

Odlišné stanovisko
sudcu Petra Brňáka vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2016

1. Podľa ustanovenia § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde (legislatívne a obsahové skratky sú v ďalšom texte totožné s obsahom odôvodnenia podkladového rozhodnutia, pozn.) pripájam odlišné stanovisko k nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 1/2016-56 z 19. januára 2016, ktorým bol odmietnutý návrh navrhovateľa pre neprípustnosť. Ústavný súd takto rozhodol preto, „že prerokúvaný návrh na obnovu konania... sa týka veci, o ktorej ústavný súd už rozhodol“ [§ 24 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Prekážku právoplatne rozhodnutej veci (*impedimentum rei iudicatae*) má podľa väčšiny ústavného súdu predstavovať uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 6/2013-61 z 29. októbra 2013, ktorým bol predchádzajúci návrh navrhovateľa na obnovu konania zamietnutý z dôvodov uvedených v čl. 131 ods. 1 druhej a tretej vete ústavy [podobne § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde („Plénium ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.“)].

2. Moje odlišné stanovisko sa vzťahuje na dôvod odmietnutia návrhu navrhovateľa [prekážka rozhodnutej veci (*res iudicata*)], a nie na samotné odmietnutie návrhu, keďže zastávam názor, že predmetný návrh mal byť síce odmietnutý, ale z iného dôvodu (pozri časť II).

I.

3. Uvedomujem si náročnosť dostatočného obnaženia a rozumného vyriešenia problému vyjadreného ústavným čl. 131 ods. 1 treťou vetou ústavy, prevzatého aj § 4 ods. 3 druhou vetou zákona o ústavnom súde; na základe tejto právnej úpravy – zjednodušene povedané – môže ústavný súd zamietnuť návrh iba pre právom predpokladanú procedurálnu vadu hlasovania. Teda môže zamietnuť návrh bez toho, aby materiálne rozhodol o nároku navrhovateľa buď tak, že mu vyhoví, alebo tak, že mu nevyhoví (nevyhnutným predpokladom takéhoto materiálneho rozhodnutia je tiež uvedenie nosných dôvodov, prečo tak ústavný súd rozhodol, pozn.). Uvedený problém je o to zložitejší, že sa týka rozhodovania pléna ústavného súdu nielen v konaniach, ktorých predmetom nie je

bezprostredná ochrana subjektívnych ústavných práv (napr. abstraktná kontrola ústavnosti, výklad ústavy, volebné veci a pod.). V týchto prípadoch procesné zamietnutie návrhu, navyše nevytvárajúce prekážku *res iudicata*, je vyvážené ústavným významom subjektu a predmetu ústavného prieskumu (zákonodarca, suverenita ľudu a pod.). V takýchto prípadoch je podľa môjho názoru procesné zamietnutie návrhu ústavne konformné, pretože ani nebráni tomu, aby v budúcnosti bol nastolený problém opätovne (a snáď aj meritórne) preskúmaný ústavným súdom (aj keď nie napr. pri voľbách kvôli lehotám, kde je ale na druhej strane v hre mocenská legitimita občanov v. ústavného súdu, ktoré pomerovanie vychádza nepochybne v prospech moci občanov, pozn.). Podľa môjho názoru v takýchto prípadoch možno považovať procesné zamietnutie návrhu za iný „exkluzívny“ typ rozhodnutia ústavného súdu, viažuci sa menej k ústavnoprávnemu a viacej k ústavno-politickému charakteru ústavného súdu. Uvedený problém sa ale týka tiež konaní pred ústavným súdom, ktorých predmetom je súdna ochrana subjektívnych ústavných práv, a teda dôsledkom procesného zamietnutia návrhu, i keď nie s účinkom *res iudicata*, môže byť za istých okolností aj *denegatio iustitiae*.

4. Aj keď sa v súvislosti s prijatým rozhodnutím a jeho odôvodnením dá povedať oveľa viac, ako je naznačené v predchádzajúcom bode, pokúsim sa reagovať na najvypuklejšie – podľa môjho názoru aj nesprávne – argumenty o zistenej prekážke právoplatne rozhodnutej veci (*res iudicata*), ktorá je procesným vyjadrením ústavnoprávnej zásady *ne bis in idem*, teda nikdy nie dvakrát o tej istej veci. Podľa môjho názoru nie je v rozpore ani s uvedeným v bode 3 tvrdenie, že procesné zamietnutie návrhu pre nedostatok hlasov podľa platného právneho stavu nevytvára a ani nemôže vytvoriť prekážku právoplatne rozhodnutej veci (*res iudicata*). V okolnostiach posudzovanej veci tomu okrem iného (*in abstracto*) bránia predovšetkým nosné dôvody samotného uznesenia č. k. PL. ÚS 6/2013-61 z 29. októbra 2013 [in concreto (bod 6)].

Ústavný súd vo svojom odôvodnení v tomto ohľade (iba) uviedol:

(i) „Návrh na povolenie obnovy konania (predchádzajúci, pozn.) bol... zamietnutý. Tieto skutočnosti znamenajú, že ústavný súd vtedy meritórne rozhodoval o samotnom povolení obnovy konania, nielen o tom, či môže rozhodovať o povolení obnovy konania – teda či prijme návrh na obnovu konania na ďalšie konanie... Z týchto dôvodov možno

hovorí o meritórnom rozhodnutí ústavného súdu v zmysle schopnosti založiť účinky res iudicata.“ (bod 16 in fine)

(ii) *„Keďže... o predchádzajúcom návrhu navrhovateľa na obnovu konania vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/2013 ústavný súd rozhodol meritórne, sú v danom prípade splnené podmienky na odmietnutie druhého návrhu na obnovu konania z dôvodu prekážky res iudicata.*“ (bod 20)

(iii) *„Ústavný súd dospel k záveru, že návrh navrhovateľa sa týka veci, o ktorej už rozhodol uznesením sp. zn. PL. ÚS 6/2013, a preto ho podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde odmietol z dôvodu neprípustnosti [§ 24 písm. a) zákona o ústavnom súde]...“* (bod 22)

5. Predpoklady prekážky právoplatne rozhodnutej veci (*res iudicata*) spočívajú nielen v totožnosti osôb a predmetu konania, kde ústavný súd nevzhliadol žiadne prekážky pre svoje rozhodnutie (bod 19 odôvodnenia), neopomenuteľným je tiež predpoklad existencie predchádzajúceho meritórneho (vo veci samej) rozhodnutia, ktorým podľa môjho názoru i doterajšej rozhodovacej praxe ústavného súdu (napr. PL. ÚS 20/09, PL. ÚS 16/2010, PL. ÚS 16/2014) nie je procesné rozhodnutie o zamietnutí návrhu z dôvodu, že zaň nehlasovala nadpolovičná väčšina všetkých sudcov. Spoločným menovateľom všetkých ako príklad uvádzaných rozhodnutí ústavného súdu je explicitná konštatácia právneho názoru, podľa ktorého plénum ústavného súdu posudzované návrhy *„z procesných dôvodov zamietlo“*, pričom vo všetkých uvádzaných veciach ich odôvodnenie spočívalo iba v uvedení toho, čoho sa navrhovateľ podaným návrhom domáhal, aký návrh predložil sudca spravodajca na hlasovanie a že tento nezískal potrebný počet hlasov. Žiadne iné „meritórnotvorné“ právne názory ani právne závery už uvedené nie sú. Na základe akých úvah potom ústavný súd dospel k záveru, že v prípade predchádzajúceho uznesenia č. k. PL. ÚS 6/2013-61 z 29. októbra 2013 ide o meritórne rozhodnutie (pozri bod 4)?

6. V tejto veci sa žiada zvýrazniť, že procesný charakter rozhodnutia o zamietnutí návrhu z dôvodu, že zaň nehlasovala nadpolovičná väčšina všetkých sudcov, nevyplýva iba *in abstracto* z doterajšej rozhodovacej praxe ústavného súdu (bod 5), ale – čo je oveľa významnejšie – aj *in concreto*, keďže takýto procesný charakter rozhodnutia je explicitne uvedený aj vo veci predchádzajúcej tejto, t. j. v uznesení č. k. PL. ÚS 6/2013-61

z 29. októbra 2013 [o ktorom teraz ústavný súd tvrdí, že tvorí prekážku právoplatne rozhodnutej veci, lebo ide o meritórne rozhodnutie (pozri bod 4), pozn.]. V uznesení č. k. PL. ÚS 6/2013-61 z 29. októbra 2013 je v podstatnom uvedené:

«Na rokovaní a rozhodovaní pléna ústavného súdu konaného 29. októbra 2013 boli prítomní desiaty sudcovia. Za návrh alebo za protinávrh malo hlasovať minimálne 7 sudcov, ináč sa návrh zamietne. Na tomto rokovaní pléna sudca spravodajca oboznámil prítomných s obsahom návrhu a s okolnosťami podstatnými pre rozhodnutie pléna ústavného súdu. Zároveň po uvedení východísk právnych záverov navrhol, aby plénum ústavného súdu rozhodlo tak, že:

„1. Obnovu konania vedeného Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011 povoľuje.

2. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 92/2011 z 29. júna 2011 zrušuje.“

Pri hlasovaní o návrhu sudcu spravodajcu nezískal návrh nadpolovičnú väčšinu hlasov všetkých sudcov.

Vzhľadom na uvedené plénum ústavného súdu pri prerokovaní tejto veci návrh prednesený sudcom spravodajcom z procesných dôvodov zamietlo.»

7. V závere možno zhrnúť, že

(i) z doterajšej rozhodovacej praxe ústavného súdu v podobných veciach (bod 5) bolo rozhodnutie o zamietnutí návrhu z dôvodu, že zaň nehlasovala nadpolovičná väčšina všetkých sudcov, jednoznačne považované za procesné rozhodnutie (uznesenie), z povahy veci ktorého je zrejmé, že sa ním konečným spôsobom nerozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach účastníkov konania;

(ii) ústavný súd v tomto rozhodnutí nijako neuviedol, prečo mení *status quo* a z akých dôvodov považuje takýto typ rozhodnutia za meritórny. Je možné, že o vysvetlenie tejto diskrepancie sa pokúsi sudca spravodajca reagovať vo svojom doplňujúcom stanovisku, ktoré však nie je právom predpokladaným odôvodnením výroku rozhodnutia;

(iii) v uznesení č. k. PL. ÚS 6/2013-61 z 29. októbra 2013, o ktorom teraz ústavný súd tvrdí, že „*meritórne rozhodoval*“ [bod 4(i)], je explicitne uvedené, že „*plénum*

ústavného súdu pri prerokovaní tejto veci návrh prednesený sudcom spravodajcom z procesných dôvodov zamietlo“ (bod 6 in fine). Navyše v tomto predchádzajúcom rozhodnutí č. k. PL. ÚS 6/2013-61 z 29. októbra 2013 nie sú uvedené žiadne nosné dôvody smerujúce k vyhoveniu alebo nevyhoveniu návrhu navrhovateľa z hľadiska jeho obsahu;

(iv) už na základe sedliackeho rozumu možno dospieť k záveru, že ak ústava a zákon neuvádzajú iné, potom za meritórne (vecné, vo veci) rozhodnutie pléna ústavného súdu vo veciach uvedených v čl. 131 ods. 1 ústavy s účinkami *res iudicata* možno považovať iba také, za ktoré *inter alia* hlasovalo ústavou (zákonom) požadované quorum, t. j. 7 sudcov (nadpolovičná väčšina všetkých sudcov). Vychádzajúc z logiky väčšinového názoru, by *ad absurdum* mohlo byť považované za meritórne rozhodnutie ústavného súdu s účinkami *res iudicata* aj také, ktoré získalo iba 1 hlas (za ktoré hlasoval iba sudca spravodajca), v horšom prípade, za ktoré nehlasoval nikto (za vlastný návrh nehlasoval ani sudca spravodajca).

II.

8. Z hľadiska inštitútu obnovy konania pred ústavným súdom v právnom poriadku Slovenskej republiky treba rozlišovať dve zásadne rozdielne obdobia:

1. od prijatia ústavy roku 1992 do 31. augusta 2014;
2. od 1. septembra 2014 doteraz.

Najvýznamnejší rozdiel medzi obomi obdobiami spočíva v tom, že v prvom období obnova konania mohla prísť do úvahy pomocou výkladu práva za predpokladu, že sa medzinárodným dohovorom priznala prednosť pred ústavou, čo je možnosť, na akú sa nedá pristúpiť bez váhania a uvažovania. V druhom období obnovu konania dovoľuje výslovné znenie ústavy. Na rozdiel od prvého obdobia, v ktorom pristúpenie na obnovu konania viedlo cez spor, v druhom období niet pochybností, že konanie pred ústavným súdom možno obnoviť, ak sa splní podmienka čl. 133 ústavy.

9. Obnova konania v režime z prvého obdobia v okolnostiach prípadu neprichádzala do úvahy, toto stanovisko som zastával aj v súvislosti s vecou sp. zn. PL. ÚS 6/2013. V druhom (teraz posudzovanom) návrhu navrhovateľ nenastoluje požiadavku, aby ústavný

súd znovu preskúmal uznesenie č. k. PL. ÚS 6/2013-61 z 29. októbra 2013. Navrhoval, aby ústavný súd preskúmal iné uznesenie, a to uznesenie č. k. PL. ÚS 92/2011-173 z 29. júna 2011, ktoré žiada zrušiť. Takto vymedzený ústavný spor a v ňom implikovaný ústavný problém spočíva v požiadavke uplatnenia ústavnej normy zavedenej ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. s účinnosťou od 1. septembra 2014 na rozhodnutie ústavného súdu prijaté 29. júna 2011.

10. Z tohto zorného uhla nejde o novú ústavnú otázku. Či možno ústavnú ochranu poskytnúť aj spoločenskému vzťahu, aký vznikol skôr, ako sa zaručila ústavná ochrana, je otázka, akou sa ústavný súd v minulosti opakovane zaoberal. Najskôr po vzniku ústavného súdu a začatí jeho činnosti, neskôr napríklad po rozsiahlej zmene ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. V oboch prípadoch išlo predovšetkým o ochranu základných práv a slobôd, ku ktorej patrí aj v okolnostiach prípadu uplatňovaná ochrana práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ústavný súd vytvoril konzistentnú a jednoznačnú rozhodovaciu prax, podľa ktorej neposkytuje (nemá právomoc poskytnúť) ochranu spoločenským vzťahom, ktoré vznikli v minulosti, pred účinnosťou ústavy, resp. pred účinnosťou konania o sťažnosti podľa čl. 127 ústavy (napr. II. ÚS 78/02, IV. ÚS 10/02). Podľa môjho názoru v súlade s touto doktrínou mal ústavný súd postupovať aj vo veci návrhu navrhovateľa na obnovu jeho konania.

11. Situácia, v ktorej sa Slovenská republika ocitla rozsudkom ESĽP z 20. novembra 2012 vo veci navrhovateľa proti Slovensku, nie je jednoduchá a je tiež politicky nepríjemná. Kľúčom na jej prekonanie nie je naťahovanie, deformovanie a prekrúcanie ústavy, ale rokovanie Slovenskej republiky s navrhovateľom smerujúce k uzavretiu zmieru. Ak to nie je pre Slovenskú republiku prijateľné, potom Slovenská republika „musí ísť za svojím“ aj s rizikom sankcií existujúcich v organizácii Rady Európy.

V Košiciach 19. januára 2016