

Odlišné stanovisko

sudcu Petra Brňáka vo veci sp. zn. PL. ÚS 41/2015

1. V súlade s § 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 odlišné stanovisko k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) z 9. septembra 2015 vo veci sp. zn. PL. ÚS 41/2015, ktorým bol návrh skupiny 66 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) prijatý na ďalšie konanie.

2. Z odôvodnenia tohto rozhodnutia ústavného súdu *inter alia* vyplýva, že „navrhovatelia sú podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde aktívne legitimovaní na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, pričom ich návrh obsahuje všetky náležitosti ustanovené zákonom o ústavnom súde“ [podčiarkol (aj v ostatnom texte) disentujúci sudca, pozn.]. Z obsahu návrhu ani z predloženého splnomocnenia však nevyplýva, že navrhovatelia (skupina 66 poslancov národnej rady) podali – ústavným súdom prijatý na ďalšie konanie – návrh „na začatie konania o súlade § 82b ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 140/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky“. Podľa môjho názoru predmetný návrh podal JUDr. Peter Kubina (či už ako advokát, alebo ako fyzická osoba), v dôsledku čoho mal byť návrh odmietnutý ako podaný neoprávnenou osobou (napr. PL. ÚS 9/99).

3. Návrh je vyhotovený a podpísaný advokátom (iba) na základe tohto splnomocnenia:

„Dolupodpísaní poslanci (66 podpisov poslancov, pozn.)... ako oprávnené osoby podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a § 18 ods. 1 zákona č. 38/1993 Zb... na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a § 37 a nasl. ZoUS... týmto splnomocňujú JUDr. Petra Kubinu, advokáta... na zastupovanie Navrhovateľov v celom rozsahu v konaní pred Ústavným súdom... o návrhu na začatie konania o súlade § 82b ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení... až do právoplatného skončenia uvedeného konania. Advokát je oprávnený substitučne splnomocniť zastupovaním Navrhovateľov v tejto veci iného advokáta. Vo vzťahu k Advokátovi zastupuje Navrhovateľov poslanec Národnej rady Slovenskej republiky Jozef Mihál, ktorý je rovnako oprávnený toto splnomocnenie udelené Advokátovi odvolať a v takom prípade je oprávnený buď sám zastupovať Navrhovateľov v uvedenom konaní alebo udeliť v mene Navrhovateľov splnomocnenie inému advokátovi.“

4. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) ústavný súd začne konanie, ak podá návrh najmenej pätina poslancov národnej rady... [podobne § 18 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde].

Podľa § 37 zákona o ústavnom súde

(1) Ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až g) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, môžu podať Ústavnému súdu návrh na začatie konania.

(...)

(3) Návrh na začatie konania okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 musí obsahovať

a) označenie predpisu, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily sa namieta, s vyjadrením, či navrhovateľ napáda predpis v celom rozsahu alebo v jeho časti, prípadne v jednotlivom ustanovení,

b) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie alebo označenie medzinárodnej zmluvy, jej časti, alebo jednotlivého ustanovenia, s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade.

5. Potenciálnych navrhovateľov v rámci ústavného procesu môžeme v zásade rozdeliť do troch skupín:

- (i) politickí navrhovatelia (prezident, vláda, skupina poslancov),
- (ii) kvalifikovaní navrhovatelia patriaci medzi orgány verejnej moci (generálny prokurátor, verejný ochranca práv, predseda súdnej rady, súdy),
- (iii) jednotlivci (osoby fyzické a právnické). Títo sú typickí účastníci konania o ústavných sťažnostiach.

V súvislosti s politickými navrhovateľmi ukazujú politologické modely správania sa politických aktérov, že ich primárnou motiváciou na podanie návrhu na prieskum právneho predpisu nie je vždy požiadavka bezrozpornosti právneho poriadku, ale skôr snaha dosiahnuť politické ciele¹ či mediálne zviditeľnenie. Navyše skupina poslancov v konaní o súlade zákona s ústavou sa ako navrhovateľ (ten kto je oprávnený podať návrh) nedomáha ochrany porušovania jeho subjektívnych práv (ako napr. jednotlivec pri ústavnej sťažnosti), ale reprezentuje skôr akýsi procesný kvantitatívny cenzus (filter) na vyvolanie konania o abstraktnú kontrolu ústavnosti.

6. Na ústavný proces v súvislosti s účastníctvom (navrhovateľmi) alebo s ich zastupovaním nemožno ani mechanicky použiť procesné predpisy platné pre všeobecné súdy (Občiansky súdny poriadok, Trestný poriadok). Toto použitie je totiž limitované zákonnou požiadavkou „ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevylučuje“ (§ 31a zákona o ústavnom súde).

¹ Porov. napr. VANBERG, Georg. Legislative-judicial relations: A game-theoretic approach to constitutional review. *American Journal of Political Science*, 2001, roč. 45, č. 2, s. 346-361.

7. Z ústavnej a zákonnej dikcie (bod 4) vyplýva okrem iného to, že kvantitatívne uznaná skupina poslancov musí (i) podať návrh, a to buď osobne, alebo ho svojimi podpismi nespochybniteľne verifikovať, (ii) ktorého súčasťou bude okrem iného označenie jednak napadnutého predpisu (jeho časti) a jednak označenie predpisu vyššej právnej sily (jeho časť), s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade. Toto označenie je koncentrované do petitu, ktorým je navyše ústavný súd viazaný.

8. (Aj) tieto požiadavky ústavy a zákona (body 4 a 7) tvoria zákonné náležitosti návrhu podávaného skupinou poslancov vo veci namietanej neústavnosti zákona (jeho časti).

9. V okolnostiach posudzovanej veci navrhovatelia (skupina poslancov) uvedené zákonné náležitosti nedodržali. Návrh podpísal iba ich právny zástupca (čo samo osebe nie je vada a umožňuje to aj § 20 ods. 1 druhá veta zákona o ústavnom súde), pričom tento návrh ale nie je nespochybniteľne verifikovaný navrhovateľmi (skupinou poslancov), iba ktorí sú oprávnení takýto návrh „de lege lata“ podať na ústavnom súde. Uvedená vada je preto nedostatkom zákonných náležitostí návrhu. Na uvedenom nemení nič ani skutočnosť, že advokát pri svojom podpise návrhu uviedol: *„Navrhovatelia (podľa prílohy tohto návrhu) zastúpení JUDr. Petrom Kubinom, advokátom na základe splnomocnenia v prílohe tohto návrhu“*, pretože v prílohe priložené podpisy navrhovateľov (skupiny poslancov) sa týkajú iba (výlučne) splnomocnenia na zastupovanie navrhovateľov advokátom v konaní pred ústavným súdom vo veci *„návrhu na začatie konania o súlade § 82b ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení“*. Z tohto splnomocnenia na zastupovanie však nevyplýva ani len to, s akým predpisom vyššej právnej sily – jeho časťou je napadnuté ustanovenie nesúladne (bod 4 in fine).

10. Veľkorysým prehliadaním tohto ústavného i zákonného nedostatku väčšinou pléna ústavného súdu sa vytvorila situácia, keď v podstate bianko splnomocnením [umožňujúcim dokonca neskoršie ručné dopisovanie v ňom, zrejme už nie perom 66 poslancov (pozri inkriminované splnomocnenie z „1. júla“ 2015, list č. „1“ z „5“,

v znení zákona č. „140“] procesne legitimovaného subjektu na podanie návrhu o abstraktnej kontrole ústavnosti (pozri tiež bod 5) sa fakticky a mimoprávne zmenia ústavou a zákonom ustanovené procesné podmienky na začatie konania (nielen) podľa čl. 125 ústavy (bod 4). Navyše využitím a prípadným zdokonalením možnosti ručného ex post dopisovania do právne relevantnej písomnosti (napr. dátumov, napadnutých zákonov) sa otvára priestor pre invenciu lobistov, záujmových skupín, advokátov či iných šikovných jednotlivcov – v ich súhrne „de lege lata“ označených ako osôb neoprávnených vyvolať príslušné konanie pred ústavným súdom.

V Košiciach 9. septembra 2015