

MOŽNOSTI EFEKTÍVNEJŠEJ OCHRANY ÚSTAVNOSTI V SLOVENSKEJ REPUBLIKE DE CONSTITUTIONE FERENDA

doc. JUDr. Ján Drgonec, DrSc.

Po niekoľkých pokusoch v minulosti, keď u nás ústavný súd bol aj nie, od roku 1992 bez pochybností ústavný súd naozaj je. Pôsobí ako ochranca ústavnosti. Raz dôsledne a dôrazne, inokedy menej. V svetle 20 ročných skúseností stojí za pokus zamyslieť sa, ako inak by mohol Ústavný súd SR efektívnejšie chrániť ústavnosť?

Obvyklou pracovnou metódou, akou sa speje k odpovedi na naznačenú otázku, je preberanie zahraničných skúseností. Výpočet štátov, v ktorých existuje určité riešenie, aké doma nemáme zavŕšené konštatovaním, že aj u nás by sa toto riešenie mohlo zaviesť, keď ho majú inde. Do úvahy však prichádza aj iný postup – zhrnutie domácich udalostí, ich vyhodnotenie. Ak pri vyhodnotení vyjde najavo, že udalosť nemala povahu jednorazovej udalosti so štatisticky takmer vylúčenou možnosťou opakovania, ale že išlo o udalosť, aká sa znovu a prípadne viackrát zopakuje, potom v takých udalostiach treba vidieť príčinu pre doplnenie platnej právnej úpravy bez ohľadu na to, koľko príkladov sa dá získať pomocou komparatívnej metódy.

Nedávna minulosť, aj prítomnosť ponúkli niekoľko typov vzťahov, ktoré možno vnímať ako príčinu pre úvahy o zvýšení efektívnosti ochrany ústavnosti Ústavným súdom SR. Ide o dianie spojené s vyhlásením núdzového stavu a preskúmaním ústavnosti jeho vyhlásenia¹ Ďalej ide o priebežne získavanú skúsenosť o tesnom previazaní hypotetickej a faktickej možnosti konania o obžalobe na prezidenta SR pre úmyselné porušenie Ústavy SR po tom, ako skupina poslancov Národnej rady SR požiadala o zvolanie Národnej rady SR v tejto záležitosti.² V neposlednom rade ide aj obsolétosť pravidla, podľa ktorého proti rozhodnutiu Ústavného súdu SR nemožno podať opravný prostriedok po tom, ako Európsky súd pre ľudské práva rozhodol o možnosti chrániť ľudské právo na spravodlivý proces porušené v konaní pred Ústavným súdom SR pomocou obnovy konania.

Dokedy proti rozhodnutiu Ústavného súdu SR

nemožno podať opravný prostriedok?

Podľa čl. 133 Ústavy Slovenskej republiky: „Proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.“ Táto úprava vylučuje nielen podanie odvolania, ale aj podanie každého iného riadneho alebo mimoriadneho opravného prostriedku. Rozhodnutie, ktoré Ústavný súd SR urobí v rámci priznanej pôsobnosti, je konečné a nezmeniteľné.

¹ Uznesenie vlády SR č. 752 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk č. 421/2011 Z. z.

² Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na prijatie uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým Národná rada Slovenskej republiky podáva na Ústavný súd Slovenskej republiky obžalobu na doc. JUDr. Ivana Gašparoviča, CSc., prezidenta Slovenskej republiky, za úmyselné porušenie Ústavy Slovenskej republiky (VI. volebné obdobie, tlač č. 383).

Ústava SR nevyklučuje podanie opravného prostriedku len proti meritórnym rozhodnutiam. V súlade s čl. 133 opravný prostriedok nemožno podať proti nijakému rozhodnutiu ústavného súdu. Konečné a nezmeniteľné nie je iba rozhodnutie vo veci samej, ale aj tomuto rozhodnutiu predchádzajúce procesné rozhodnutia. Ústava vylučuje podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu o vstupe do konania v postavení vedľajšieho účastníka, o námietke predpojatosti sudcu ústavného súdu, o vylúčení verejnosti z účasti na ústnom pojednávaní alebo jeho časti, o nepripustení späť vzatia sťažnosti a radu ďalších rozhodnutí. Z tejto okolnosti možno vyvodit' záver, že čl. 133 Ústavy SR vylučuje „primerané použitie“ OSP alebo Trestného poriadku v rozsahu všetkých ustanovení, ktoré priznávajú právo na opravný prostriedok.³

Výnimku zo zásady definitívnosti a nezmeniteľnosti rozhodnutia ústavného súdu určuje iba ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. pre konanie o preskúmaní rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov. V tomto type konania ak medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, ustanovuje možnosť pre verejného funkcionára obrátiť sa na medzinárodný orgán so žiadosťou o preskúmanie rozhodnutia, ktorým bola vyslovená strata mandátu alebo verejnej funkcie, a ak sa verejný funkcionár obráti na tento medzinárodný orgán so žiadosťou o preskúmanie takého rozhodnutia, považuje sa také rozhodnutie o strate mandátu alebo verejnej funkcie za právoplatné a vykonateľné až vtedy, keď ho tento medzinárodný orgán potvrdí.

Úprava daná čl. 133 Ústavy SR sa v poslednom období dostáva do problémov v konfrontácii s právnym režimom, aký predpokladajú orgány Rady Európy a Európskej únie v rozhodnutiach proti Slovenskej republike. Modelovo ide o dva typy situácií: v prvej by sa právny účinok rozhodnutia medzinárodného orgánu súdnej moci mal v Slovenskej republike zabezpečiť zrušením pôvodného rozhodnutia Ústavného súdu SR. V druhom type situácií samo rozhodnutie Ústavného súdu SR netreba zrušiť, ale nemožno s ním spojiť právny účinok. Od iného orgánu verejnej moci Slovenskej republiky sa vyžaduje, aby nepostupoval ako orgán viazaný právnym názorom Ústavného súdu SR.

Obnova konania

„Právoplatný rozsudok môže účastník napadnúť návrhom na obnovu konania, ak Európsky súd pre ľudské práva rozhodol alebo dospel vo svojom rozsudku k záveru, že rozhodnutím súdu alebo konaním, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva alebo slobody účastníka konania a závažné dôsledky tohto porušenia neboli odstránené priznaným primeraným finančným zadosťučinením.“ (§ 228 ods. 1 písm. d/ Občianskeho súdneho poriadku).

Podľa § 228 ods. 1 písm. e) OSP právoplatný rozsudok môže účastník napadnúť návrhom na obnovu konania aj vtedy, keď je v rozpore s rozhodnutím Súdneho dvora Európskych spoločenstiev alebo iného orgánu Európskych spoločenstiev.

V trestnom konaní obnova konania je predmetom úpravy § 394 zák. č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov. Podľa § 394 ods. 4 Trestného poriadku: „Skutočnosťou skôr neznámou podľa odsekov 1 až 3 je aj rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorého rozhodnutím prokurátora alebo súdu Slovenskej republiky alebo v konaní, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva alebo slobody

³ DRGONEC, J.: Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. 2. vydanie. Šamorín : Heuréka 2012, s. 128 – 129.

obvineného, ak negatívne dôsledky tohto rozhodnutia nemožno inak napraviť.“

Podľa § 31a zák. č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, postavení jeho sudcov a konaní pred ním v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“): „Ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevylučuje, použijú sa na konanie pred Ústavným súdom primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku alebo Trestného poriadku.“

Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy SR: „Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.“ Z ustanovenia čl. 152 ods. 4 možno vyvodiť, že uplatnenie § 228 ods. 1 písm. d) Občianskeho súdneho poriadku, rovnako ako § 394 ods. 4 Trestného poriadku v spojení s § 31a zákona o ústavnom súde neprichádza do úvahy, lebo by nebolo v súlade s čl. 133 Ústavy SR. Jednoznačnosť a nezvratnosť tohto záveru sa začína otriasť v základoch vo veciach, ktoré sa ocitnú pred Európskym súdom pre ľudské práva, či pred Súdny dvorom Európskej únie.

Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva

Európsky súd pre ľudské práva v posledných rokoch upravil svoju rozhodovaciu činnosť tak, aby oslobodil členské štáty Rady Európy od nadmerného zaťažovania povinnosťou poskytovať primerané zadosťučinenie v peniazoch a pri porušení ľudského práva na spravodlivý proces uznal nápravu poskytnutú v obnovenom vnútroštátnom konaní za najlepší spôsob odškodnenia za porušenie ľudského práva.⁴ V súlade s týmto trendom uznal obnovu konania podľa § 228 ods. 1 písm. d) Občianskeho súdneho poriadku za prostriedok, ktorým sa v Slovenskej republike umožňuje napraviť porušenie Dohovoru prostriedkami vnútroštátneho práva.⁵ V konaní pred Ústavným súdom SR sa podľa Európskeho súdu pre ľudské práva má primerane použiť Občiansky súdny poriadok v spojení s § 31 zákona o ústavnom súde.

Ak sa ustanovenie § 228 ods. 1 písm. d) uplatní podľa príkazu určeného v čl. 152 ods. 4, nemôže sa uplatniť v konaní pred Ústavným súdom SR, lebo obnova konania podľa § 228 ods. 1 písm. d) OSP v spojení s § 31a zákona o ústavnom súde nie je v súlade s čl. 133 Ústavy SR.

Predvídateľným dôsledkom takého postoja je postup Výboru ministrov Rady Európy podľa čl. 46 ods. 2 až 5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

K protikladnému výkladu možnosti obnoviť konanie pred Ústavným súdom SR, ak obnova konania vyplýva z rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva, vedie ustanovenie čl. 1 ods. 2 Ústavy SR: „Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“

K medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky patrí aj ten, ktorý ustanovuje čl. 46 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú, že sa budú riadiť právoplatným rozsudkom súdu vo všetkých prípadoch, ktorých sú stranami.“

⁴ Kounov v. Bulgaria, rozsudok k sťažnosti č. 24379/02 z 23. mája 2006, § 58-59.

⁵ Case Vojtěchová v. Slovakia, rozsudok z 25. septembra 2012 k sťažnosti č. 59102/08, § 27; Case of Harabin v. Slovakia, rozsudok z 20. novembra 2012 k sťažnosti č. 58688/11, § 178.

Povinnosť správať sa v súlade s rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva neurčuje iba úprava čl. 46 ods. 1 Dohovoru. Možno ju vyvodiť aj zo zásad medzinárodného práva, na ktoré sa vo svojich rozhodnutiach nie raz odvolal Európsky súd pre ľudské práva, pričom za prameň práva označil aj Viedenský dohovor o zmluvnom práve.

Pacta sunt servanda je základným kameňom medzinárodného práva. Túto zásadu zakotvuje Viedenský dohovor o zmluvnom práve (vyhl. č. 15/1988 Zb.) v čl. 26: „Každá platná zmluva zaväzuje zmluvné strany a musí byť nimi plnená dobromyseľne.“

Podľa čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve: „Strana sa nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie zmluvy. Toto pravidlo nie je na ujmu článku 46.“

V súlade s medzinárodným právom, ktoré je záväzné pre Slovenskú republiku, Slovenská republika nemôže odmietnuť obnovu konania pred Ústavným súdom SR, ak Európsky súd pre ľudské práva rozhodne, že obnova konania predstavuje primeraný spôsob nápravy porušenia ľudského práva alebo slobody garantovanej v Rade Európy.

Na neistotu spojenú s postupom pri rozhodovaní o prípustnosti obnovy konania pred Ústavným súdom SR nadväzuje neistota o priebehu obnoveného konania, ak by sa Ústavný súd SR rozhodol primerane použiť § 228 ods. 1 písm. d) OSP v spojení s čl. 1 ods. 2 Ústavy SR a čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve napriek nesúladu takej aplikácie zákona s čl. 133 Ústavy SR.

Uplatnenie práva na obnovu konania pred Ústavným súdom SR

Právo na obnovu konania založené rozsudkom Európskeho súdu pre ľudské práva nie je právom všetkých účastníkov konania pred Ústavným súdom SR. Subjektom tohto práva, aktívne legitimovaným subjektom je iba ten, komu ako sťažovateľovi Európsky súd pre ľudské práva potvrdil porušenie ľudského práva a obnovu konania označil za primeranú nápravu porušenia.

Právo na obnovu konania zakladá právoplatný rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva. Podmienky právoplatnosti určuje Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Podľa čl. 42: „Rozsudky vynesené komorami sa stanú právoplatnými v súlade s ustanoveniami článku 44 odsek 2.“

Podľa čl. 44 ods. 2: Rozsudok komory je právoplatný

- a) ak strany vyhlásia, že nepožiadajú o predloženie veci veľkej komore; alebo
- b) po uplynutí trojmesačnej lehoty odo dňa vynesenia rozsudku, pokiaľ strany nepožiadali o predloženie veci veľkej komore; alebo
- c) ak porota sudcov veľkej komory odmietne žiadosť o predloženie veci veľkej komore podanú v súlade s článkom 43.“

V ostatnom právo na obnovu konania pred Ústavným súdom SR podlieha úprave OSP.

Návrh na obnovu konania možno podať v subjektívnej lehote a v objektívnej lehote.

Subjektívnu lehotu určuje § 230 ods. 1 OSP. Návrh na obnovu konania môže oprávnený navrhovateľ podať v lehote troch mesiacov od času, keď sa dozvedel o dôvode obnovy, alebo od času, keď ho mohol uplatniť.

Rozsudky Európskeho súdu pre ľudské právo neraz získavajú na Slovensku publicitu, verejnosť sa o nich masmédii dozvedá v deň vyhlásenia rozsudku v Štrasburgu, alebo nasledujúci deň. Netýka sa to každého rozsudku. Pokiaľ ide o rozsudky, o ktorých masmédiá informujú, zväčša ide o približné informácie. V záujme nastolenia právnej istoty a vylúčenia s čl. 12 ods. 1 Ústavy SR nesúladsného rozdielneho právneho postavenia rovnakých subjektov (úspešných sťažovateľov) za okamih začatia subjektívnej lehoty podľa § 230 ods. 1 OSP treba označiť doručenie rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva sťažovateľovi.

Objektívnu lehotu pre podanie návrhu na obnovu konania určuje OSP vo všeobecnej lehote troch rokov. Z tejto všeobecnej úpravy zákon ustanovil výnimky. K nim zaradil aj ustanovenia § 228 ods. 1 písm. d). Na základe rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva možno podať návrh na obnovu konania pred Ústavným súdom SR aj po troch rokoch od právoplatnosti rozsudku.

Právomoc pléna Ústavného súdu SR je taxatívne určená čl. 131 ods. 1 Ústavy SR. Nakoľko preskúmanie rozhodnutia ústavného súdu vylučuje ustanovenie čl. 133, rozhodnutie o obnove konania podľa § 31a zákona o ústavnom súde v spojení § 228 ods. 1 písm. d) OSP možno hodnotiť ako rozhodnutie, ktoré náleží senátu ústavného súdu podľa čl. 131 ods. 2 Ústavy SR.

V prípade sťažnosti alebo iného konania zvereného do pôsobnosti senátu by bolo opodstatnené, aby o obnove konania nerozhodoval ten senát, ktorého rozhodnutie sa stalo príčinou konania pred Európskym súdom pre ľudské práva a ktoré Európsky súd pre ľudské práva označil za nesúladsné s ľudským právom na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Právny základ ponúka ustanovenie § 27 ods. 2 zákona o ústavnom súde určujúce sudcovi ústavného súdu povinnosť oznámiť predsedovi Ústavného súdu bez meškania dôvody svojho vylúčenia z výkonu sudcovskej funkcie v konaní o veci. Platná právna úprava však nevytvára právnu istotu, že sudcovia, ktorí zapríčinili porušenie Dohovoru, skutočne oznámia predsedovi ústavného súdu dôvod pre svoje vylúčenie z rozhodovania o obnove konania vedeného pred ústavným súdom. Takému výsledku by napomohol sťažovateľ, ak by v návrhu na obnovu konania zároveň vyhlásil, že sudcov dotknutého senátu odmieta pre predpojatosť podľa § 28 zákona o ústavnom súde. Právna istota ani v tomto prípade nie je absolútna. Za jej dostatočné krytie však možno označiť požiadavku zdravého rozumu na strane sudcov v senáte, ktorý by podľa § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodoval o námietke predpojatosti. Zachovanie pôsobnosti senátu, ktorý raz už o veci rozhodol v nesúlade s Dohovorom, vytvára silný predpoklad pre opodstatnenú domnienku o ďalšom porušení ľudského práva na spravodlivý proces.

Účelom obnovy konania pred Ústavným súdom SR je umožniť sťažovateľovi, aby Ústavný súd SR preskúmal namietnuté porušenie základného práva alebo slobody, prípadne ľudského práva alebo základnej slobody bez toho, aby v takom konaní porušil ľudské právo zaručené Dohovorom. To má za následok, že Ústavný súd SR musí v obnovenom konaní odstrániť procesný nedostatok, zmeniť svoj postup tak, aby k výsledku (k rozhodnutiu o merite sťažnosti) došiel bez opakovaného porušenia ľudského práva. V tomto rozsahu je Ústavný súd SR viazaný právnym názorom Európskeho súdu pre ľudské práva.

Ak Ústavný súd SR uvedie obnovené konanie do súladu s rozsudkom Európskeho súdu pre ľudské práva, splní záväzok Slovenskej republiky. Ústavný súd SR aj v obnovenom konaní môže zotrvať na pôvodnom meritórnem rozhodnutí. Môže ústavnú sťažnosť zamietnuť či vysloviť, že sťažovateľom namietnuté základné právo alebo sloboda porušené nebolo. Odstránenie porušenia ľudského práva, ktoré zistil Európsky súd pre ľudské práva však môže mať za následok aj zmenu rozhodnutia Ústavného súdu SR, prijatie nálezu vyslovujúceho porušenie základného práva a slobody.

Rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie

Rozhodovacia činnosť Súdneho dvora Európskej únie nastoľuje príbuzný konflikt spätý s kolíziou právnych názorov vyslovených Súdny dvorom a predtým Ústavným súdom SR a následným zabezpečením právneho účinku pre právny názor Súdneho dvora EÚ. V tomto konflikte nejde priamo o zmenu rozhodnutia Ústavného súdu SR, ale o nepriznanie právneho účinku rozhodnutiu ústavného súdu.

Súdny dvor Európskej únie v konaní o prejudiciálnej otázke vedenom proti Slovenskej republike vyslovil okrem iného:

„Článok 267 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd, akým je súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, má povinnosť obrátiť sa z vlastného podnetu na Súdny dvor s návrhom na začatie prejudiciálneho konania, aj keď rozhoduje vo veci, ktorá mu bola vrátená na konanie po tom, ako bolo jeho prvé rozhodnutie zrušené ústavným súdom dotknutého členského štátu a vnútroštátne pravidlo mu stanovuje povinnosť rozhodnúť v spore v zmysle právneho názoru vyjadreného týmto ústavným súdom.“⁶

Súdny dvor EÚ vo vzťahu k posúdeniu otázok komunitárneho a únieového práva v Slovenskej republike v odôvodnení svojho rozhodnutia výslovne uviedol:

„Nemožno pripustiť, aby pravidlá vnútroštátneho práva, hoci sú ústavnej povahy, ohrozovali jednotu a účinnosť práva Únie.“⁷

„Vnútroštátne pravidlo, ktoré zaväzuje Najvyšší súd Slovenskej republiky riadiť sa právnym názorom Ústavného súdu Slovenskej republiky, teda nemôže brániť vnútroštátnemu súdu, aby sa obrátil na Súdny dvor s návrhom na začatie prejudiciálneho konania v ktoromkoľvek okamihu počas konania, ktorý považuje za vhodný, a neuplatnil v prípade potreby posúdenie vyjadrené Ústavným súdom Slovenskej republiky, ktoré sa zdá byť v rozpore s právom Únie.“⁸

V okolnostiach prípadu to prakticky znamená, že Najvyšší súd SR nemá byť viazaný právnym názorom, ktorý Ústavný súd SR vyslovil v konaní o sťažnosti.

K právnemu názoru Súdneho dvora EÚ existuje vo vnútroštátnom právnom poriadku SR alternatíva ustanovená zákonom.

⁶ C-416/10. Jozef Križan a ostatní proti Slovenskej inšpekcii životného prostredia, za účasti Ekologická skládka, a.s. Rozsudok Súdneho dvora z 15. januára 2013, s. 17, § 73.

⁷ C-416/10. s. 16, § 70.

⁸ C-416/10, s. 16-17, § 71.

Zákon o ústavnom súde určil záväznosť právneho názoru vysloveného ústavným súdom:

1. v konaní o súlade právnych predpisov, kde orgán, ktorý je povinný uviesť právny predpis do súlade v zmysle čl. 125 ods. 3, je viazaný právnym názorom vysloveným v náleze Ústavného súdu SR;

2. v konaní o sťažnosti ak ústavný súd právoplatné rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah zruší a vec vráti na ďalšie konanie, orgán, o ktorého rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah ide, je povinný vec znovu prerokovať a rozhodnúť. V tomto konaní alebo postupe je viazaný právnym názorom ústavného súdu;

3. v konaní o sťažnosti orgánu územnej samosprávy, ak ústavný súd rozhodnutie zruší a vec vráti na ďalšie konanie, orgán, ktorý vo veci rozhodol, je povinný vec znova prerokovať a rozhodnúť. V tomto konaní je viazaný právnym názorom ústavného súdu.

Sám právny názor ústavného súdu je prvkom ochrany ústavnosti s neistým začlenením do aplikovanej ochrany ústavnosti.⁹ Ak (nie opodstatnene) možno vyvolať diskusiu o právnej záväznosti právnych názorov vyslovených ústavným súdom, hoci táto mala byť už uzavretou otázkou aplikácie a interpretácie Ústavy SR, o to problematickejšia môže byť „odstávka“ právneho názoru Ústavného súdu SR slúžiaca na zabezpečenie právneho účinku právneho názoru vysloveného Súdny dvorom EÚ.

Aj v prípade rozhodnutí Súdneho dvora EÚ prichádza do úvahy povinnosť prednostného uplatnenia postupu podľa čl. 27 Viedenského dohovoru v spojení s čl. 1 ods. 2 Ústavy pred zákonom o ústavnom súde, ako aj case-law Súdneho dvora ES, ktoré vytýčilo rovnakú líniu. Zhodne s rozhodnutiami Európskeho súdu pre ľudské práva, aj rozhodnutia Súdneho dvora EÚ čelia potenciálnej hrozbe, že orgán Slovenskej republiky, ktorého úlohou bude zabezpečiť právny účinok rozhodnutiu jedného z týchto medzinárodných orgánov, začne presadzovať tézu o nemožnosti zmeniť rozhodnutie Ústavného súdu SR podľa čl. 133 Ústavy SR alebo o svojej viazanosti právnym názorom Ústavného súdu SR. Stav daný platnou právnou úpravou sa v dôsledku tejto možnosti spája s výraznou právnou neistotou.

Platná právna úprava predstavuje formálnu prekážku nápravy stavu zapríčineného porušením práva Rady Európy či komunitárneho a únieového práva Ústavným súdom SR. Vo vzťahu k právu Rady Európy je prekážkou čl. 133 Ústavy SR. Vo vzťahu k právu Európskej únie to môže byť nielen čl. 133 ústavy, ale aj ustanovenia zákona o ústavnom súde o záväznosti právnych názorov Ústavného súdu SR. K zosúladieniu právnych názorov Európskeho súdu pre ľudské práva, resp. Súdneho dvora Európskej únie s platnou právnou úpravou by mohlo dôjsť aj bez zmeny platnej právnej úpravy pomocou dôslednej interpretácie a aplikácie prameňov medzinárodného práva pri uplatňovaní Ústavy SR, avšak tento postup má 50% pravdepodobnosť skutočného uplatnenia. Zo štatistického hľadiska tak vzniká značná právna neistota, ktorá implikuje vážnu hrozbu nedodržania postupu predvídaného európskymi orgánmi súdnej moci. V prípade naozajstného nastania tejto hrozby by Slovenská republika na medzinárodnom fóre vyvolala konfliktnú situáciu, v ktorej by ťahala za kratší koniec.

Súbežne existuje ďalšia relevantná okolnosť. K rozvinutej právnej kultúre patrí odstraňovanie alternatívnych možností aplikácie práva cestou interpretácie, nie zmenami platnej právnej úpravy. Tento postoj k platnému právu nepatrí k slovenským zvyklostiam.

⁹ Porovnaj napr. MACEJKOVÁ, I.: K vybraným aspektom ústavnoprávnej úpravy ochrany ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky. In: Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. Výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky. Bratislava : Longfinger, s.r.o., 2012, s. 17 – 19.

Keď vzniknú dôvody pre pochybnosť ohľadne platnej právnej úpravy, právna úprava sa zmení alebo doplní. Často aj celkom nadbytočne. Obnovenie konania o ústavnej sťažnosti zdanlivo patrí k otázkam, aké by sa dali dosiahnuť interpretáciou platnej úpravy bez zmeny ústavy. A predsa ide o riešenie, aké je svojou podstatou neprijateľné. Zosúladenie vnútroštátneho právneho poriadku s rozhodnutiami Európskeho súdu pre ľudské práva a s rozhodnutiami Súdneho dvora EÚ sa dá dosiahnuť iba interpretáciou práva, pri ktorej sa poprie výslovná úprava Ústavy SR. Popretie základného zákona štátu za účelom nastolenia právnych účinkov umožňujúcich plniť medzinárodné záväzky štátu predstavuje riešenie, ktoré nemá povahu optimálneho, a možno ani prijateľného riešenia. Za takých okolností zmenu ústavy možno pokladať za jediný krok zachovávajúci hodnoty právneho štátu.

S prihliadnutím na všetky tieto súvislosti je opodstatnené eliminovať potenciálnu hrozbu zmenou Ústavy SR, doplnením a rozšírením ustanovenia čl. 133 o podmienky, za ktorých rozhodnutie Ústavného súdu SR nie je konečné a o úpravu postupu, aký má nasledovať po označení rozhodnutia ústavného súdu medzinárodným orgánom súdnej moci za rozhodnutie zapríčínujúce porušenie medzinárodného dohovoru.

Doplnenie Ústavy SR o právny účinok začatia konania o výklade ústavy, ak je vec sporná

Skupina 44 poslancov Národnej rady SR navrhla obžalovať prezidenta SR okrem iného z dôvodu, že „lehota 18 mesiacov, počas ktorej prezident nerozhodol o návrhu na vymenovanie kandidáta do funkcie generálneho prokurátora, je v porovnaní s inými prípadmi, keď prezident vymenúva a odvoláva osoby navrhnuté inými príslušnými orgánmi na vymenovanie alebo odvolanie do funkcie najdlhšie do 6 mesiacov od rozhodnutia príslušného orgánu, je zjavne neprimeraná, pretože je trojnásobne dlhšia ako v iných prípadoch.“¹⁰ Túto lehotu navrhovateľ získal, keď do nej započítal aj obdobie od podania návrhu na Ústavný súd SR, aby podal výklad pôsobnosti prezidenta SR podľa čl. 102 ods. 1 písm. t) Ústavy SR do dňa, keď Ústavný súd SR požadovaný výklad skutočne podal.¹¹ Inak prerozprávané, prezident SR nemal počas rozhodovania ústavného súdu otáľať, lebo jeho ústavnou povinnosťou bolo nevyčkávať na to, ako ústavný súd vysvetlí príslušnú ústavnú normu, ale vymenovať navrhnutého kandidáta Národnej rady SR na funkciu generálneho prokurátora SR.

Ústava SR v platnej podobe taký postup umožňuje, hoci možno pochybovať o jeho súlade so zdravým rozumom, aj so zásadami implikovanými v koncepcii materiálneho právneho štátu.

K znakom implikovaným v koncepcii materiálneho právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR) možno zahrnúť racionalitu a efektívnosť, funkčnosť organizácie štátneho mechanizmu, racionalitu a efektívnosť usporiadania vzťahov medzi orgánmi štátu a ústavného postavenia každého z nich. Za racionálne a efektívne nemožno označiť správanie orgánu štátu, ktorý sa ocitne v ústavne relevantnom spore o výklad ústavy alebo ústavného zákona, oprávnený navrhovateľ predloží Ústavnému súdu SR návrh na podanie výkladu ústavy a orgán štátu,

¹⁰ Obžaloba na prezidenta Slovenskej republiky podľa čl. 107 Ústavy Slovenskej republiky, s. 12, bod 32.

¹¹ Ústavný súd SR podal výklad pôsobnosti prezidenta SR podľa čl. 102 ods. 1 písm. t) uznesením zo dňa 24. októbra 2012. Uznesenie bolo vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky č. 390/2012 dňa 15. decembra 2012.

ktorý stojí v spore proti oprávnenému navrhovateľovi, nevyčká na rozhodnutie ústavného súdu, ale namiesto toho uplatní priznanú právomoc podľa svojich predstáv. Po vzniku sporu o účel, obsah alebo rozsah ústavnej normy z požiadavky racionálneho a efektívneho fungovania orgánov štátu možno vyvodiť, že od podania návrhu na podanie výkladu ústavy až do vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu o výklade ústavy neplynie lehota na uplatnenie právomoci, o ktorú vznikol spor.

Ústavný súd SR v konaní o výklad ústavy, ak je vec sporná, rieši konkrétny spor. Bez vzniku takého sporu ústavný súd nemôže uskutočniť konanie o výklade ústavy.¹² V dôsledku toho nemožno odmietnuť aplikáciu ústavnej normy, o ktorú vznikol spor, v podobe, ktorú jej prizná výrok Ústavného súdu SR v konkrétnom spore na základe tvrdenia, že ak orgán verejnej moci uplatní výklad podaný ústavným súdom na svoj ďalší postup v tomto spore, bude konať protiprávne, lebo prizná právny účinok uzneseniu ústavného súdu o výklade ústavy v skutkovom stave pred nadobudnutím účinnosti právnej normy formovanej výkladom Ústavného súdu SR. Aj v spore, ktorý sa stal príčinou pre vedenie konania o výklade ústavy, musí byť účastník sporu viazaný výkladom ústavného súdu od okamihu vyhlásenia výkladu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Podľa tretej vety čl. 128 ústavy výklad ústavy podaný Ústavným súdom SR je všeobecne záväzný od okamihu jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov SR. Všeobecná záväznosť sa vzťahuje na každý orgán verejnej moci bez výnimky. Ústava SR nevytvára právny základ pre takú interpretáciu, ktorá by ústavne konformným spôsobom umožnila zaviesť prax, podľa ktorej výklad ústavy podaný Ústavným súdom SR je všeobecne záväzný pre každý prípadný spor, ktorý o zhodné ustanovenie Ústavy SR vznikne po uverejnení výkladu daného ustanovenia, ale zákaz retroaktivity vylučuje uplatnenie tohto výkladu v spore, ktorý sa stal príčinou pre podanie výkladu ústavy alebo ústavného zákona.

Konanie o výklade ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná, musí ponúknuť výsledok nielen do budúcnosti, ale aj pre konkrétny spor, v ktorom vznikol spor o pôsobnosť medzi dvomi orgánmi štátu. Na báze platnej právnej úpravy to možno dosiahnuť racionálnym správaním, keď orgány, ktoré sa ocitli v spore, vyčkajú na rozhodnutie ústavného súdu a to potom vykonajú. V správaní orgánov štátu na Slovensku nie vždy prevláda racionalita. To je na úkor právnej istoty, že v konkrétnom spore sa uplatní pôsobnosť orgánov štátu v súlade so záväzným výkladom dotknutej ústavnej normy. K právnej istote môže viesť iba doplnenie Ústavy SR.

Ak prezident SR má pochybnosť, či predmet referenda, ktoré má vyhlásiť, je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom, môže podať návrh na konanie pred Ústavným súdom SR podľa čl. 125b ods. 2 Ústavy SR. Prezident SR má ústavnú povinnosť vyhlásiť referendum do 30 dní od prijatia petície za vyhlásenie referenda alebo od prijatia uznesenia Národnej rady SR (čl. 95 ods. 1). Táto lehota sa *ex constitutione* prerušuje, ak prezident SR podá na Ústavný súd SR návrh na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť, je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom (čl. 95 ods. 2 druhá veta). Možno uvažovať o prevzatí tohto postupu aj do konania o výklade ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná. Právnym účinkom podania návrhu na výklad ústavnej normy by malo byť pozastavenie práva uplatniť spornú pôsobnosť až do vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu. Vylúčil by sa tak potenciálny nátlak na orgán štátu, aby svoju pôsobnosť uplatnil, aj prípadná svojvôľa, že orgán štátu svoju pochybne interpretovanú pôsobnosť uplatní skôr, ako ústavný súd vysloví, že si ju vykladá nesprávne a nemôže ju uplatniť tak, ako by to rád urobil.

¹² Podľa § 45 zákona o ústavnom súde: „Ústavný súd podáva výklad ústavných zákonov len vtedy, ak je vec sporná.“

Doplnenie Ústavy SR o právny účinok

rozhodnutia o zrušení rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu

Za vážny nedostatok platnej právnej úpravy možno označiť nejasnosť právneho účinku nálezu Ústavného súdu SR, ak ústavný súd zistí, že rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Môže ústavný súd v takom prípade rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu zrušiť, alebo môže iba konštatovať nesúlad namietnutého rozhodnutia bez právomoci zrušiť rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu? S prihliadnutím na vypätosť situácie, v ktorej by sa také konanie viedlo, ide o výraznú právnu neistotu, ktorú nastoľuje platná právna úprava.

Ústavný súd SR má ústavou priznanú právomoc vydať zrušujúce rozhodnutie v sporoch o ústavnej sťažnosti (čl. 127 ods. 2), v sporoch o sťažnosti orgánu územnej samosprávy (čl. 127a ods. 2), vo volebných sporoch (§ 63 ods. 1 písm. b/ a c/ zákona o ústavnom súde). O prípadnej právomoci Ústavného súdu SR zrušiť rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu možno uvažovať buď s využitím § 31a zákona o ústavnom súde, alebo v nadväznosti na predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu SR, ktorý zriedkavo, ale predsa, vyvodil svoju právomoc z čl. 124 Ústavy SR.¹³ S prihliadnutím na vypätosť situácie, v ktorej by sa také konanie viedlo, uplatnenie „vyvodenej právomoci“ nepredstavuje optimálne riešenie bez ohľadu na to, či by Ústavný súd SR úvahu o svojej právomoci zrušiť rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu založil na aplikácii čl. 124 ústavy alebo § 31a zákona o ústavnom súde. Naopak, vyhlásenie núdzového stavu v rozpore s ústavou alebo ústavným zákonom si nevyhnutne vyžaduje okamžitú nápravu bez otáľania. Pre ochranu ústavnosti je nevyhnutné, aby Ústavný súd SR protiústavné rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu zrušil bez zbytočného odkladu. *De constitutione ferenda* ide o veľmi závažnú požiadavku na zmenu a doplnenie platnej právnej úpravy. So štandardne fungujúcim demokratickým a právnym štátom nie je zlučiteľná platná právna úprava, ktorá nepriznáva nijakému orgánu štátu jednoznačnú a nespochybniteľnú možnosť zrušiť vyhlásený núdzový stav, dokonca ani vtedy nie, ak bol núdzový stav vyhlásený v nesúlade s Ústavou SR alebo s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

Prejudiciálne rozhodovanie v pléne

Poznatky z porovnávacieho ústavného práva signalizujú, že v európskych štátoch nie je nepredstaviteľné, ani výnimočné, ak osoba môže požiadať o preskúmanie zákona s ústavou alebo medzinárodným dohovorom, pokiaľ úprava ustanovená zákonom porušuje jej základné právo alebo slobodu. V Slovenskej republike fyzická ani právnická osoba takú možnosť nemá. Prispieva k tomu procesná prekážka. O súlade zákona s Ústavou SR rozhoduje plénum Ústavného súdu SR. O sťažnosti, ktorá je prostriedkom ochrany základných práv a slobôd zaručených osobe, rozhoduje senát Ústavného súdu SR. S prihliadnutím na túto okolnosť podľa ustálenej rozhodovacej praxe ústavného súdu, ak by rozhodovaniu o sťažnosti malo

¹³ Napr. II. ÚS 80/01. Uznesenie z 22. novembra 2001, s. 4.

predchádzať konanie o súlade právneho poriadku, Ústavný súd SR takú sťažnosť odmietne ako sťažnosť podanú zjavne neoprávnenou osobou.¹⁴

Úprava pre konanie o núdzovom stave sa v otázke právomoci pléna a senátov ústavného súdu zhoduje s úpravou pre konanie o súlade právneho poriadku.¹⁵

Aj keď ústavný súd dosiaľ nerozhodoval o sťažnosti namietajúcej porušenie základných práv a slobôd v čase výnimočného stavu, nemožno očakávať, že takú sťažnosť by preskúmal v merite veci.

Právny poriadok SR sa zakladá na domnienke súladu zákona s ústavou a medzinárodnými dohovormi, dokiaľ Ústavný súd SR nerozhodne, že zákon a častejšie iba jeho časť nie je v súlade s Ústavou SR.¹⁶ Takto postavený model možno označiť za základ materiálneho právneho štátu. Opačný postoj odvíjaný od domnienky o nesúlade zákona s ústavou by bol v rozpore so zdravým rozumom. Domnienka súladu zákona s ústavou, až dokiaľ ústavný súd nerozhodne o nesúlade sa na odvrátenej strane spája so štatistickou pravdepodobnosťou, že ústave odporujúci zákon zostane platný jedine z dôvodu, že nijaký oprávnený navrhovateľ nepožiadala ústavný súd, aby preskúmal, či zákon naozaj je v súlade s ústavou. Doplnenie existujúceho modelu konania o súlade právnych predpisov o možnosť viesť takéto konanie aj na návrh fyzickej osoby alebo právnickej osoby znižuje túto štatistickú pravdepodobnosť, vytvára predpoklady na to, aby sa viac ústave odporujúcich zákonov stratilo z právneho poriadku SR.

K umožneniu takého postupu by mohlo prispieť prepojenie právomoci pléna s právomocou senátov Ústavného súdu SR. „Senát, ktorý v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospeje k právnemu názoru odchylnému od právneho názoru vyjadreného už v rozhodnutí niektorého zo senátov, predloží plénu Ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Plénum Ústavného súdu rozhodne o zjednotení odchylných právnych názorov uznesením. Senát je v ďalšom konaní viazaný uznesením pléna Ústavného súdu.“ (§ 6 zákona o ústavnom súde). Porovnateľne s týmto postupom by sa senátu mohla priznať právomoc prerušiť konanie o sťažnosti, aby požiadal plénum ústavného súdu o preskúmanie, či sťažovateľom namietnuté ustanovenie zákona odporuje ústave, ako to tvrdí sťažovateľ. Ak by plénum zistilo opodstatnenosť námietky, plénum by nálezom potvrdilo nesúlad zákona s Ústavou SR. Následne by senát rozhodol o tom, či porušením ústavy prijatím relevantného

¹⁴ Podľa Ústavného súdu SR: „Predmetom konania o ústavnej sťažnosti nemôže byť rozhodovanie o súlade zákona s Ústavou Slovenskej republiky. K rozhodovaniu o nesúlade zákona s Ústavou Slovenskej republiky by Ústavný súd Slovenskej republiky mohol dospieť len v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky. Na toto konanie je však podľa čl. 131 Ústavy Slovenskej republiky daná právomoc pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky a možno ho začať len na návrh aktívne procesne legitimovaných subjektov ustanovených v § 18 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.“ (II. ÚS 806/2000. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2000, s. 341).

¹⁵ Rozhodnutie o tom, či rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom patria do právomoci pléna ústavného súdu podľa čl. 129 ods. 6 ústavy. Plénum nemá právomoc konať o sťažnostiach. Senát ústavného súdu má právomoc konať o sťažnostiach bez možnosti zaoberať sa otázkou, či rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Ústavný súd SR na to všetko prihliadol, keď odmietol sťažnosť, ktorou sťažovateľka namietla porušenie svojich základných práv vyhlásením núdzového stavu. „V rámci predbežného prerokovania návrhu ústavný súd dospel k záveru, že navrhovateľka ako fyzická osoba de lege lata nedisponuje procesnoprávnym oprávnením namietat rozpor napadnutého rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu a naň nadväzujúcich ďalších rozhodnutí s ústavou, ústavným zákonom a dohovorom.“ I. ÚS 21/2012. Uznesenie z 11. januára 2012, s. 4. „V okolnostiach danej veci konaniu podľa čl. 127 ústavy predchádza konanie podľa čl. 129 ods. 6 ústavy, na vyvolanie ktorého navrhovateľka nie je oprávnenou osobou.“ (I. ÚS 21/2012. Uznesenie z 11. januára 2012, s. 6.)

¹⁶ Napr. I. ÚS 47/95. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995, s. 245.

zákona došlo aj k porušeniu základného práva sťažovateľa. Takou úpravou by sa zabezpečila zaužívaná del'ba moci medzi plénum a senáty Ústavného súdu SR. O postupovaní námietky o porušení ústavy uplatnenej v konaní o sťažnosti senátom do pléna možno rovnako uvažovať aj v prípade rozhodnutí o vyhlásení núdzového stavu a rozhodnutí o vyhlásení núdzového stavu.¹⁷

Záver

Naznačené riešenia čiastkových problémov právomoci ústavného súdu nie sú jediné otázky, v ktorých možno hľadať cesty k efektívnejšej ochrane ústavnosti Ústavným súdom SR.¹⁸ Za opodstatnenú možno označiť nielen odbornú diskusiu o problematike, ale aj vytýčenie zámeru pripraviť osobitnú novelizáciu Ústavy SR tak, aby sa jej výlučným predmetom stalo zdokonalenie úpravy postavenia a činnosti Ústavného súdu SR.

¹⁷ Podrobnejšie DRGONEC, J.: Podmienky a právny účinok vyhlásenia núdzového stavu. *Justičná revue*, 2012, č. 1, s. 81 – 85.

¹⁸ Ako príklad možno uviesť preskúmanie ústavnosti bilaterálnych medzinárodných zmlúv je jednou z ďalších otázok. Ide o medzinárodnú zmluvu, preskúmateľnú v konaní podľa čl. 125a Ústavy SR za predpokladu, že sa táto zmluva vyhodnotí ako medzinárodná zmluva, ktorej súlad s ústavou alebo s ústavným zákonom môže na Ústavnom súde SR napadnúť vláda SR alebo prezident SR pred predložením na rokovanie v Národnej rade SR. Pochybnosť sa v tomto prípade dá stavať na tom, že zmluvu neuzavrela vláda SR, ale minister spravodlivosti SR, a že predmetom konania podľa čl. 125a ústavy môžu byť vládne zmluvy (zmluvy uzatvorené vládou SR), a nie aj zmluvy uzatvorené mimo vlády SR, napríklad ministerstvami.