, ktorý je vyjadrený takto:

„Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov a dospel k názoru, že návrh spĺňa náležitosti ustanovené v § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o nej. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol o prijatí návrhu na ďalšie konanie.“

Z citovaného právneho záveru minimálne implicitne vyplýva, že ústavný súd pri predbežnom prerokovaní dospel k záveru, že návrh skupiny poslancov ako celok (v celom rozsahu) spĺňa všetky „... podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o nej“, t. j. aj to, že ústavný súd má právomoc prerokovať ho a rozhodnúť o ňom meritórne v celom rozsahu vrátane právomoci preskúmať a rozhodnúť o (ne)súlade napadnutých ustanovení zákona o obaloch so smernicou EP a Rady.

8. S uvedeným záverom väčšiny pléna ústavného súdu principiálne nemôžem súhlasiť. Vzhľadom na už uvedené totiž zastávam názor, že ústavný súd nemá právomoc preskúmať nesúlad napadnutých ustanovení zákona o obaloch so smernicou EP a Rady, t. j. oponované uznesenie je v tejto časti nesprávne a je prinajlepšom v napätí (ak už nie v rozpore) s čl. 125 ods. 1 ústavy. Považujem za celkom nepochybné, že k záveru o nedostatku právomoci rozhodnúť o tejto časti návrhu skupiny poslancov dospeje aj väčšina pléna ústavného súdu v ďalšom priebehu konania. Vyslovenie tohto právneho záveru v konaní vo veci samej právne relevantným spôsobom však vyvolá nemalé problémy, ktorým sa dalo vyvarovať, ak by si väčšina pléna ústavného súdu dôsledne osvojila všetky úlohy, s ktorými sa

v zmysle § 25 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde musí vysporiadať pri predbežnom prerokovaní.

V Košiciach 18. novembra 2015