



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 153/2013-18

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 28. februára 2013 v senáte zloženom z predsedu Lajosa Mészárosa a zo sudcov Juraja Horvátha a Sergeja Kohuta prerokoval sťažnosť M. M., K., zastúpeného advokátkou JUDr. K. P., B., vo veci namietaného porušenia jeho základného práva podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zásahom zo strany Národnej rady Slovenskej republiky spočívajúcim v ústavnom zákone č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, v hlasovaní o tomto ústavnom zákone a v procese predchádzajúcom jeho prijatiu, zásahom zo strany vlády Slovenskej republiky a zásahom zo strany predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý spočíva v aktoch smerujúcich k organizácii a ku konaniu volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť M. M. o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) bola 6. decembra 2011 doručená sťažnosť M. M. (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie svojho základného práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) zo strany Národnej rady Slovenskej republiky spočívajúce v ústavnom zákone č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, v hlasovaní o tomto ústavnom zákone a v procese predchádzajúcom jeho prijatiu (ďalej aj „zásah národnej rady“, „napadnutý ústavný zákon“ alebo „napadnutý zákon“), zásahom zo strany vlády Slovenskej republiky (ďalej len „zásah vlády“) a zásahom zo strany predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý spočíva v aktoch smerujúcich k organizácii a ku konaniu volieb do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „napadnutý postup predsedu národnej rady“). Sťažovateľ zásah vlády, resp. konanie vlády, ktoré malo porušiť jeho označené základné právo v sťažnosti bližšie neidentifikuje. Podstatou veci je tvrdenie sťažovateľa, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) ústavným zákonom o skrátení volebného obdobia národnej rady porušila základné právo sťažovateľa, občana a voliča zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov.

2. Zo sťažnosti sťažovateľa, ktorú označil ako „*Ústavná sťažnosť proti zásahu Národnej rady Slovenskej republiky a Vlády Slovenskej republiky smerujúcemu ku konaniu volieb do NRSR v roku 2012*“, vyplýva, že sťažovateľ sa v roku 2010 zúčastnil volieb do národnej rady, čím uplatnil svoje právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných voľbou svojich zástupcov. Sťažovateľ deklaruje, že svoj hlas odovzdal strane, na ktorej kandidátke kandidovali zástupcovia strany O. Dňa 13. októbra 2011 národná rada v skrátrenom legislatívnom konaní schválila napadnutý ústavný zákon, ktorým skrátila volebné obdobie národnej rady zvolenej v roku 2010 na obdobie končiacie dňa 10. marca 2012.

3. Sťažovateľ sa domnieva, že vyššie identifikovanými zásahmi (bod 1) došlo k porušeniu jeho základného práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných predovšetkým z nasledujúcich dôvodov, resp. porušenie tohto základného práva možno podľa jeho názoru odôvodniť týmto argumentačným postupom (s istými zamlčanými, ale samozrejmiými, premisami): *Ak sa sťažovateľ zúčastnil správy vecí verejných účasťou vo voľbách*

do národnej rady a odovzdaním svojho hlasu v nich a zároveň ústava normuje v čl. 73 dĺžku volebného obdobia národnej rady práve na štyri roky, a teda existuje pravidlo, že volebné obdobie národnej rady je práve štvorročné a výnimkami uvedenými explicitne v ústave, medzi ktoré nepatrí „samorozpustenie“ národnej rady [čl. 102 ods. 1 písm. e)], *potom* prijatie ústavného zákona o skrátení funkčného obdobia a všetky akty smerujúce k takýmto voľbám sú porušením pravidla zakotveného v ústave, a tak aj porušením (subjektívneho) práva sťažovateľa na účasť na správe vecí verejných.

Podľa názoru sťažovateľa teda už vymedzené konanie národnej rady a ďalších orgánov, ktorých postup je napádaný, nie je ústavou predpokladané, a to ani v čl. 81a, čl. 102 ods. 1 písm. a) a ani čl. 106 ods. 3 ústavy.

4. V rámci prípustnosti ústavnej sťažnosti sťažovateľ konštatuje, že sťažnosť nie je prerokovateľná iným súdom, a preto, keďže z rozhodovania súdov nemožno vylúčiť podľa sťažovateľa žiadnu záležitosť, je aj podľa rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 37/98, čl. 47 Charty základných práv Európskej únie či judikatúry Súdneho dvora Európskej únie o zásade prednosti úniového práva pred národným právom daná právomoc ústavného súdu.

5. Rámcovú argumentáciu o porušení svojho základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy sťažovateľ v sťažnosti dopĺňa a precizuje prostredníctvom (i) vymedzenia charakteru a medzi práva na podieľanie sa na správe vecí verejných, (ii) identifikácie zásahu národnej rady v podobe prijatia napadnutého ústavného zákona ako neprípustne retroaktívneho, (iii) identifikácie zásahu ako narušujúceho oprávnenú dôveru občanov, (iv) vymedzenia ad hoc formy zásahu ako neprípustnej a tvoriacej nebezpečný precedens, (v) určenia existencie možnosti posúdenia napadnutého ústavného zákona ako individuálneho právneho aktu, (vi) posúdenia zásahu národnej rady a ostatných napadnutých zásahov ako nespĺňajúcich požiadavku minimalizácie zásahov do práv sťažovateľa v modalite proporcionality a napokon (vii) tvrdenia o zásahu do práv menšiny.

6. Smerom k charakteru a medziam základného práva občana podieľať sa na správe vecí verejných sťažovateľ uvádza, že v čl. 30 ods. 1 ústavy sa toto právo chápe ako využívanie inštitútov priamej alebo zastupiteľskej demokracie. Inštitútom priamej

demokracie je najmä referendum a právo podieľať sa na správe vecí verejných prostredníctvom volených zástupcov spočíva najmä v práve zúčastniť sa volieb a odovzdať hlas svojmu kandidátovi (sťažovateľ odkazuje napríklad na rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 48/97 či II. ÚS 1/98). Sťažovateľ sa však následne de facto domáha garancie následkov uplatnenie svojho základného práva zúčastniť sa na správe vecí verejných, keď poukazuje na to, že inak by právo na účasť na správe vecí verejných bolo vyprázdnené a nemalo by zmysel. Uchádza sa tak o extenzívny výklad základného práva zakotveného v čl. 30 ods. 1 ústavy ako „*práv[a] na dosiahnutie vopred deklarovaneho účinku spojené[ho] s výkonom práva na podieľanie sa na práve vecí verejných*“. Podľa názoru sťažovateľa osoba, ktorá sa zúčastňuje volieb a hlasuje, prejavuje aj súhlas s predstretými podmienkami (napr. s podmienkami započítania hlasu v prospech voleného kandidáta, s podmienkami zvolenia kandidáta či s podmienkami jeho zotrvania vo funkcii). Týmto súhlasom má vzniknúť dôvodné očakávanie na naplnenie ich dôsledkov. Sťažovateľ uvádza, že sa v dobrej viere v právny poriadok Slovenskej republiky a záväzok neporušiť základné právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy zúčastnil volieb do národnej rady. Národná rada však napadnutým ústavným zákonom obmedzila, resp. znehodnotila účinok jeho hlasovania skrátením volebného obdobia národnej rady a zasiahla tak do jeho práva na účasť na správe vecí verejných, konkrétnej do jeho materiálnej podstaty.

Národná rada podľa sťažovateľa nerešpektovala medze základných práv a podmienky ich obmedzenia tak, ako ich upravuje čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy a čl. 4 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd (ďalej aj „Listina“). Ústava a Listina základných práv a slobôd normujú podmienky úpravy medzí základných práv tak, že musia byť splnené podmienky ustanovené ústavou a je možné ich upraviť len zákonom, pričom sa musí zachovať ich podstata a zmysel a obmedzenia nemožno využiť na iný, než stanovený účel. Sťažovateľ opätovne poukázal na to, že nebola splnená podmienka obmedzenia práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, ktorou je konformita s ústavou, keďže ústava nepredpokladá skrátenie volebného obdobia národnej rady ústavným zákonom. Sťažovateľ s odkazom na odbornú literatúru (Merkl A. Die Unveränderlichkeit von Gesetzen – ein normologisches Prinzip. Juristische Blätter, Nr. 9, 10, 1917) odlišuje ústavu od ústavného zákona a ústavu od ústavného zákonodarstva, pričom požaduje ústavnú blanketu na prijatie ústavného zákona, ktorá v tomto prípade podľa jeho názoru daná nebola. Poukazuje tiež na rozhodnutie

Rakúskeho ústavného súdu VfSlg 16.327 z 11. novembra 2001, v ktorom súd určil za rozporné s princípom demokracie a právneho štátu prijímanie ústavných zákonov bez splnomocnenia v ústave. Rovnako nepovažuje za splnenú podmienku neobmedzenia podstaty a zmyslu práva, keď uvádza, že praxou prijímania ústavných zákonov ad hoc sa potiera celý zmysel práva a práva sú garantované len v čase, keď ich garancia niekomu vyhovuje.

7. Za retroaktívny považuje sťažovateľ zásah národnej rady z toho dôvodu, že na voľby – právnou skutočnosť, ktorá nastala pred prijatím napadnutého ústavného zákona – sa tento ústavný zákon vzťahuje a ustanovenie zástupcov občanov v národnej rade v roku 2010 sa akoby rozplynie. Sťažovateľ pri vymedzení retroaktivity poukazuje na odbornú literatúru i judikatúru ústavných súdov. Sťažovateľ odkazuje na rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky vo veci M. nasledovne (rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 27/09): *„Ústava je tuzíž základní dokument, který stanoví závazná a nepřekročitelná pravidla, limity a meze vytváření vrcholných ústavních orgánů státní moci, výkonu státní moci z hlediska materiálního i procedurálního, jakož i řádného i mimořádného ukončení jejich mandátu. (...) V daném případě Ústavní soud konstatuje, že samotné předčasné ukončení funkčního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je Ústavou předvídaný a aprobovaný institut (viz úprava rozpuštění Poslanecké sněmovny a vypsání předčasných voleb zakotvená v čl. 35 Ústavy). Ústava pro jeho uplatnění však stanoví kumulativně jak materiální podmínky, tak příslušnou proceduru, bez možnosti se od nich odchýlit. Napadený ústavní zákon v daném případě obě zcela ignoruje, článek 35 dočasně ad hoc suspenduje a mimo rámec Ústavou předepsaného postupu stanoví pro tento jediný případ zcela jiný postup mimo ten, který Ústava předpokládá a ukládá, a to aniž by takový postup byl aprobovatelný tak výjimečnými účely, mezi něž v předchozím výkladu k otázce veřejného zájmu Ústavní soud zařadil příkladmo okolnosti válečného stavu či přírodní katastrofy. (...) Takové obcházení základních ústavních principů považuje Ústavní soud za neslučitelné s principem zákazu retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo a práva svobodně volit, tj. - kromě jiného - práva volit se znalostí podmínek utváření z voleb vzešlých demokratických orgánů veřejné moci, včetně znalosti*

jejich volebního období.“ Sťažovateľ považuje závery Ústavného súdu Českej republiky za plne relevantné na jeho prípad, a to vďaka ich právnej a skutkovej totožnosti.

8. Vzhľadom na sklamanie či narušenie oprávnenej dôvery občana sťažovateľ uvádza, že ustanovenie podmienok či pravidiel v ňom vzbudilo oprávnenú dôveru, pravidlá však boli jednostranne zmenené, čo túto oprávnenú dôveru občanov narušilo.

9. Ako formu zásahu identifikuje sťažovateľ napadnutý ad hoc ústavný zákon, ktorý však nemá potrebnú všeobecnosť a jeho jediným zámerom je riešiť ústavnú krízu, ktorú je však možné riešiť aj inými prostriedkami. Napadnutý zákon tak podľa jeho mienky nespĺňa požiadavku generality, ktorá je jedným z pilierov právneho štátu. Sťažovateľ v tomto kontexte poukazuje na rozhodnutia ústavného súdu, ktoré zásadu generality definujú alebo zakotvujú (PL. ÚS 40/03, PL. ÚS 15/98).

10. Sťažovateľ poukazuje na nebezpečenstvo zavedenia praxe ad hoc ústavných zákonov, ktoré nie sú dostatočne generálne. Podľa jeho názoru by potom mohla vzniknúť taká situácia, že test účinnej ústavy by sa rozišiel s politickou praxou, ústava by sa nerešpektovala a aj princípy zakotvené v ústave, ako princíp právneho štátu, by mohli byť zvrátené rozhodnutím 90 poslancov. Podľa sťažovateľa by potom vyvstala otázka, kto chráni občanov proti ústavnému zákonu, ktorý po procedurálnej stránke spĺňa náležitosti, ale narušuje hodnoty demokratického a právneho štátu. Ako istý odstrašujúci príklad sťažovateľ uvádza Weimarskú republiku.

11. V nadväznosti na už uvedené sťažovateľ v sťažnosti rozvinul úvahu o tom, že napadnutý zákon nie je normatívnym právnym aktom, ale individuálnym právnym aktom, na ktorom sa zhodlo 143 poslancov, pričom odkazuje na rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 27/09. Sťažovateľ v sťažnosti navrhol, aby ústavný súd preskúmal povahu napadnutého ústavného zákona. Tento podľa jeho názoru v sebe obsahuje jasné vymedzenie adresáta, t. j. konkrétne volebné obdobie, ktorému smeruje konkrétne práva a povinnosti a je ho potrebné označiť za individuálny právny akt.

12. Zo sťažnosti vyplýva, že sťažovateľ sa domnieva, že národná rada nerešpektovala princíp minimalizácie zásahov do jeho práv, a to aj v modalite princípu proporcionality. Sťažovateľ tvrdí, že na riešenie situácie straty dôvery národnej rady existujú aj iné prostriedky, a to také, ktoré sú predvídané ústavou a menej zasahujú do práva sťažovateľa. Jedným z takýchto prostriedkov mohlo byť rozpustenie národnej rady prezidentom Slovenskej republiky podľa čl. 102 ods. 2 písm. e) ústavy. Sťažovateľ teda uvádza, že každý prostriedok, ktorý verejná moc použije, musí byť primeraný cieľu a musí sa minimalizovať zásah do základných práv, čo sa však podľa jeho názoru v danom prípade nestalo. V rámci princípu proporcionality sťažovateľ otestoval zásah národnej rady cez splnenie kritérií vhodnosti, nevyhnutnosti a podľa názoru sťažovateľa napadnutý ústavný zákon v tomto teste zlyhal, keďže ním sledovaný cieľ mohol byť dosiahnutý miernejším prostriedkom.

13. V závere sťažnosti ešte sťažovateľ konštatoval zásah do práv menšiny, a to parlamentnej menšiny i tých, ktorí sú ňou reprezentovaní. Sťažovateľ uvádza, že poslanci, ktorých volil, pri hlasovaní o napadnutom ústavnom zákone ako jediní hlasovali proti prijatiu. V demokratickom štáte podľa sťažovateľa platí, že aj menšiny sú chránené (pred tyraniou väčšiny). Z toho má potom vyplývať, že ak menšina bola takpovediac „vyradená z hry“ prijatím napadnutého ústavného zákona, i sťažovateľovi ako ich voličovi bola spôsobená ujma na základných právach na ochranu menšiny, keďže prostredníctvom nich si uplatňoval právo na správu vecí verejných, a tak malo dôjsť aj k porušeniu čl. 12 ústavy. Podľa sťažovateľa obdobne ako nemožno ústavným zákonom skrátiť funkčné obdobie prezidenta Slovenskej republiky, nemožno skrátiť ani funkčné obdobie národnej rady.

14. Sťažovateľ sa z už uvedených dôvodov domáha toho, aby ústavný súd v prípade, ak posúdi napadnutý ústavný zákon ako individuálny právny akt, vydal tento nález:

„I. Základné právo sťažovateľa podieľať sa na správe vecí verejných vyplývajúce z čl. 30 ods. 1 Ústavy SR zásahom špecifikovaným v tejto sťažnosti porušené bolo.

II. Ústavný zákon číslo 330/2011 sa zrušuje.

III. Národná rada Slovenskej republiky je povinná uhradiť sťažovateľovi trovy konania do 15 dní od doručenia tohto nálezu na účet jeho právneho zástupcu.“

15. Alternatívne sa sťažovateľ domáha toho, aby ústavný súd v prípade, ak posúdi napadnutý ústavný zákon ako normatívny právny akt, vydal tento nález:

„IV. Základné právo sťažovateľa podieľať sa na správe vecí verejných vyplývajúce z čl. 30 ods. 1 Ústavy SR zásahom špecifikovaným v tejto sťažnosti porušené bolo.

V. Národná rada Slovenskej republiky je povinná do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky zaplatiť sťažovateľovi finančné zadosťučinenie vo výške 3.000,- eur na účet sťažovateľa.

VI. Národná rada Slovenskej republiky je povinná uhradiť sťažovateľovi trovy konania do 15 dní od doručenia tohto nálezu na účet jeho právneho zástupcu.“

Výšku požadovaného finančného zadosťučinenia odôvodnil sťažovateľ na jednej strane nemožnosťou zvrátiť porušenie jeho práv a na druhej strane nenapraviteľnosťou ujmy, ktorú utrpel v dôsledku sklamaní dôvery v existenciu pravidla ochrany právneho štátu.

II.

16. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

17. Ústavný súd podľa § 25 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“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom

predpísané náležitosti, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

18. Podstatou veci je tvrdenie sťažovateľa, že národná rada ústavným zákonom o skrátení volebného obdobia národnej rady porušila základné právo sťažovateľa, občana a voliča, zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov. Sťažovateľ vlastne tvrdí, že súčasťou jeho základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy je subjektívne právo na riadnu dĺžku volebného obdobia parlamentu, ak tento nie je rozpustený v ústavou explicitne predvídaných, resp. normovaných situáciách.

19. Ústavný súd v prvom rade vníma, že sťažovateľ nie je ľahostajný k veciam verejným, a snaží sa cestou judicializácie kultivovať verejný priestor v Slovenskej republike (II. ÚS 514/2012, II. ÚS 348/09). Z tohto pohľadu sa prerokúvaná ústavná sťažnosť prelína s nástrojmi strategickej litigácie či *actio popularis*. Sťažovateľ je totiž študentom práva a nemožno tiež opomenúť, že aj odmietnutie sťažnosti je zmysluplné pre ústavnoprávny diskurz, o to viac v tranzitívnych či post-tranzitívnych demokraciách, kde sa diskurz k fundamentálnym právnym otázkam buduje takmer od základov.

20. V predmetnej veci možno nájsť viacero citlivých ústavnoprávnym tém, viacero vrstiev, ktoré možno transformovať do nasledovných navzájom súvisiacich otázok:

1. Má ústavný súd *právomoc* rozhodovať o ústavnej sťažnosti proti aktu, ktorý má formu normatívneho právneho aktu vrátane ústavného zákona?

2. Ako je v ústave vymedzený *nositeľ* subjektívneho práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov?

3. Ako je v ústave vymedzený *rozsah* subjektívneho práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov?

Ustálenie právomoci, obeť porušenia práva, nositeľ subjektívneho práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov a rozsah tohto práva

21. V prvom rade musí ústavný súd ustáliť svoju právomoc v konaní o ústavnej sťažnosti. Podľa čl. 127 ods. 2 ústavy ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným *rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom* boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah. Na tomto mieste je potrebné uviesť, že sťažovateľ smeruje sťažnosť voči rôznym orgánom verejnej moci. V záhlaví sťažnosti uvádza národnú radu aj vládu, v narácii aj predsedu národnej rady a napokon v návrhu na rozhodnutie priamo uvádza len národnú radu. Ústavný súd konštatuje, že prostredníctvom konania o ústavnej sťažnosti v zásade nemožno napadať normatívne právne akty a vychádza z pozície, že v zásade má mať formu aktov. Na normatívnej povahe predmetného zásahu by sa nezmenilo nič, ani ak by sťažovateľ napadol aj rozhodnutie predsedu národnej rady o vyhlásení volieb [porov. Klapka, Š. Procedurální aspekty rozhodnutí. In: Jiné právo: On-line symposium Jiného práva k nálezu Ústavního soudu v kauze M., 16. novembra 2009; Klapka, Š. Nález Ústavního soudu o zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb. a morálka práva (nad procesními aspekty kauzy „M.“), Právní rozhledy 2/2010, s. 60 a nasl.].

22. *Ústavný súd už na začiatku svojej činnosti uviedol (ide vôbec o prvé rozhodnutie publikované v Zbierke nálezov a uznesení), že konanie o podnete právnických alebo fyzických osôb (predchodca ústavnej sťažnosti, pozn.), ak namietajú porušenie svojich práv podľa čl. 130 ods. 3 ústavy, nemožno začať a vysloviť v ňom porušenie ústavného práva, ak takému konaniu musí predchádzať konanie o súlade a podnecovateľ pritom nemá procesnú legitimáciu na začatie takého konania (I. ÚS 96/93; porov. tiež Kvasničková, J. Skryté možnosti konania o súlade právnych predpisov. In: Justičná revue 1/1999, s. 2 a Drgonec, J., Kvasničková, J. Mutácie ústavnosti, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2000, s. 179 a nasl.). Uvedená judikatúra je konštantná: „V uznesení IV. ÚS 318/2011 ústavný súd uviedol, že judikatúru, ktorá sa stabilizovala v konaniach o podnetoch, ústavný súd konštantne uplatňuje aj v období po nadobudnutí účinnosti novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. v konaniach o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (napr. I. ÚS 96/93, I. ÚS 106/93, IV. ÚS 54/08), pričom zdôrazňuje, že účel konania*

o súlade právnych predpisov nemožno dosiahnuť v inom type konania (napr. III. ÚS 18/02, III. ÚS 244/04, IV. ÚS 54/08).

Prijatie zákona národnou radou, resp. jeho novelizáciu, nemožno kvalifikovať ako rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah orgánu verejnej moci do základných práv a slobôd fyzickej osoby alebo právnickej osoby tak, ako to požaduje dikcia čl. 127 ods. 1 ústavy, pretože takéto rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah musí spĺňať atribúty individuálneho aktu aplikácie práva alebo iného individuálneho zásahu do základných práv a slobôd sťažovateľa (m. m. IV. ÚS 54/08). Ústavný súd preto ani na základe argumentácie sťažovateľa obsiahnutej v jeho podaní nevidí dôvod na odklonenie sa od svojej stabilizovanej judikatúry, pretože tomu bráni koncepcia platnej ústavnej a zákonnej úpravy jeho kompetencií.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

*Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti vychádza pri výkone svojej jurisdikcie dôsledne z ústavného princípu vyjadreného v citovanom čl. 2 ods. 2 ústavy, a preto môže uplatňovať štátnu moc iba v zákonom a ústavnom rámci, čo sa považuje v podmienkach právneho štátu za *conditio sine qua non* pre akúkoľvek legitímnu činnosť jeho orgánov. Za tohto stavu sa ústavný súd nemohol zaoberať meritórnymi argumentmi sťažovateľa obsiahnutými v jeho sťažnosti, hoci nevyklučuje, že by za určitých okolností mohli mať ústavnoprávnu relevanciu (IV. ÚS 306/08).*

Ústavný súd po predbežnom prerokovaní podania konštatoval, že podanie sťažovateľa, ktorým sa v rámci konania o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy domáha rozhodnutia, ktoré je ústavný súd oprávnený vydať len v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, nemožno vzhľadom na uvedené dôvody prijať na ďalšie konanie, a preto ho v súlade so svojou stabilizovanou judikatúrou odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti.

Nad rámec odôvodnenia tohto rozhodnutia ústavný súd považoval za vhodné dodať, že fyzické osoby, ako aj právnické osoby môžu mať vo viacerých prípadoch odôvodnený záujem na podaní návrhu na začatie konanie o súlade právnych predpisov osobitne v prípadoch, ak ide o zákon, prípadne iný právny predpis, ktorý zasahuje do ich základných práv a slobôd. Subjektom oprávneným na podanie návrhu na vyslovenie nesúladu právneho

predpisu s ústavou podľa čl. 125 ústavy je podľa § 37 ods. 1 v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) až f) zákona o ústavnom súde najmenej päťina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky, súd, v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou, generálny prokurátor Slovenskej republiky alebo verejný ochranca práv (ak ich ďalšie uplatňovanie namietaných právnych predpisov 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). Tento výpočet je taxatívny a neumožňuje žiaden rozširujúci výklad.

Nedostatok aktívnej procesnej legitímácie fyzickej osoby na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov možno za takejto situácie v praxi preklenúť iniciovaním podania takéhoto návrhu u subjektov, ktoré sú oprávnené ho podať. Z hľadiska ústavného postavenia a funkcií orgánov prokuratúry a verejného ochrancu práv do úvahy prichádza najmä podanie podnetu podľa § 31 a nasl. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, v ktorom môžu fyzické osoby, ako aj právnické osoby iniciovať u generálneho prokurátora Slovenskej republiky podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov alebo podanie podnetu verejnému ochrancovi práv podľa § 13 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov, ktorý je tiež s účinnosťou od 1. apríla 2006 oprávnený podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy [čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy].“.

23. V praxi ústavného súdu už nastali prípady, keď mala právna úprava bezprostrednejší dopad na sťažovateľa, ale ústavný súd vtedy konštatoval, že sťažovateľovi ešte ostávajú iné procesné nástroje [II. ÚS 83/05, následne Paulík v. Slovenská republika, sťažnosť č. 10699/05, rozsudok ESLP z 10. októbra 2006, bod 19 a 20; § 230 ods. 2 písm. b) OSP vnesené novelou zák. č. 335/2012 Z. z.].

24. Ústavný súd Slovenskej republiky je azda jediným ústavným súdom, ktorý nemá explicitne previazané konanie o ústavnej sťažnosti a konanie o súlade [porov. odlišné

(paralelné) stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k veci sp. zn. PL. ÚS 6/09; Study on individual access to constitutional justice - Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, s. 40 a nasl., dostupné na internete [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)039rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)039rev-e.pdf)]. Avšak ani ústavné súdy, ktoré síce majú dané konania previazané, nepreskúmajú zásahy priamo spôsobené normatívnymi aktami. V uznesení III. ÚS 124/04 český ústavný súd uviedol, že „za zásah orgánu verejnej moci, jímž je porušeno základní právo občana, nelze považovat legislativní činnost. Podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je výčet subjektů oprávněných napadnout u Ústavního soudu zákon (resp. i jiný právní předpis a některá jeho ustanovení) proveden úplným, resp. konečným výčtem, a fyzická osoba tak může učinit pouze spolu s ústavní stížností za podmínky, že uplatněním napadeného ustanovení právního předpisu nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Z takto pojaté akcesority návrhu stěžovatele na zrušení ustanovení právního předpisu vyplývá, že zde musí být (vedle napadeného právního předpisu) nějaká skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti (tj. rozhodnutí, opatření nebo jiný zásah orgánu veřejné moci), která nastala uplatněním napadeného právního předpisu, přičemž touto skutečností nemůže být právní předpis sám. Pak by totiž nešlo o akcesorický návrh, nýbrž o přímý návrh na zrušení právního předpisu, k jehož podání však fyzická osoba legitimována není.“

25. Rakúsko má uvedenú právomoc založenú explicitnou právnou úpravou (Ústavný súdny dvor rozhoduje ďalej o protiústavnosti zákonov na návrh osoby, ktorá tvrdí, že touto protiústavnosťou boli priamo porušené jej práva, ak bol tento zákon účinný voči tejto osobe, bez toho, aby došlo k vydaniu súdneho rozhodnutia alebo správneho rozhodnutia voči nej. Článok 140 ods. 1 štvrtá veta Ústavy rakúskej republiky; porov. tiež bod 2.4 časť II nálezu PL. ÚS 23/06) a ESLP umožňuje takýto prieskum jeho medzinárodnoprávny nadhľad. Každopádne, ústavný súd v zásade nemôže v konaní o ústavnej sťažnosti preskúmavať akty, ktoré majú formu normatívnych právnych aktov.

26. Ústavný súd ďalej konštatuje, že do právnej pozície sťažovateľa nebolo zasiahnuté spôsobom, ktorý by bol dostatočne individuálny práve voči nemu alebo nejakej rozlíšiteľnej skupine, ktorej je sťažovateľ členom. Sťažovateľ v dôsledku prijatia

namietaného ústavného zákona nebol bezprostredne nútený zmeniť svoje konanie alebo dokonca čeliť stíhaniu (porov. Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, sťažnosť č. 27996/06 34836/06, rozsudok Veľkej komory ESLP z 22. decembra 2009, § 30). Inak povedané, ústavný zákon neznamenal pre sťažovateľa bezprostredný a priamy zásah do jeho právnej pozície tak, aby bolo možné uvažovať, že je obeťou zásahu do subjektívnych práv podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a to i ak by prichádzali do úvahy v takom rozsahu, v akom sa ich domáha sťažovateľ.

27. Zjednodušene a systematicky povedané, podľa názoru ústavného súdu neexistuje (priama) väzba medzi sťažovateľom a ujmom, ktorá mala byť utrpená porušením ním identifikovaného práva, hoci zo sťažnosti je zrejmé, že predčasné voľby na základe napadnutého ústavného zákona narušili dôveru sťažovateľa v riadny výkon správy vecí verejných. Sťažovateľ teda nie je obeťou porušenia ústavy (porovnaj doktrínu ústavného súdu k zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti a k ne/oprávnenosti osoby a doktrínu ESLP k podmienke prípustnosti „victim of violation“).

28. Zároveň, aby ústavný súd mohol v rozhodnutí vysloviť porušenie sťažovateľovho práva, muselo by okrem iného existovať (subjektívne) ústavné právo, ktoré malo byť porušené, a sťažovateľ by musel byť jeho nositeľom. Špecifikom predmetnej veci je značné prelínanie sa kritéria obeť a rozsahu namietaného základného práva.

29. Ústavný súd konštatuje, že sťažovateľ v bežných okolnostiach v zásade nie je nositeľom subjektívneho práva na ústavou stanovenú dĺžku volebného obdobia parlamentu (v širšom kontexte porov. tzv. Grécky prípad, sťažnosť č. 3321/67, správa EKLP z 5. novembra 1969, s. 152 – 158). Sťažovateľ nespochybňuje, že mal možnosť sa zúčastniť na správe vecí verejných voľbou svojich zástupcov (general comment č. 25 z 12. júla 1996 k čl. 25 Paktu). Tým sa z hľadiska „slobodnej voľby svojich zástupcov“ (čl. 30 ods. 1 prvá veta ústavy) do národnej rady samotnými parlamentnými voľbami jeho právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy v aspekte zastupiteľskej (nie priamej) demokracie vyčerpáva. Právna pozícia sťažovateľa tak, ako už ústavný súd konštatoval, nebola nijako bezprostredne narušená. Ústavu nevykladáme, bez ďalšieho, podústavnými normami (porov. napríklad čl. 48 ods. 1

ústavy), ale nie je úplne bez významu (vychádzajúc z prezumpcie ústavnosti zákona), že nateraz volebnú sťažnosť môže v Slovenskej republike podať 10 % oprávnených voličov volebného obvodu (porov. § 59 zákona o ústavnom súde).

30. Prerokúvanú vec je potrebné odlíšiť od situácie nemožnosti zúčastniť sa referenda (I. ÚS 60/97 – zmarené referendum I, I. ÚS 76/97 – zmarené referendum II, II. ÚS 37/98 – zmarené referendum III), kde bolo bezprostredne zasiahnuté právo sťažovateľov zúčastniť sa správy vecí verejných, a to priamo (porov. tiež II. ÚS 171/05 referendum o Euroústave).

31. V českom prípade M. (rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 27/09), ktorého argumentácia sťažovateľa pravdepodobne inšpirovala, bol nositeľom subjektívneho práva podľa čl. 21 Listiny nie volič, ale priamo poslanec. Disentéri, sudcovia M. a K., spochybnili dokonca aj subjektívne právo poslanca M. na nerušený výkon funkcie podľa čl. 21 ods. 4 Listiny. Uvedený prípad vzišiel z ústavnej sťažnosti Pl. ÚS 24/09 (v Českej republike môže o niektorých ústavných sťažnostiach rozhodovať plénum). Konanie o nej bolo po derogačnom náleze pléna zastavené pre prekážku *res iudicata* – zrušenie ústavného zákona znamenalo už rozhodnutie aj v sťažovateľovej veci. Sudca M. disentoval aj toto uznesenie s tým, že práve ono tiež potvrdzuje, že o žiadne subjektívne práva poslanca nešlo (porov. body 2 a 8 disentu): „*Obsahem individuální ústavní stížnosti je namítané porušení individuálních základních práv konkrétní osoby, t. j. pana M. M. Tímto individuálním aspektem se v předchozím řízení nikdo nezabýval, nevedlo se k němu žádné dokazování, nevyjadřovali se k němu ostatní účastníci. Pokud se tak tedy nestalo, měly by být tyto věci zvažovány v samostatném řízení o ústavní stížnosti.*“

32. Štrasburské štandardy chránia *len* poslancov pred stratou mandátu. Podľa čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru, vysoké zmluvné strany sa zaväzujú konať v rozumných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru. Európsky súd pre ľudské práva z uvedeného článku odvodil právo každého jednotlivca kandidovať vo voľbách, a keď je zvolený, vykonávať svoj mandát (This provision guarantees the

individuals' right to stand for election and, once elected, to sit as a member of parliament.; porov. M. v. the United Kingdom, sťažnosť č. 10316/83, rozhodnutie EKLP zo 7. marca 1984, s. 129; George Gantchev proti Bulharsku, sťažnosť č. 28858/95, rozhodnutie EKLP z 25. novembra 1996, s. 130, 137; Gaulieder against the Slovak Republic, sťažnosť č. 36909/97, správa EKLP z 10. septembra 1999, bod 41).

33. K *locus standi* sa v obdobných prípadoch vyjadrovali aj zahraničné najvyššie a ústavné súdy. Napríklad v prostredí nemeckého ústavného práva sa v roku 1983 a v roku 2005 sťažovali poslanci Bundestagu, že rozpustenie Bundestagu na základe vyslovenia nedôvery vláde bolo ústavne nekorektné, pretože nešlo o skutočnú nedôveru, ale o nedôveru politicky zinscenovanú. Nemecký ústavný súd prerokúval uvedené spory v režime sporu o právomoc kdesi na pomedzí objektívneho ústavného práva a subjektívneho ústavného práva poslancov Bundestagu (BVerfGE 62, 1 – Bundestagsauflösung I., BVerfGE 114, 121 – Bundestagsauflösung III; z hľadiska aktívnej legitimácie porov. aj BVerfGE 114, 107 – Bundestagsauflösung II).

34. V Kanade na návrh tretieho sektora rozhodoval Federálny súd o tom, či kanadský premiér neporušil volebný zákon a Chartu práv v časti garantujúcej občanom právo zúčastniť sa spravodlivých volieb, keď požiadal o rozpustenie parlamentu bez toho, aby mu bola vyslovená nedôvera [Conacher v. Canada (Prime Minister), 2009 FC 920, [2010] 3 F.C.R. 411]. Federálny súd návrh odmietol. Sťažovatelia sa odvolali a Federálny apelačný súd rozhodnutie potvrdil (2010 FCA 131). Najvyšší súd Kanady nepripustil mimoriadny opravný prostriedok. V záujme objektívnosti a bez komparatívneho cherry-pickingu treba priznať, že kanadský Federálny súd priznal aktívnu legitimáciu treťosektorovej organizácii a jej predstaviteľovi, keď ich uznal priamo dotknutých v zmysle relevantného zákonného ustanovenia vyžadujúceho, aby sťažovateľ bol „directly affected by the matter in respect of which relief is sought“. V zmysle doktríny Federálneho súdu sa v danom kontexte hodnotia tiež špecifické okolnosti prípadu a druh záujmu, ktorý má/majú sťažovatelia [Henry Global Immigration Services v. Canada (Citizenship and Immigration), 1998 CanLII 8854 (FC), at para. 22]. Kanadská právna úprava je však bližšia spomenutej rakúskej Individualantrag než právnej úprave slovenskej. V ešte širšom právnom a skutkovom kontexte možno spomenúť,

že v Írsku uznal tamojší najvyšší súd standing registrovanému voličovi, ktorý sa domáhal súdneho tlaku na parlament a vládu, aby boli vyhlásené doplňujúce voľby na uprázdnený mandát v parlamente (Doherty v. Government of Ireland & Anor).

35. Na strane druhej možno poukázať na názor z českého ústavnoprávneho diskurzu z konca deväťdesiatych rokov minulého storočia. Profesor F., v súčasnosti sudca Ústavného súdu Českej republiky, problém skracovania funkčného obdobia parlamentu rozdelil do troch rovín. Prvou je rovina vzťahu voličov a ich reprezentantov v parlamente, druhou vzťah parlamentu a iných orgánov a treťou je postavenie občanov, ktorí boli do parlamentu zvolení. F. konštatuje, že v rámci prvej (a ani druhej roviny) nenastáva ústavnoprávny problém, nedochádza totiž k obmedzeniu či porušeniu práv voličov, keďže tí nijako neutrpia ako zdroj moci v štáte (Filip, J. Zkrácení volebního období. Parlamentní zpravodaj, 12/97-98, s. 132; Filip, J. Rozpuštění poslanecké sněmovny. Komentář k čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 1/1998, s. 48). I F. tak konštatuje, že medzi činnosťou parlamentu, ktorý sa ústavným zákon „rozpuští“ a právami voličov nie je (priama) väzba a volič – sťažovateľ tak nie je/nemôže byť obeťou porušenia základného práva alebo slobody. F. doslova uvádza: *„Pokud jde o zachování demokratického principu, je nutno vidět, že zkrácení volebního období se týká jednak vztahu lidu (volišstva) a Poslanecké sněmovny, jednak vztahu Poslanecké sněmovny a jiných orgánů a konečně postavení občanů, kteří byli do Poslanecké sněmovny zvoleni. V prvním aspektu nutno zdůraznit, že zkrácením volebního období nedojde ke zkrácení ústavních práv voličů. (...) Voliči tedy zkrácením volebního období neutrpí jako zdroj veškeré moci v ČR.“*

36. Túto časť možno uzavrieť konštatovaním, že v ústavnom práve nastávajú situácie, že isté právne nedokonalosti v objektívnom ústavnom práve nemožno artikulovať ako porušenie subjektívnych ústavných práv [porov. II. ÚS 514/2012 „Uznesením vlády, ktorým vláda schváli návrh zákona bez toho, aby sa konalo pripomienkové konanie, nemôže dôjsť ani k porušeniu petičného práva jednotlivca, ani jeho práva na účasť na správe vecí verejných. Uvedené neznamena, že by Ústavný súd Slovenskej republiky v konaní o súlade nemohol (teoreticky) vnímať otázky vád legislatívneho procesu odlišne z pohľadu objektívneho práva.“].

Rozsah článku 127 ústavy

37. V prvej alternatíve petitu sťažovateľ navrhuje zrušenie ústavného zákona ako individuálneho právneho aktu (akoby prezlečeného do normatívneho právneho aktu). Sťažovateľ pravdepodobne vedomý si kontroverznosti zrušovania ústavných zákonov nežiada v druhej alternatíve petitu zrušenie ústavného zákona, ale len deklarovanie porušenia práva. Ústavný súd však už uviedol, že v režime ústavnej sťažnosti sa v zásade nemôže zaoberať vecou, ak podstata porušenia spočíva priamo v normatívnom právnom akte.

38. Každopádne sťažovateľ nastoľuje v sťažnosti nielen otázku preskúmania súladu predpisov s ústavou prostredníctvom čl. 127 ústavy, ale špecificky aj otázku preskúmateľnosti súladu ústavného zákona s ústavou ústavným súdom. V stredoeurópskom priestore ide v súčasnosti o veľmi živú tému (Procházka, R. Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň, Aleš Čeněk: 2011. ISBN 978-80-7380-328-5), zvlášť po toľko diskutovanom rozhodnutí českého ústavného súdu Pl. ÚS 27/09 [k mimostredoeurópskej reflexii pozri Williams, K. When a Constitutional Amendment Violates the “Substantive Core”: The Czech Constitutional Court’s September 2009 Early Elections Decision, *Review of Central and East European Law* 36 (2011) 33 – 51]. Spolkový ústavný súd deklaroval možnosť rušiť ústavné zákony, pričom túto možnosť nikdy nevyužil. Rakúsky ústavný dvor ruší ústavné zákony formálne len z procedurálnych, formálnych dôvodov, rozlišujúc medzi novelou a revíziou ústavy, a túto možnosť dvakrát využil. Na druhej strane maďarský (rozhodnutie č. 1260/B/1997, 2/1998) a slovinský ústavný súd (rozhodnutie U-I-332/94) zamietli možnosť preskúmať ústavné zákony (Gözler, K. *Judicial review of constitutional amendments: a comparative study*, EKIN Press, Bursa 2008, dostupné na internete: <http://www.anayasa.gen.tr/jrca.htm>).

39. Možno tu zopakovať, že ústavný zákon nezasiahol bezprostredne do právnej pozície sťažovateľa, ktorá by bola tvorená subjektívnym ústavným právom a dodať, že ďalšie úvahy o (ne)preskúmateľnosti ústavných zákonov patria plénu v konaní o súlade.

V tejto súvislosti možno uviesť, že ústavný súd sleduje diskurz, v ktorom Radoslav Procházka navrhuje ako východisko medzi nezrušiteľnosťou ústavných zákonov ústavným súdom a nutnosťou chrániť individuálne slobody použiť v slovenskom ústavnom prostredí paralelu tzv. Plaumannovho testu, ktorý bol artikulovaný Súdny dvorom Európskej únie (pozri Procházka, Radoslav. *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň, Aleš Čeněk: 2011, s. 43 – 47. ISBN 978-80-7380-328-5). Tento test ako skúška prijateľnosti žaloby o neplatnosť nepriviligovaným žalobcom spočíva v zisťovaní, či akt, a to bez ohľadu na jeho deklarovanú formu, sa osoby týka (i) priamo a (ii) osobne, resp. individuálne (pozri čl. 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ide o bývalý článok 230 Zmluvy o Európskom spoločenstve). Súdny dvor Európskej únie vyložil podmienku osobného či individuálneho dopadu tak, že *„[s]ubjekty iné ako osoby, ktorým je rozhodnutie určené, môžu tvrdiť, že sa ich rozhodnutie osobne týka iba vtedy, keď sa ich dotýka na základe ich určitých osobitných vlastností alebo na základe okolností, ktorá ich charakterizuje vo vzťahu k akejkoľvek inej osobe, a tým ich individualizuje obdobným spôsobom ako osobu, ktorej je rozhodnutie určené“* (rozhodnutie 25/62 Plaumann v. Komisia). V tom istom rozhodnutí Súdny dvor Európskej únie rozhodol, že táto podmienka nie je splnená, keďže bol *„žalobca dotknutý sporným rozhodnutím ako dovozca klementínok, teda z dôvodu svojej obchodnej činnosti, ktorú má právo kedykoľvek vykonávať akýkoľvek subjekt, a preto ho nemožno charakterizovať vo vzťahu k napadnutému rozhodnutiu obdobným spôsobom ako osobu, ktorej je rozhodnutie určené“*. Z toho možno usúdiť, že nie akékoľvek zaradenie sa do istej triedy, nie akékoľvek charakteristiky, ktoré fyzické a právnické osoby individualizujú (napríklad „byť dovozcom klementínok“, ktorých v tom čase malo byť Nemecku cca. 35), sú dostatočne individualizujúcimi v zmysle podmienky osobného vplyvu aktu. Priamosť dotknutia sa v zmysle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie posudzuje na základe požiadavky (i) bezprostrednosti ovplyvnenia právneho postavenia osoby aktom a (ii) neponechania priestoru na voľné uváženie adresátovi. Na prvý pohľad sa síce určenie týchto podmienok a ich vymedzenie javí ako neproblematické, nemožno však prehliadnúť, že i subsumpcia prípadov pod nich býva typicky predmetom sporu, keďže v úsudku o splnení podmienok Plaumannovho testu nejde o matematický kalkul či algoritmus. Priamosť i individuálnosť vplyvu rozhodnutia sú totiž skôr otázkou kontinua, teda istej škály (otázka: Do akej miery individuálny?), nie binarity (otázka: Individuálny alebo neindividuálny?).

40. Ústavný súd však musí (neutrálne) konštatovať, že sťažovateľova pozícia v predmetnej veci je veľmi vzdialená aj od akejsi zmäkčenej podoby Plaumannovho testu tak, ako ho používa Súdny dvor. Ústavný súd musí upozorniť, že uvedené úvahy neznamenajú ani jeho pripravenosť, ani jeho nepripravenosť aplikovať Plaumannov test. Predmetná vec totiž nemá taký skutkový a právny základ, aby umožňovala relevantné úvahy v tomto smere (pozri body 27 a 29).

Obiter dictum k ústavnej koncepcii rozpustenia parlamentu

41. Napriek uvedenému, pokračujúc ďalej v úvahách nad rámec veci, ústavný súd nemôže neuviesť, v miere a tóne, aký mu umožňuje rozhodnutie formou odmietacieho uznesenia, že vníma nedokonalosť či diskutabilnosť spôsobu samorozpúšťania parlamentu ad hoc ústavným zákonom a problematickosť ad hoc ústavných zákonov vôbec. Ústavný súd sleduje, že súčasťou konštitucionalistického diskurzu sú rozpaky z obchádzania ústavou stanovených procedúr, ktoré majú viesť k skráteniu volebného obdobia.

42. Rozpustenie parlamentu je vo všeobecnosti jedným z najdelikátnejších bodov vzťahu legislatívy a exekutívy, ale aj vzťahu moci ustanovujúcej a moci ustanovenej. Z učebnicového pohľadu ide o protiváhu možnosti parlamentu vysloviť nedôveru vláde [Holubová, E. Rozpouštění parlamentu: ruční brzda ústavního systému v komparativním pohledu. In: Antoš, M., Wintr, J. (eds.): Parlamentarismus. Sborník z výjezdného semináře Právnické fakulty UK, Sborník č. 38. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2008, s. 169 a nasl.] a v širšom zmysle ide o riešenie krízových situácií, keď neexistuje v parlamente funkčná väčšina. Niektoré krajiny vo svojich ústavách sťažili možnosť rozpustiť parlament z obavy pred nestabilitou, z obavy pred vznikom častých ústavných kríz. Slovenský parlament [ústavné zákony o skrátení volebného obdobia č. 70/1994 Z. z., č. 82/2006 Z. z. (porov. tiež bod 16 odlišného stanoviska sudcov Juraja Horvátha, Jána Lubyho a Lajosa Mészárosa k uzneseniu o prijatí veci č. k. PL. ÚS 97/2011-8) a č. 330/2011 Z. z.; opačnou a osobitnou ústavnou situáciou bola realizácia nálezu ústavného súdu PL. ÚS 19/98 ústavným zákonom č. 322/1998 Z. z.] a český parlament (ústavní zákony

o zkrátení volebního období Poslanecké sněmovny č. 69/1998 Sb. a č. 195/2009 Sb.) vytvorili akúsi tendenciu ich samorozpúšťania ústavným zákonom ad hoc ako jednorazovou, ihneď skonzumovanou, nepriamou novelou ústavy, pričom pozadie tejto tendencie možno siaha až do čias ústavného konceptu jednoty moci v dobe neslobody [z doby neslobody možno spomenúť aj ústavné zákony č. 35/1960 Zb., č. 75/1963 Zb.; z obdobia pražskej jari tri predĺženia volebného obdobia ústavnými zákonmi č. 112/1967 Zb., č. 83/1968 Zb. a č. 117/1969 Zb.; napokon ešte ústavný zákon č. 177/1980 Zb. (porov. Gronský, J. Komentované dokumenty k ústavným dejinám Československa. Svazek III, 1960-1989. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007, s. 72 a 275 a nasl.); odlišnou situáciou bolo dvojročné dopredu ústavnými zákonmi č. 46/1990 Zb. a č. 79/1990 Zb. stanovené porevolučné volebné obdobie].

43. Z tohto pohľadu by možno istým spôsobom stálo za zváženie (ústavodarcu), či je naozaj vhodná tendencia neinscenovaného samorozpúšťania (avšak) ad hoc ústavnými zákonmi alebo prípadne zinscenované rozpustenie na základe čl. 102 písm. e) ústavy, alebo nové všeobecné riešenie, pričom jediným, samozrejme, nie je len samorozpustenie 3/5 väčšinou. Pritom je nutné dbať aj na zabezpečenie kontinuity zákonodarnej moci. Napätie vznikajúce medzi parlamentnou vôľou a ústavným textom je zrejmé aj z citovaných nemeckých prípadov, kde síce Spolkový ústavný súd uviedol, že vyslovenie nedôvery by malo byť materiálne, nielen inscenované, ale uvedenú podmienku z pochopiteľnej deferencie k parlamentnému životu neskúmal [Apel, S., Körber, Ch., Wihl, T. *The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25th August 2005 – Dissolution of the National Parliament*. 6 German Law Journal 1243-1254 (2005)]. Reformy spôsobu rozpúšťania parlamentu sa nevyhýbajú ani tradičným krajinám s Westminsterským modelom parlamentu. Vo westminsterskej tradícii predseda vlády určoval termín volieb, pričom nemohol prekročiť maximálnu dobu volebného obdobia. Ak premiér cítil väčšiu podporu vo verejnosti než v parlamente, mohol požiadať hlavu štátu o rozpustenie parlamentu a novými voľbami posilniť svoju pozíciu. V Anglicku bol v roku 2011 prijatý Fixed-term Parliaments Act 2011, podľa ktorého je termín volieb určený zákonom a k skoršiemu rozpusteniu parlamentu dochádza len na základe hlasovania o dôvere alebo v dôsledku samorozpustenia parlamentu. Nie je náhodou, že tento zákon bol prijatý počas

koaličnej vlády. Taktiež v Kanade bol nedávno zavedený fixný termín volieb, pričom však bola zachovaná možnosť hlave štátu – generálnemu guvernérovi – rozpustiť parlament na žiadosť premiéra. V už citovanej veci *Conacher v. Canada* Federálny súd potvrdil uvedené prerogatívum predsedu vlády.

44. Ústavný súd síce z už uvedených argumentov sťažnosť odmietol z dôvodu nedostatku právomoci a z dôvodu, že sťažovateľ je zjavne neoprávnenou osobou v kombinácii so zjavnou neopodstatnenosťou, ale je zároveň presvedčený, že sťažnosť prispeje k ústavnoprávnemu diskurzu, čo bolo zaiste jedným z cieľov sťažovateľa.

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

V Košiciach 28. februára 2013