

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach na neverejnom zasadnutí senátu 15. marca 2000 predbežne prerokoval návrh skupiny 42 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na podanie výkladu čl. 145 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na podanie výkladu čl. 145 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky o d m i e t a pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bolo 31. januára 2000 doručené podanie 42 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) označené ako „Návrh na začatie konania podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vo veci výkladu čl. 145 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v súvislosti spornosti jeho výkladu medzi Národnou radou Slovenskej republiky a skupinou poslancov Národnej rady Slovenskej republiky“. Ako ďalšieho

účastníka konania o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná, navrhovatelia označili tiež vládu Slovenskej republiky, keďže „spornosť výkladu čl. 145 ods. 2 existuje nielen medzi skupinou poslancov a Národnou radou Slovenskej republiky, ale i medzi skupinou poslancov a vládou Slovenskej republiky“. Za dôkaz existencie sporu o výklad označeného článku Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) navrhovatelia označili postup vlády Slovenskej republiky, „ktorá návrh na odvolanie podpredsedu najvyššieho súdu do parlamentu predložila a jej zástupca jednoznačne obhajoval stanovisko, že Národnej rade Slovenskej republiky prislúcha oprávnenie odvolať predsedu i podpredsedov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky“. Za dôkaz existencie sporu s Národnou radou Slovenskej republiky navrhovatelia označili jej uznesenie č. 378 z 8. júla 1999, ktorým táto „podľa § 50 ods. 2 zákona č. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch (v znení zákona NR SR č. 12/1993 Z. z.) – napriek vzniknutému sporu o výklad čl. 145 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, z ktorého (podľa názoru navrhovateľa) neprislúcha Národnej rade oprávnenie odvolať predsedu a podpredsedov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky – odvolala JUDr. Jozefa Štefanka z funkcie podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky“.

Navrhovatelia ďalej uviedli, že spor medzi nimi a Národnou radou Slovenskej republiky vznikol preto, že tento štátny orgán si „prisvojil kompetenciu odvolávať predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, čo mu podľa názoru navrhovateľa... neprislúcha“, v dôsledku čoho došlo k sporu, „či poslanci Národnej rady Slovenskej republiky majú právo hlasovať o návrhu vlády Slovenskej republiky na odvolanie podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky“. Podľa názoru navrhovateľov právny spor o výklad čl. 145 ods. 2 ústavy spočíva v tom, že „navrhovateľ sa nestotožňuje s takýmto výkladom uvedeného článku ústavy, podľa ktorého Národná rada Slovenskej republiky môže nielen voliť, ale i odvolávať predsedu a podpredsedov Najvyššieho súdu“, pričom však „tento spor sa netýka len výkladu čl. 145 ods. 2 ústavy, ale aj jeho aplikácie“. Navrhovatelia ďalej uviedli „pri posúdení spornej veci nemožno nevziať do úvahy skutočnosť, že uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 378 z 8. júla 1999 sa neopiera o žiaden článok ústavy zakotvujúci oprávnenie odvolať podpredsedu najvyššieho súdu (lebo taký neexistuje),

ale sa opiera o § 50 ods. 2 zákona o súdoch a sudcoch. Z tohto ustanovenia však nevyplýva žiaden právny základ dávajúci kompetenciu Národnej rady Slovenskej republiky na odvolávanie predsedu a podpredsedu najvyššieho súdu“. Na základe uvedeného navrhovateľa tiež uviedli, že sú „toho názoru, že Národnej rade Slovenskej republiky z Ústavy Slovenskej republiky – keďže sa v jej čl. 145 ods. 2 uvádza len oprávnenie voliť predsedu a podpredsedov najvyššieho súdu – nevyplýva popri práve voliť aj oprávnenie odvolávať predsedu a podpredsedov najvyššieho súdu“. Navrhovateľa preto ústavnému súdu navrhli, aby vzhľadom na skutočnosť, že „naše podanie spĺňa náležitosti podania na začatie konaní na výklad ústavy podľa čl. 128 ods. 1 ústavy“, rozhodol o jeho prijatí na konanie a podal výklad čl. 145 ods. 2 ústavy, v súlade s ktorým: „Oprávnením Národnej rady Slovenskej republiky upraveným čl. 145 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je voliť predsedu a podpredsedov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Súčasťou tohto oprávnenia nie je aj oprávnenie Národnej rady Slovenskej republiky odvolávať predsedu a podpredsedov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky“.

II.

Ústavný súd návrh navrhovateľov na podanie výkladu čl. 145 ods. 2 ústavy predbežne prerokoval, pričom skúmal, či sú splnené jeho zákonom predpísané náležitosti upravené v § 20 ods. 1 a § 47 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“) a či neexistujú dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 citovaného zákona. Vzhľadom na to, že navrhovateľ označil ako ďalších účastníkov konania o výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, ako Národnú radu Slovenskej republiky, tak aj vládu Slovenskej republiky, ústavný súd skúmal splnenie zákonom predpísaných náležitostí návrhu, ako aj zákonných podmienok konania o ňom osobitne voči každému z nich.

1. Jednou zo zákonom predpísaných náležitostí návrhu na začatie konania o výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, splnenie ktorej ústavný súd skúma pri jeho predbežnom prerokovaní, je označenie „iného štátneho orgánu, o ktorom navrhovateľ tvrdí, že si ústavný zákon nesprávne vykladá (§ 46 ods. 2 a § 47 zákona o ústavnom súde). Výklad tejto zákonom predpísanej náležitosti návrhu podopretý dnes už stabilizovanou judikatúrou ústavného súdu pri jeho uplatňovaní pri predbežnom prerokovaní návrhov podľa čl. 128 ods. 1 ústavy potvrdzuje, že pod „iným štátnym orgánom“ (o ktorom navrhovateľ tvrdí, že si ústavný zákon nesprávne vykladá) je potrebné rozumieť ten, súčasťou ktorého nie je aj samotný navrhovateľ, resp. navrhovatelia. Štátny orgán, súčasťou ktorého sú aj samotní navrhovatelia v konaní o výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, preto nemožno považovať za iný štátny orgán podľa § 46 ods. 2 a § 47 zákona o ústavnom súde. Takýmto spôsobom si v doterajšej praxi ústavného súdu (a v prevládajúcej miere) ostatne vykladali termín „iný štátny orgán“ aj navrhovatelia – skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Z celkového počtu 19 prípadov konania o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná, pred ústavným súdom (v r. 1993 – 1999) poslanci Národnej rady Slovenskej republiky vystupovali ako navrhovatelia v deviatich z nich, pričom v ôsmich (I. ÚS 5/94, I. ÚS 20/94, II. ÚS 31/97, II. ÚS 65/97, I. ÚS 44/98, I. ÚS 7/99, I. ÚS 18/99 a I. ÚS 30/99) ako iné štátne orgány (účastníkov konania o výklad ústavného zákona, ak je vec sporná) označili tie, odlišné od toho, ktorého sú súčasťou, t. j. predsedu vlády zastupujúceho prezidenta (3x), Najvyšší súd Slovenskej republiky (2x), prezidenta Slovenskej republiky (2x), vládu Slovenskej republiky a ministerstvo financií (1x). Doteraz iba v jednom prípade (I. ÚS 13/94) skupina 70 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky označila ako „iný štátny orgán“ samotnú Národnú radu Slovenskej republiky, t. j. ten orgán štátu, neoddeliteľnou súčasťou ktorého sú samotní navrhovatelia. V uvedenom prípade ústavný súd návrh skupiny poslancov odmietol „pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí“, keďže „Ústavný súd SR nie je v rámci konania o výklad ústavných zákonov oprávnený na jeho podanie, ak ku sporu o výklad ústavných zákonov došlo v rámci jedného štátneho orgánu Slovenskej republiky. Z predloženého návrhu poslancov je zrejmé, že spor o výklad ústavných zákonov nevznikol medzi rôznymi štátnymi orgánmi, ale v rámci jedného štátneho

orgánu, a preto navrhovateľ nesplnil zákonom požadované náležitosti návrhu na výklad ústavných zákonov podľa § 46 ods. 2 zákona Národnej rady SR č. 38/1993 Z. z.“

Z uvedeného pohľadu ústavný súd preskúmal návrh navrhovateľov, ktorý ako druhého účastníka konania o výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, resp. ako „iný štátny orgán“ podľa § 46 ods. 2 a § 47 zákona o ústavnom súde označil Národnú radu Slovenskej republiky, t. j. ten orgán, súčasťou ktorého sú samotní navrhovatelia, a rozhodol o odmietnutí ich návrhu v tejto časti pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

2. Ako ďalšieho účastníka konania o výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, navrhovatelia označili vládu Slovenskej republiky, ktorú je možné považovať za „iný štátny orgán“ podľa § 46 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Ďalšou zo zákonom predpísaných náležitostí návrhu na začatie konania o výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, splnenie ktorej ústavný súd skúma pri jeho predbežnom prerokovaní, je, že iný orgán štátu si „ústavný zákon nesprávne vykladá“, pričom „účelom výkladu ústavného zákona je skutočnosť, že sa navrhovateľ domáha správneho používania svojho subjektívneho práva či subjektívnej povinnosti v tomto ústavnom zákone upravenom“ (I. ÚS 129/93, I. ÚS 13/94). V konaní ústavného súdu podľa čl. 128 ods. 1 ústavy ide však vždy o spor týkajúci sa výkladu ústavného zákona, a nie iného právneho predpisu. Ako uviedol ústavný súd vo veci I. ÚS 61/96, „jednou z podmienok konania ústavného súdu o podanie výkladu ústavného zákona je preukázanie spornosti veci. Ústava ani zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. však neurčujú, akým spôsobom a s použitím akých podkladov ústavný súd ustáli, že vec je sporná“. Doterajšia (a dnes už stabilizovaná) prax navrhovateľov k ústavnému súde pri výklade tejto zákonom predpísanej náležitosti návrhu potvrdzuje, že za dôkaz existencie spornosti výkladu ústavného zákona medzi účastníkmi konania v prevažnej väčšine prípadov považovali určitý spôsob jeho použitia iným štátnym orgánom, ktorý viedol k vzniku právne

relevantného sporu o jeho výklad. Takýmto spôsobom navrhovatelia preukazovali existenciu sporu celkom v 16 z 19 prípadov konania o výklad ústavného zákona. Hoci v dvoch ďalších prípadoch spor o výklad vznikol v dôsledku odlišného výkladu ustanovenia ústavného predpisu, avšak bez toho, že by došlo k jeho použitiu, o oprávnenosti jeho budúceho použitia v spornej veci nevznikli medzi účastníkmi konania žiadne pochybnosti (I. ÚS 58/94, II. ÚS 65/97). Za dôkaz existencie sporu o výklad ústavného zákona pred ústavným súdom preto v prevažujúcej väčšine prípadov slúžil spôsob, akým bolo sporné ustanovenie ústavného zákona v praxi použité (resp. akým spôsobom má byť použité), avšak bez akýchkoľvek pochybností o oprávnenosti jeho použitia. Súčasťou konania o výklad ústavného zákona pred ústavným súdom sa preto doteraz nestala otázka, či v konkrétnom prípade malo vôbec dôjsť (a ak áno, za akých podmienok) k použitiu ústavného alebo zákonného predpisu. Hoci navrhovatelia označili ako sporné ustanovenie čl. 145 ods. 2 ústavy a súčasne označili aj konanie, resp. akt iných orgánov štátu, ktoré si toto ustanovenie podľa nich nesprávne vyložili (vládu Slovenskej republiky a Národnú radu Slovenskej republiky), v podstate ide o spor, či mal byť v danom prípade „inými štátnymi orgánmi“ použitý ústavný alebo zákonný predpis.

3. V prípade vlády Slovenskej republiky bol za dôkaz existencie sporu o výklad čl. 145 ods. 2 ústavy označený „postup vlády Slovenskej republiky, ktorá návrh na odvolanie podpredsedu najvyššieho súdu do parlamentu predložila a jej zástupca jednoznačne obhajoval stanovisko, že Národnej rade Slovenskej republiky prislúcha oprávnenie odvolať predsedu i podpredsedov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky“. Z odôvodnenia návrhu vlády Slovenskej republiky na odvolanie podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v Národnej rade Slovenskej republiky ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky vyplynulo, že vláda Slovenskej republiky svoj návrh na jeho odvolanie (uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 563/99 z 30. júna 1999) opiera o § 50 ods. 2 zákona č. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch v znení neskorších predpisov. Z navrhovateľmi predloženej dokumentácie (príloha č. 4 k návrhu) preto vyplýva, že vláda Slovenskej republiky ako účastník konania o výklad čl. 145 ods. 2 ústavy v prípade svojho návrhu na odvolanie

podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky neuplatnila ustanovenie ústavy, ale zákona.

Nakoľko ale spor o výklad (uplatnenie) zákonného predpisu nemôže byť predmetom konania pred ústavným súdom podľa čl. 128 ods. 1 ústavy, navrhovatelia argumentovali tým, že v tomto prípade mal byť použitý ústavný predpis, t. j. čl. 145 ods. 2 ústavy. Jeho neuplatnenie vládou Slovenskej republiky vyvolalo podľa ich názoru spor o jeho výklad. Z takejto argumentácie navrhovateľov vyplynulo, že za súčasť konania o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná podľa čl. 128 ods. 1 ústavy *ratione materiae*, považujú nielen samotný „materiálny“ obsah ústavných noriem v nich obsiahnutý, ale aj podmienky, za ktorých majú byť uplatňované iným orgánom štátu. Samotní navrhovatelia vo svojom návrhu ostatne uznali, že „tento spor sa netýka len výkladu čl. 145 ods. 2 ústavy, ale aj jeho aplikácie“.

Pri predbežnom prerokovaní návrhu v tejto časti ústavný súd zbral do úvahy svoje stanovisko (už potvrdené judikatúrou), podľa ktorého „pri výklade ústavných zákonov, ak je vec sporná, ústavný súd v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy rešpektuje ústavou a zákonmi vymedzené právomoci jednotlivých zložiek štátnej moci“ (I. ÚS 61/96). Do uvedeného prípadu sa dôsledok tohto stanoviska premietol tak, že ústavný súd v konaní o výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, nie je oprávnený posudzovať, akú právnu základňu mal označený účastník konania (vláda Slovenskej republiky) zohľadniť a aj použiť pri svojom návrhu na odvolanie podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Pripustiac existenciu sporu o výklad čl. 145 ods. 2 ústavy medzi skupinou poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a vládou Slovenskej republiky by ústavný súd v rámci konania o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná, súčasne rozhodol, že v danom prípade mal ďalší účastník konania použiť ústavný, a nie zákonný predpis. Akceptujúc takéto stanovisko aj v ďalšej svojej judikatúre by sa však samotné konanie o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná, pred ústavným súdom rozdelilo na dve časti. V tej prvej by ústavný súd skúmal, či označený orgán štátu dôvodne použil, mal použiť (nepoužil) ustanovenie ústavného predpisu (t. j. podmienky použitia ústavného zákona účastníkom konania),

a v závislosti od výsledku tohto skúmania by v ďalšej časti konania vyložil samotný materiálny obsah sporného ustanovenia ústavného zákona. Platná právna úprava konania pred ústavným súdom však takýto zámer zákonodarcu neobsahuje. O tom, ktorý právny predpis použije vo svojej rozhodovacej či inej činnosti vláda Slovenskej republiky a z akých dôvodov, je oprávnená rozhodovať len samotná vláda v zmysle a v rozsahu príslušnej ústavnej a zákonnej úpravy svojej činnosti, a nie ústavný súd v konaní o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná podľa čl. 128 ods. 1 ústavy.

Vláda Slovenskej republiky (podobne ako iné štátne orgány Slovenskej republiky) môže v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy „konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Súčasťou tohto ústavného režimu štátnych orgánov Slovenskej republiky je aj ich výlučné oprávnenie rozhodovať o tom, ktorý druh právnej úpravy (ústavný, zákonný) použijú vo svojej rozhodovacej či inej činnosti.

Súčasťou konania o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná, pred ústavným súdom preto z uvedených dôvodov nie je (a ani nemôže byť) aj rozhodovanie, či označený iný orgán štátu mal v spornej veci použiť ústavný alebo zákonný predpis, nakoľko rozhodnutie o tom patrí do jeho výlučnej právomoci. Z uvedeného potom vyplýva, že právne relevantný spor o výklad ústavného zákona môže vzniknúť v prípade samotného použitia jeho jednotlivého ustanovenia spôsobom vedúcim k vzniku sporu alebo v situácii, kedy o použití ustanovenia ústavného zákona v konkrétnom prípade nie sú medzi účastníkmi konania pred ústavným súdom žiadne pochybnosti.

Ak však pri predbežnom prerokovaní návrhu o výklad ústavného zákona ústavný súd zistil, že v konkrétnom prípade ústavný predpis použitý vôbec nebol (hoci bol použitý predpis zákonný), predmetom sporu o výklad ústavného zákona nemôže byť rozhodovanie, či namiesto použitého zákonného predpisu nemal byť použitý ústavný predpis. Predmetom výkladu ústavného zákona, ak je vec sporná, preto nie je rozhodovanie o tom, či v danom prípade mal byť použitý zákonný alebo ústavný

predpis, ale len výklad ústavného predpisu (o použití ktorého príslušný orgán štátu rozhodol). Ak by tomu tak bolo, ústavný súd by v konaní o výklad rozhodoval o tom, či účastník konania rešpektoval príkaz ústavnej normy obsiahnutý v čl. 2 ods. 2 ústavy, t. j. či oprávnene použil zákonný, prípadne ústavný predpis. Takéto rozhodovanie však ústavnému súdu podľa platnej právnej úpravy konania o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná, neprislúcha. Ústavný súd túto skutočnosť už potvrdil, keď vo veci sp. zn. II. ÚS 69/99 uviedol: „...podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy SR ústavný súd neposudzuje a ani nerozhoduje o ústavnosti (t. j. o súlade s ústavou) toho konania, opomenutia alebo rozhodnutia orgánu štátu, ktoré viedlo k vzniku sporu, ale podáva len výklad sporného ustanovenia ústavného zákona“.

V prípade, že ústavný súd zistí, že v spore predloženom na výklad ústavnému súdu došlo k použitiu zákonného, a nie ústavného predpisu, takýto návrh odmietne pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí. Ústavný súd už takto rozhodol pri predbežnom prerokovaní návrhu skupiny poslancov národnej rady, v ktorom bol ako orgán, ktorý si ústavný zákon nesprávne vykladá, označený Najvyšší súd Slovenskej republiky, pričom za dôkaz nesprávneho výkladu ústavného zákona bol označený jeho rozsudok z 19. februára 1997. Ústavný súd v tomto prípade uviedol: „Z uvedeného rozsudku však vyplynulo, že NS SR v tejto veci nevykladal žiadne ustanovenie Ústavy SR, prípadne ďalšieho ústavného zákona, ale len príslušnú zákonnú, či inú právnu úpravu poľovníctva, resp. ochrany chránených živočíchov. Tento nedostatok návrhu nie je možné odstrániť ani výzvou Ústavného súdu SR na jeho doplnenie a spresnenie. Vzhľadom na uvedené Ústavný súd SR preto ani nepovažoval za potrebné skúmať aj ďalšie zákonom predpísané náležitosti návrhu, ako aj podmienky konania o ňom (vrátane preukázania spornosti veci)“ (I. ÚS 18/99).

Z uvedených dôvodov ústavný súd odmietol návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na podanie výkladu čl. 145 ods. 2 ústavy, k sporu o výklad ktorého malo dôjsť označeným postupom vlády Slovenskej republiky, pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí.

Nad rámec odôvodnenia tejto časti svojho rozhodnutia ústavný súd uvádza, že k použitiu rovnakého zákonného predpisu na odvolanie podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky už došlo v roku 1998, keď na základe návrhu vlády (uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 55/1998 z 3. februára 1998) Národná rada Slovenskej republiky rozhodla o jeho odvolaní (uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 964 z 11. februára 1998), pričom oba štátne orgány sa zhodne odvolali a aj použili ustanovenia § 50 ods. 2 zákona č. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch v platnom znení.

4. Za dôkaz existencie sporu o výklad čl. 145 ods. 2 ústavy zo strany Národnej rady Slovenskej republiky navrhovatelia označili jej uznesenie č. 378 z 8. júla 1999, ktorým odvolala podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky poukazom na § 50 ods. 2 zákona č. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch v platnom znení. Aj v tomto prípade ústavný súd zistil, že označený orgán štátu (účastník konania o výklad ústavného zákona) použil zákonný, a nie ústavný predpis. Z dôvodov zhodných s tými, uvedenými vyššie pod bodom 3 bol preto návrh navrhovateľov v tejto časti takisto odmietnutý pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 15. marca 2000

Ján Klučka
predseda senátu