

Všeobecné ustanovenia o konaní pred Ústavným súdom. Kritické poznámky k novému zákonu (II.)

M a z á k, J., J á n o š í k o v á, M.*

MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: Všeobecné ustanovenia o konaní pred Ústavným súdom. Kritické poznámky k novému zákonu. (II.) Právní obzor, 102, 2019, č. 2, s. 97 – 113.

The General Provisions of the New Act on the Constitutional Court. Critical Remarks. (II.) The authors analyse critically the General Provisions (GP) of the New Act on the Constitutional Court which becomes legally binding from the 1 March 2019. The purpose of the GP shall be to simplify and make more effective the whole procedure before the Constitutional Court. There are several reasons why this aim has not been achieved. The legislative process suffered from the severe flaws. Provisions concerning a proposal of initializing of proceedings and other submissions are unclear. The position of the parties and their representatives including participating parties is not very stable. Authors express some doubts on impartiality of judges in relation to their political past. They criticize the lack of consequences of a procedural decision by which the proposal of initializing is rejected only for the reason that in favour of it have voted less than seven judges. Finally, a supporting application of Civil Dispute Code is not enough for a proper functioning of the Constitutional Court.

Key words: General provision, New act on the Constitutional Court, legislative procedure, proposal of initializing of proceedings, parties and participating parties, rejection of proposal on the basis of lack of votes, application of Civil Dispute Code

I. Význam všeobecných ustanovení nového zákona o ústavnom súde

Nový zákon o ústavnom súde (zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov – ďalej len nový zákon o ústavnom súde) obsahuje v piatej časti všeobecné ustanovenia o konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len ústavný súd). Kopíruje tak historicky prvú právnu reglementáciu konania pred ústavným súdom, ktorá tiež upravovala všeobecné ustanovenia týkajúce sa konania. Vzhľadom na počet ustanovení išlo o pomerne stručnú právnu úpravu (§ 18 až 36a zákona 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 zrušený zákon o ústavnom súde).

Nový zákon o ústavnom súde upravuje všeobecné pravidlá postupu a rozhodovania ústavného súdu v 41 ustanoveniach. Otázka je, či masívne rozšírená úprava všeobecných

* Prof. JUDr. Ján M a z á k, PhD., profesor Ústavu medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach; doc. JUDr. Martina J á n o š í k o v á, Ph.D., riaditeľka Ústavu medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach.

noriami procesného práva v konaní pred ústavným súdom je koncipovaná tak, aby prispela k účinnejšej ochrane ústavnosti alebo stále máme do činenia s viacerými otáznikmi, ktoré vyžadujú odpovede na úrovni zákonodarcu.

Sústredíme sa nielen na analýzu prijatého textu, ale aj na to, do akej miery všeobecné ustanovenia o konaní nového zákona o ústavnom súde reflektujú judikatúru ústavného súdu, prípadne poznatky a odporúčanie právnej doktríny.

II. Legislatívna výhrada (aj) k všeobecným ustanoveniam nového zákona o ústavnom súde

Podľa § 4 ods. 4 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z. z. (ďalej len zákon o tvorbe právnych predpisov) do právneho predpisu sa nepreberá ustanovenie iného právneho predpisu, ale použije sa odkaz na tento právny predpis alebo na priamo záväzný právny akt Európskej únie.

V časti nového zákona o ústavnom súde, týkajúcej sa všeobecných ustanovení o konaní pred ústavným súdom, nájdeme viaceré ustanovenia, ktoré sú úplne zhodné s ustanoveniami Civilného sporového poriadku (ďalej len CSP). Napríklad § 38 ods. 1, 2, 39 ods. 1, 2, § 40, § 44, § 49 ods. 1 nového zákona o ústavnom súde majú rovnaké znenie ako § 155 ods. 1, 2, § 123 ods. 1, § 124 ods. 1, § 125, § 126 ods. 1, § 127 ods. 2 CSP.

Vzniká otázka, aký účel má odkaz na CSP v § 62 nového zákona o ústavnom súde, podľa ktorého, ak tento zákon v piatej časti alebo šiestej časti neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, vzťahuje sa na konanie pred ústavným súdom podľa povahy veci primerane CSP.

Ani z dôvodovej správy sa nedá zistiť, prečo nepostačovalo na podporné použitie CSP ustanovenie § 62 nového zákona o ústavnom súde, ale zvolila sa, v podstate zákonom o tvorbe právnych predpisov zakázaná metóda doslovného prevzatia niektorých ustanovení CSP. Ich opakovanie, doslovné alebo len s nepatrnými odlišnosťami, zakladá domnienku, že úpravu v novom zákone o ústavnom súde treba vykladať a používať inak než v konaní pred sporovými súdmi. Z toho dôvodu sa nazdávame, že najvhodnejším spôsobom riešenia tejto výkladovej ťažkosti by bolo vypustenie ustanovení, ktoré doslova opakujú CSP, a nahradiť ich odkazom, tak ako to požaduje § 4 ods. 4 zákona o tvorbe právnych predpisov.

Zákon o tvorbe právnych predpisov nebol dodržaný ani v súvislosti s dôvodovou správou nového zákona o ústavnom súde. Podľa § 7 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov dôvodová správa sa člení na všeobecnú časť a osobitnú časť. Osobitná časť dôvodovej správy obsahuje vecné odôvodnenie jednotlivých navrhovaných ustanovení právneho predpisu, pričom do odôvodnenia sa nesmie preberať text týchto ustanovení.

Ak sa však začítame do dôvodovej správy k § 32 až 38, zistíme, že jej obsahom je v podstate text týchto paragrafov bez toho, aby boli uvedené vecné dôvody prijatia týchto právnych noriem.¹

¹ Tento príklad nie je ojedinelý, skôr je možné konštatovať, že taký spôsob spracovania dôvodovej správy je typický pre celý nový zákon o ústavnom súde.

Uvedený nedostatok nemá len formálny charakter. V ďalšej časti našej štúdie o účastníkoch konania a súvisiacich otázkach ukážeme, aké výkladové ťažkosti môžu a budú vznikať, pričom práve dôvodová správa by mohla, aspoň sčasti, napomôcť ich riešeniu. Za daného stavu nezostáva iné, než čakať na výklady obsiahnuté v budúcej rozhodovacej praxi senátov a pléna ústavného súdu.

III. Začatie konania pred ústavným súdom

3.1. Podanie a návrh na začatie konania: nečitateľné rozlíšenie

Podľa novej právnej úpravy je podaním každý úkon určený ústavnému súdu. Môže ním teda byť procesný úkon, ktorým:

- sa začína konanie pred ústavným súdom;
- účastníci konania a zúčastnené osoby vyjadrujú svoje procesné stanoviská vo veci samej, navrhujú dokazovanie, prerušenie konania a predloženie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru EÚ, odmietajú sudcov pre pochybnosti o ich nezáujatosti, žiadajú o odročenie verejného ústneho pojednávania a tak by sa dalo pokračovať;
- sa podáva mimoriadny opravný prostriedok podľa čl. 133 ústavy, nepresne pomenovaný ako návrh na obnovu konania;
- je možné naložiť spôsobom predvídaným v § 53 nového zákona o ústavnom súde (podanie nie je návrhom na začatie konania a zjavne ani návrhom na začatie mimoriadneho opravného konania podľa čl. 133 ústavy, a preto je možné odložiť ho).

Podaním je aj návrh na začatie konania pred ústavným súdom. V § 42 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde sú uvedené podania, ktoré sa považujú za návrh na začatie konania. Tento výpočet návrhov na začatie konania je nadbytočný. Nie je jasný účel takého vymedzenia a neprispieva k jednoznačnosti a právnej istote.²

Formulácia § 42 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde naznačuje, a potvrdzuje to aj dôvodová správa, že ide o taxatívny výpočet typov návrhov na začatie konania. Napriek tomu v ňom chýba návrh na disciplinárne stíhanie sudcu ústavného súdu, ako aj návrh na začatie disciplinárneho konania proti predsedovi ústavného súdu podaný najmenej troma pätinami poslancov národnej rady.

Pochybnosti, naopak, vznikajú pri zaradení návrhu na obnovu konania pred ústavným súdom podľa čl. 133 ústavy medzi návrhy na začatie konania. V tomto prípade však nejde o návrh na začatie konania. Tento návrh je mimoriadnym opravným prostriedkom, ktorým sa nezačína konanie, ale napáda sa už právoplatné rozhodnutie ústavného súdu návrhom na jeho preskúmanie.³

² Podľa dôvodovej správy k § 42 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde, keďže ústava používa na označenie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom rôzne výrazy (návrh, sťažnosť, žiadosť, obžaloba), sú v tomto v záujme jednoznačnosti a právnej istoty taxatívne vymedzené **všetky** typy návrhov na začatie konania pred ústavným súdom, pre ktoré platia ustanovenia o návrhu na začatie konania.

³ Pozri Mazák, J. Obnova konania pred Ústavným súdom SR: prvé skúsenosti, pochybnosti a jeden námiet. Bulletin slovenskej advokácie, č. 11/2017, s. 24-28, ako aj dielo citované v poznámke č. 1 Bárány, E. Obnova

Napokon, taxatívne vymedzenie návrhov na začatie konania neráta s tým, že návrh na začatie konania môže byť aj atypickým podaním, ktorého predmet by nepatril do právomoci ústavného súdu, ale navzdory tomu navrhovateľ bude požadovať, aby ústavný súd konal a rozhodol.

3.2. *Začatie konanie ako rébus v novom zákone o ústavnom súde*

Určenie okamihu začatia konania pred každým súdom, nielen ústavným súdom, je veľmi dôležité z viacerých dôvodov, ku ktorým patria najmä právna istota a počítanie lehôt, ktoré sú, spravidla, určené na účinné (včasné) uplatnenie nároku na súdnu ochranu. Začatie konania súčasne znamená vznik pozitívneho záväzku štátu garantovať základné právo na súdnu ochranu a v nadväznosti na to povinnosť súdu o návrhu konať a rozhodnúť. Procesne alebo vecne.

Podľa § 41 nového zákona o ústavnom súde konanie pred ústavným súdom sa začína na návrh oprávnených subjektov uvedených v čl. 130 ods. 1 ústavy, v čl. 10 ods. 2 až 4 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. a v § 6 ods. 2 a 3 zákona č. 402/2013 Z. z. o Úrade pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb a Dopravnom úrade a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ak § 206 neustanovuje inak. Vo veciach podľa čl. 126 a čl. 129 ústavy začne ústavný súd konanie na návrh subjektov oprávnených podľa tohto zákona.

Ak vezmeme do úvahy doslovný výklad tohto ustanovenia, tak konanie pred ústavným súdom sa začína:

- doručením návrhu oprávnených subjektov,⁴
- bez návrhu (ústavný súd začne konanie vo veci podľa čl. 129a ústavy bez návrhu, konanie sa začína dňom vyhlásenia uznesenia prijatého národnou radou podľa čl. 86 písm. i/ ústavy v zbierke zákonov),
- rozhodnutím ústavného súdu vo veciach podľa čl. 126 a čl. 129 ústavy.

Takáto konštrukcia začatia konania pred ústavným súdom je chybná a odporuje procesnoprávnemu chápaniu tohto okamihu.

Návrh na začatie konania môže podať každá osoba, nielen oprávnená. Ak podá fyzická alebo právnická osoba návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov a pritom nie je uvedená v čl. 130 ods. 1 ústavy, tak konanie nesporne začne. Ústavný súd je v takej veci povinný konať a rozhodnúť, v takom prípade o odmietnutí pre podanie návrhu zjavne neoprávnenou osobou (§ 56 ods. 2 písm. e/ nového zákona o ústavnom súde).

Zo znenia § 41 nového zákona o ústavnom súde by síce bolo možné vyvodit' aj to, že ak návrh na začatie konanie podá neoprávnený subjekt, tak sa konanie nezačne, avšak taká konštrukcia by vyžadovala uvedenie dôsledkov nezačatia konania.

konania v podmienkach európskeho ústavného pluralizmu. In Implementácia rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov vnútroštátnymi súdmi a inými orgánmi verejnej moci – V. ústavné dni (Majerčák, T. ed.). Košice, 2017, s. 111.

⁴ Výraz subjekt je nepresný, v čl. 130 ods. 1 ústavy je aj najmenej pätina poslancov národnej rady, ktorú nemožno považovať za subjekt.

Oveľa zložitejším výkladovým orieškom je, že vo veciach podľa čl. 126 a 129 ústavy začne konanie ústavný súd na návrh subjektov oprávnených podľa zákona.⁵ Zo znenia tejto normy vyplýva, že začatie konania predpokladá dva procesné úkony:

- podanie návrhu subjektov oprávneným podľa osobitného zákona a
- rozhodnutie ústavného súdu o začatí konania.

Začatie konania pred ústavným súdom len na návrh oprávnených subjektov a to, že ústavný súd má začať konanie vo veciach podľa čl. 126 a 129 ústavy, sú však v očividnom rozpore s § 41 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde, podľa ktorého konanie sa začína dňom doručenia návrhu na začatie konania ústavnému súdu. Podľa tejto procesnej normy sa konanie začína podaním návrhu bez toho, aby sa požadovala aktívna procesná legitímácia navrhovateľa alebo ďalšie procesné rozhodnutie ústavného súdu o začatí konania.

Napokon je potrebné si položiť otázku, kedy a či vôbec sa začína konanie, ak sudca spravodajca dôjde k záveru, že podanie nie je návrhom na začatie konania, a preto ho odloží podľa § 53 nového zákona o ústavnom súde?

Podľa § 41 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde konanie sa začína dňom doručenia návrhu na začatie konania ústavnému súdu. Ak sa návrh posúdi len ako podanie, potom sa konanie vôbec nezačalo. To je však neudržateľná konštrukcia. Podľa § 39 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde sa každé podanie posudzuje podľa jeho obsahu. Preto ak sa z podania dá vyvodiť, podľa uvedeného pravidla o obsahu, že osoba, ktorá urobila podanie, mienila ním začať niektoré z vymedzených typov konania pred ústavným súdom, tak konanie by sa malo začať aj takým podaním so všetkými účinkami vzťahujúcimi sa na taký procesný okamih.

Z uvedených výhrad o začatí konania pred ústavným súdom plynie záver, že celé ustanovenia § 41 nového zákona o ústavnom súde je zmätočné. Bude vhodné ho upraviť spôsobom, z ktorého bude úplne jasné, že konanie pred ústavným súdom sa začína podaním návrhu na začatie konania v elektronickej alebo listinnej podobe bez zreteľa na to, či je podaný včas, oprávnenou osobou, s určenými náležitosťami, v rovnakej veci a tak by sa dalo pokračovať. Rovnako aj bez ohľadu na to, či dôjde alebo nedôjde k jeho odloženiu podľa § 53 nového zákona o ústavnom súde.

3.3. Návrh na začatie konania: právna istota o jeho doručení

Doručovanie v konaní pred ústavným súdom má nezastupiteľný význam predovšetkým z hľadiska počítania procesných lehôt, ako aj z dôvodu, že okamihom doručenia podania je ústavný súd povinný zaoberať sa takým podaním. Ak ide o návrh na začatie konania, tak jeho dorúčením nastali všetky procesné účinky spojené s takým procesným úkonom účastníka konania.

Podanie sa ústavnému súdu podáva písomne, a to v listinnej alebo v elektronickej podobe (§ 40 ods. 1 nového zákona o ústavnom súde). Konanie sa začína dňom doručenia

⁵ Napríklad zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

nia návrhu na začatie konania ústavnému súdu (§ 41 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde). Zdalo by sa, že nejde o žiaden výkladový problém, avšak po posledných komunálnych voľbách vznikla otázka, či sa začína konanie pred ústavným súdom (konanie o volebných sťažnostiach podľa zrušeného zákona o ústavnom súde) aj vtedy, ak sa návrh (sťažnosť) doručí priamo predsedovi ústavného súdu.⁶

Podľa § 7 ods. 1 vyhlášky č. 543/2005 Z. z. o spravovacom a kancelárskom poriadku pre okresné sudy, krajské sudy, Špecializovaný trestný súd a vojenské sudy v znení neskorších predpisov organizačným útvarom súdu, ktorý sa na súde zriaďuje a ktorý sa podieľa na výkone súdnictva, je aj podateľňa. Podľa § 8 citovanej vyhlášky podateľňa je určená najmä na prijímanie a evidenciu podaní adresovaných súdu. Podateľňa je spoločná pre všetky súdne oddelenia a ďalšie organizačné útvary súdu.

V konaní pred ústavným súdom sa má podľa § 62 nového zákona o ústavnom súde použiť podľa povahy veci primerane CSP, pričom vyhláška č. 543/0005 Z. z. je vykonávacím predpisom k tomuto procesnému poriadku.

Ak vezmeme do úvahy, že aj ústavný súd má podateľňu, hoci o nej neustanovuje ani v novom zákone o ústavnom súde a ani v spravovacom a rokovacom poriadku (vyhláška č. 114/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov), potom je namieste využiť ustanovenia vykonávacej vyhlášky č. 543/205 Z. z. a trvať na tom, že podanie (vrátane návrhu na začatie konania) má predpokladané procesné účinky len vtedy, ak bolo doručené do podateľne ústavného súdu.

Na tomto mieste môžeme opäť zdôrazniť, že nový zákon o ústavnom súde ustanovuje, že podanie sa podáva ústavnému súdu. Predseda ústavného súdu sa však nerovná ústavný súd. Ak by sme totiž pripustili stotožnenie predsedu ústavného súdu s ústavným súdom, potom by vznikla otázka, či sa konanie začína tiež doručením podania podpredsedovi ústavného súdu alebo niektorému zo sudcov ústavného súdu. To by bola absurdná konštrukcia, ktorá by, navyše, spôsobovala nedostatok právnej istoty v otázke, kedy bolo podanie doručené ústavnému súdu. Okrem toho, nie každý sudca ústavného súdu by musel považovať za svoju povinnosť naložiť s podaním tak, ako to vyplýva z citovaného prípadu PL. ÚS 2/2018, t. j. odstúpiť ho podateľni ústavného súdu, prípadne by tak nekonal z objektívnych dôvodov (absencia).

Považujeme za nevyhnutné, aby sa tento zásadný problém v podrobnostiach vyriešil v novom spravovacom a rokovacom poriadku ústavného súdu, ktorý predpokladá § 243 nového zákona o ústavnom súde. Bolo by však vhodné, aby aj nový zákon o ústavnom súde obsahoval rámcové pravidlo o tom, kedy je podanie účinne doručené ústavnému súdu.

⁶ Vo veci PL.ÚS 2/2018 bola volebná sťažnosť doručená predsedníčke ústavného súdu v posledný deň lehoty a až nasledujúci deň bola doručená do podateľne ústavného súdu. Pozri k tomu aj tlačovú informáciu č. 83/2018 z 28. novembra 2018, z ktorej vyplýva, že vo viacerých prípadoch boli také sťažnosti (návrhy) priamo doručené predsedníčke ústavného súdu. Dostupné na https://www.ustavnyusud.sk/documents/10182/60920379/TI_83_2018/69a0f050-05ec-4f19-b13b-542b07926902.

IV. Účastník konania, zúčastnená osoba a ich zastupovanie

4.1. Nejasnosti okolo účastníka konania

Podľa § 56 ods. 2 písm. e) nového zákona o ústavnom súde môže ústavný súd odmietnuť návrh na začatie konania, ak bol podaný zjavne neoprávnenou osobou. Očakávalo by sa preto, že otázka účasti v konaní bude riešená s osobitným zreteľom na taký dôvod odmietnutia návrhu na začatie konania. Podrobnejšia úprava sa žiadala aj preto, že v konaní pred ústavným súdom neprichádza, z povahy vecí, do úvahy použitie § 60 a nasl. CSP o stranách a ich zastúpení.

Účastníkom konania podľa § 32 nového zákona o ústavnom súde môže byť osoba aj neosoba.⁷ Neosobou môže byť navrhovateľ a aj ten, proti komu návrh smeruje, osobou musí byť ten, koho za účastníka konania označuje nový zákon o ústavnom súde.

Z citovaného ustanovenia vyplýva, že navrhovateľom môže byť aj neosoba. Avšak podľa § 56 ods. 2 písm. e) nového zákona o ústavnom súde sa návrh na začatie konania môže odmietnuť, len ak bol podaný zjavne neoprávnenou osobou.⁸ Z toho by vyplývalo, že ak návrh podá neosoba, tak jej návrh nemožno odmietnuť podľa tohto ustanovenia. Vyhnúť sa takému výsledku interpretácie je možné len legislatívnou zmenou, podľa ktorej sa môže návrh odmietnuť aj vtedy, ak bol podaný niekým, kto na jeho podanie bol zjavne neoprávnený, napríklad ak by skupina poslancov národnej rady podala ústavnú sťažnosť.

4.2. Povinné zastúpenie účastníka konania: advokát a zvolený advokát

Povinné zastúpenie advokátom v konaní pred ústavným súdom je štandardné opatrenie zákonodarcu proti tomu, aby sa na ústavný súd obracali so svojimi návrhmi osoby, ktoré budú tvrdiť porušenie ich základných práv a slobôd bez akýchkoľvek relevantných skutočností a právneho hodnotenia. Na takú povinnosť sa zaužívalo označenie filter na vytriedenie zjavne nekvalifikovaných podaní a návrhov.

Podľa nového zákona o ústavnom súde platí zásada povinného zastúpenia advokátom počas celého konania. Táto zásada je ešte sprísnená tým, že zvoleného advokáta nemôže zastupovať advokátsky koncipient (§ 36 nového zákona o ústavnom súde). Zákon však nie je dôsledný. Ak je totiž navrhovateľ advokátom, nemusí byť v konaní zastúpený (§ 34 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde). V takom prípade však nič nebráni tomu, aby advokáta zastupoval koncipient, ktorého zamestnáva, na základe obvyčajného poverenia, pretože § 36 nového zákona o ústavnom súde zakazuje zastúpenie koncipientom len v prípade zvoleného advokáta. Usudzujeme, že ak by došlo k takému povereniu, tak by príslušná rozhodovacia formácia ústavného súdu nemala pripustiť také zastupovanie analogicky podľa zásady o neprípustnosti zastupovania zvoleného advokáta advokátskym koncipientom.

⁷ Používame výraz „neosoba“ na vyjadrenie toho, že navrhovateľ v konaní pred ústavným súdom nemá právnu subjektivitu, napríklad najmenej pätina poslancov národnej rady, petičný výbor.

⁸ Pripomíname, že osoba je právnická osoba alebo fyzická osoba.

Nová zákonná úprava neumožňuje, aby profesor alebo docent v odbore právo nemusel byť zastúpený v konaní pred ústavným súdom,⁹ aj keď kvalita, ktorá sa sleduje povinným právnym zastúpením advokátom by mohla, aspoň v určitom rozsahu, byť akceptovaná.¹⁰ Na lepšie pochopenie tejto medzery stačí uviesť príklad sťažovateľa, ktorý je bývalým sudcom ústavného súdu a profesorom v odbore ústavné právo, a napriek tomu musí byť zastúpený v konaní o ústavnej sťažnosti.

4.3. Zastúpenie na základe rozhodnutia ústavného súdu: právny zástupca alebo advokát

Navrhovateľovi, ktorý požiada o ustanovenie právneho zástupcu v konaní pred ústavným súdom, ústavný súd môže ustanoviť právneho zástupcu, ak to odôvodňujú majetkové pomery navrhovateľa a nejde o zrejme bezúspešné uplatňovanie nároku na ochranu ústavnosti (§ 37 ods. 1 nového zákona o ústavnom súde).

Podľa § 3 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov právny predpis musí byť terminologicky jednotný. Na označenie rovnakých právnych inštitútov sa používajú rovnaké právne pojmy v rovnakom význame. Podľa nového zákona o ústavnom súde je navrhovateľ zásadne zastúpený advokátom s výnimkami, ktoré nepoužívajú pojem právny zástupca, ale poverený zástupca, ktorý musí mať vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, ak nejde o zastupovanie skupiny poslancov.

Možnosť ustanovenia právneho zástupcu rozhodnutím pléna alebo senátu ústavného súdu je pod nadpisom Zastúpenie. Pri zastúpení navrhovateľa platí zásada o povinnom zastúpení advokátom, a nie právnym zástupcom. Advokát však tvorí podmnožinu pojmu právny zástupca, keďže právnym zástupcom môže byť aj iná osoba než advokát (porovnaj § 89 až 92 CSP). V dôvodovej správe nie je k rozoberanému ustanoveniu žiadne vysvetlenie. Aj v nej sa používa výraz právny zástupca. Právny zástupca nahrádza povinné zastúpenie advokátom a dôvodom je len to, že navrhovateľ má takého povinného právneho zástupcu ustanoveného rozhodnutím pléna alebo senátu ústavného súdu.

Právny zástupca nie je nijako bližšie určený. Z toho vyplýva, že ústavný súd môže za právneho zástupcu ustanoviť ľubovoľnú osobu, pričom z doslovného výkladu vychádza aj možnosť ustanoviť ako právneho zástupcu osobu, ktorá nemá úplné právnické vzdelanie. Takto však dôjde k zmareniu účelu zastúpenia navrhovateľa, ktorým je kvalita zastupovania v konaní pred ústavným súdom. Opätovne sa núka jediná možnosť preklenutia tohto problému tak, že sa použije všeobecné ustanovenie § 34 ods. 1 nového zákona o ústavnom súde per analogiam a na základe toho sa navrhovateľovi ustanoví právny zástupca z radov advokátov.

⁹ Na tomto mieste pripomínáme, že podľa § 3 ods. 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov komora zapíše do zoznamu advokátov do dvoch mesiacov odo dňa doručenia písomnej žiadosti a po zložení sľubu aj profesorov a docentov vysokých škôl v odbore právo aj bez vykonania advokátskej skúšky a predchádzajúcej praxe v advokácii.

¹⁰ Podobné riešenie je v čl. 19 ods. 7 štatútu Súdneho dvora Európskej únie: Vysokoškolskí učitelia, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, ktorého právo im priznáva právo vystupovať pred súdom, majú pred Súdny dvorom rovnaké práva, aké tento článok priznáva advokátom. Z toho vyplýva, že nemusia byť advokátmi.

4.4. Zúčastnená osoba bez pevného procesného postavenia

Zúčastnenou osobou je osoba, ktorá je alebo bola účastníkom konania pred orgánom verejnej moci, v ktorom bolo vydané právoplatné rozhodnutie, prijaté opatrenie alebo vykonaný iný zásah, ktorým malo dôjsť k porušeniu základných práv a slobôd navrhovateľa (§ 33 ods. 1 nového zákona o ústavnom súde).

Podľa tejto právnej úpravy a znenia dôvodovej správy¹¹ sa konania pred ústavným súdom môže zúčastniť len fyzická alebo právnická osoba, t. j. ten, kto má spôsobilosť na práva a povinnosti. V konaniach pred orgánmi verejnej moci sú však nezriedka účastníkmi aj tí, ktorí nemajú spôsobilosť na práva a povinnosti, ale spôsobilosť byť účastníkom konania im priznáva osobitný procesný alebo hmotnoprávny predpis. Takíto účastníci sú však vylúčení z možnosti byť zúčastnenými osobami v konaní pred ústavným súdom, čo je diskriminačné a oberá takých účastníkov konania o ich procesné práva.

Riešením tejto nerovnosti je len zmena normatívneho textu. Zúčastneným účastníkom (nie osobou) by mal byť ten, kto je alebo bol účastníkom konania pred orgánom verejnej moci, v ktorom bolo vydané právoplatné rozhodnutie, prijaté opatrenie alebo vykonaný iný zásah, ktorým malo dôjsť k porušeniu základných práv a slobôd navrhovateľa. Procesnoprávne chápanie zúčastneného non/subjektu v konaní pred ústavným súdom vylúči to, aby také postavenie nemal každý účastník konania vrátane tých, ktorým spôsobilosť byť účastníkom konania pred orgánom verejnej moci priznal osobitný procesný alebo hmotnoprávny predpis.

Nový zákon o ústavnom súde už neupravuje vedľajšieho účastníka (§ 21 ods. 2 zrušeného zákona o ústavnom súde). V tejto súvislosti je možné považovať za zjavný omyl požiadavku plynúcu z § 66 ods. 1 nového zákona o ústavnom súde, aby bolo rozhodnutie ústavného súdu o vedľajšom účastníctve odôvodnené.

Väčším problémom je však vzťah inštitútu „zúčastnenej osoby“ a „intervenienta“ upraveného v § 81 až 88 CSP. Ak porovnáme zúčastnenú osobu a intervenienta, vidíme zásadný rozdiel v postavení týchto procesných subjektov. Kým zúčastnenú osobu kvalifikuje jej účastníctvo v konaní pred orgánom verejnej moci, intervenient je ten, kto má právny záujem na výsledku konania (§ 81 CSP).

Plynie z toho prípustnosť intervencie aj v konaní pred ústavným súdom na základe § 62 nového zákona o ústavnom súde? Alebo inštitút zúčastnenej osoby vylučuje použitie ustanovení CSP o intervencii? Vzhľadom na rozdielne predpoklady zúčastnenej osoby a intervenienta by mal byť prípustný v konaní pred ústavným súdom aj intervenient. Nejasnosť v tomto prípade sa dá odstrániť len tak,¹² ak zámer vylúčiť intervenciu z konania pred ústavným súdom bude výslovne ustanovená, napríklad tak, že sa ustanoví, že ustanovenia o intervencii sa neuplatnia.

¹¹ Podľa dôvodovej správy: Ustanovenie § 33 vymedzuje, že zúčastnenou osobou je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je alebo bola účastníkom konania pred orgánom verejnej moci. Tento výsek z dôvodovej správy potvrdzuje, že zúčastnená osoba je len ten, kto má spôsobilosť na práva a povinnosti.

¹² V tomto prípade sa nedočítame žiadneho vysvetlenia v dôvodovej správe k § 33 ani k § 62 nového zákona o ústavnom súde.

V novom zákone o ústavnom súde niet takého ustanovenia, ktoré by určovalo rozsah a obsah procesných oprávnení a povinností zúčastnenej osoby. Z takého mlčania by sa dalo vyvodiť, že zúčastnená osoba má také procesné práva a povinnosti ako účastník konania, alebo má len také procesné oprávnenia, ako vyplývajú z § 88 CSP (tu narážame na problém, či ustanovenia o intervencii možno použiť len čiastočne)? Napríklad, podľa § 58 ods. 3 nového zákona o ústavnom súde od ústneho pojednávania môže ústavný súd so súhlasom účastníkov konania upustiť, ak od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci. Môže sa zúčastnená osoba domáhať verejného ústneho pojednávania alebo je podriadená súhlasu s upustením od pojednávania? Alebo musí byť zúčastnená osoba zastúpená advokátom? Je prípustné vylúčiť verejnosť, ak by bol ohrozený dôležitý záujem nielen účastníkov konania, ale aj zúčastnenej osoby?

Nazdávame sa, že takú zásadnú otázku, akou je rozsah procesných práv a povinností zúčastnenej osoby, nemožno vyriešiť výkladovými metódami. Ich použitie v danom prípade by viedlo k neprípustnému dopĺňaniu normatívneho textu prostredníctvom interpretácie. Vhodnejšie je ustanoviť jednoznačným spôsobom, aké procesné oprávnenia patria zúčastnenej osobe a aké procesné povinnosti si musí taká osoba plniť.

V. Nestrannosť sudcu v konaní o súlade právnych predpisov a názory na právne otázky

Nový zákon o ústavnom súde zabezpečuje nestrannosť sudcov aj prostredníctvom ich vylúčenie z konania a rozhodovania vo veci spôsobom, ktorý v prevažnej miere zodpovedá doterajším štandardom. Napriek tomu nová úprava obsahuje normy, ktoré otvárajú pochybnosti o ich účele.

Podľa § 49 ods. 2 sudca ústavného súdu je vylúčený z konania a rozhodovania vo veci aj vtedy, ak bol v tej istej veci činný pri výkone inej funkcie alebo povolania, než je funkcia sudcu ústavného súdu. Za takú činnosť sa nepovažuje účasť na príprave, prejednávaní a schvaľovaní návrhov právnych predpisov, ani vyslovenie názorov na právne otázky spojené s prejednávanou vecou v rámci vedeckej, pedagogickej alebo literárnej činnosti.

Účasť na príprave, prejednávaní a schvaľovaní návrhov právnych predpisov je vágne vymedzenie. Je totiž rozdiel medzi účasťou, ktorá spočívala v hlasovaní v národnej rade o návrhu zákona, ktorý bol napadnutý v konaní o súlade právnych predpisov, a medzi postavením sudcu, ktorý bol spravodajcom alebo predkladateľom spornej zákonnej úpravy, najmä ak napadnutý zákon bol výsledkom vlastnej iniciatívy. V oboch prípadoch je otázne, či taký člen pléna ústavného súdu môže hlasovať nestranne o konečnom výsledku. Nazdávame sa, že zákonodarcu mal skôr ustanoviť, že účasť na príprave, prejednávaní a schvaľovaní návrhov právnych predpisov, ktoré sú predmetom konania o súlade právnych predpisov, je dôvodom na to, aby konkrétny sudca bol vylúčený z konania a rozhodovania o takom právnom predpise.

Pri vyslovovaní názorov na právne otázky spojené s prejednávanou vecou v rámci vedeckej, pedagogickej alebo literárnej činnosti sa pozabudlo, že podľa § 30 ods. 11 zákona

č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich v znení neskorších predpisov je sudca povinný zdržať sa verejného vyslovovania svojho názoru o veciach prejednávaných súdmi, ktoré nie sú právoplatne skončené. Ide o všeobecne akceptovaný princíp zdržanlivosti.

Nevidno dôvod, aby sudca ústavného súdu bol oprávnený, na rozdiel napríklad od sudcu najvyššieho súdu, hoci len v rámci vedeckej alebo pedagogickej činnosti zaujímať právne stanovisko k veci, v ktorej ústavný súd ešte nerozhodol. Usudzujeme, že zaujatie názoru na právne otázky v neprávoplatne skončenej veci je dôvodom na vylúčenie sudcu z konania a rozhodovania.

VI. Vyhlasovanie rozhodnutí ústavného súdu a odlišných stanovísk: Zbierka zákonov nie je zbierka judikatúry

Podľa § 13 ods. 1 zákona o tvorbe právnych predpisov sa v Zbierke zákonov vyhlasujú ako iné akty rozhodnutia ústavného súdu.

Podľa § 68 rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, v konaní o súlade medzinárodných zmlúv, v konaní o súlade predmetu referenda, v konaní o výklad ústavy a ústavných zákonov, v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda, v konaní o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania, v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta a v konaní o neplatnosti právnych predpisov sa vyhlasujú v Zbierke zákonov v rozsahu ustanovenom týmto zákonom. Na návrh predsedu ústavného súdu môže plénum ústavného súdu rozhodnúť, že právny názor ústavného súdu vyslovený v rozhodnutí, ktoré sa inak nevyhlasuje v Zbierke zákonov, bude vyhlásený v Zbierke zákonov, ak tento právny názor má všeobecný význam. Vyhlasujú sa aj odlišné stanoviská (§ 67 ods. 2).

Z uvedených noriem nového zákona o ústavnom súde vyplýva, že za iné akty v zmysle zákona o tvorbe právnych predpisov sa považujú:

- taxatívne vymenované rozhodnutia ústavného súdu,
- fakultatívne, právne názory ústavného súdu vyslovené v rozhodnutiach, ktoré nie sú zahrnuté do taxatívneho výpočtu, za predpokladu, že právny názor má všeobecný význam a rozhodne o tom plénum ústavného súdu a
- odlišné stanoviská sudcov ústavného súdu bez ohľadu na to, či sa týkajú výrokov alebo odôvodnenia, procesných alebo meritórnych rozhodnutí.

Tieto iné akty (rozhodnutia ústavného súdu a odlišné stanoviská) sa vyhlasujú v rozsahu, ktorý určuje nový zákon o ústavnom súde. Zákon zvolil tri metódy vyhlasovania svojich rozhodnutí a odlišných stanovísk.

S miernym zjednodušením do prvej skupiny patria procesné rozhodnutie o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu, s ktorým v súvislosti sa uverejní výroková časť, poučenie a informácia o pripojenom odlišnom stanovisku. Len informácia o takom odlišnom stanovisku sa uverejní aj v konaní o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimčného stavu alebo núdzového stavu s ústavou alebo ústavnými zákonmi. V ostatných konaniach ústavný súd vyhlási výrokovú časť, odôvodnenie (časť odôvodnenia nálezu, z ktorej je zrejmé, aký je právny názor ústavného súdu a aké dôvody ho k nemu viedli) a poučenie o právnych účinkoch spolu so znením pripojených odlišných stanovísk. A na-

pokon, ústavný súd vyhlási v Zbierke zákonov právne názory, ktoré majú všeobecný význam, pričom zákon neurčuje v akom rozsahu.

Odlišné stanovisko sudcu ústavného súdu sa môže týkať výroku alebo odôvodnenia rozhodnutia. Doručuje sa rovnako ako rozhodnutie. Ak sa rozhodnutie vyhlasuje v Zbierke zákonov, vyhlási sa v Zbierke zákonov aj odlišné stanovisko (§ 67 ods. 2 nového zákona o ústavnom súde). Z tohto ustanovenia nevyplýva, že by bolo možné len informovať o odlišnom stanovisku, tak ako sa to upravuje v dvoch spomenutých prípadoch. Informácia nie je vyhlásenie odlišného stanoviska.

Je zložité predstaviť si, ako sa budú vyhlasovať rozhodnutia a odlišné stanoviská v ostatných taxatívne určených prípadoch. Výrok, časť odôvodnenia väčšinového rozhodnutia a celé odôvodnenie odlišného stanoviska môžu mať v jednotlivých prípadoch, napríklad v konaní o súlade právnych predpisov alebo v konaní o výklad ústavy a ústavných zákonov desiatky, ba stovky strán. Takýto spôsob vyhlasovania je však v rozpore s účelom Zbierky zákonov, ktorú nemožno stotožňovať so zbierkou súdnych rozhodnutí a stanovísk. Právne názory, ktoré majú všeobecný význam, rovnako nepatria do Zbierky zákonov, ale výlučne do zbierok judikatúry ústavného súdu.

Pripomíname, že podľa § 2 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov vyváženosť právneho poriadku predpokladá zosúladenie všetkých jeho súčastí. Toto zosúladenie predpokladá súlad právneho predpisu s právnym poriadkom tak, že dosahovanie cieľov sledovaných jedným právnym predpisom nebráni alebo nesťažuje dosahovanie cieľov sledovaných iným právnym predpisom. Kritizované ustanovenia nového zákona o ústavnom súde v značnom rozsahu kompromitujú dosahovanie cieľa, ktorým, pri Zbierke zákonov, je vyhlasovanie len takých právnych aktov, ktoré majú normatívny charakter, čo musí bez zvyšku platiť aj pre vyhlasovanie rozhodnutí ústavného súdu.

Z tohto základného dôvodu je nevyhnutné novelizovať tieto normy tak, aby bolo jasné, že v Zbierke zákonov sa uverejňujú len výroky rozhodnutí ústavného súdu s prípadným odkazom na to, kde sú uverejnené odôvodnenia a prípadné odlišné stanoviská.

VII. Primerané použitie iných právnych predpisov: neúplný odkaz

Túto časť príspevku začneme historickým exkurzom. Podľa pôvodného znenia § 31a zrušeného zákona o ústavnom súde¹³, 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.

V § 62 nového zákona o ústavnom súde je ustanovené: „Ak tento zákon v piatej časti alebo šiestej časti neustanovuje inak a povaha veci to nevylučuje, vzťahuje sa na konanie pred ústavným súdom podľa povahy veci primerane Civilný sporový poriadok.“ Vidno, že sa vynechal Trestný poriadok, ktorý sa nachádza pri ustanoveniach upravujúcich konanie o obžalobe prezidenta republiky.

¹³ Do účinnosti zákona č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý zamenil Občiansky súdny poriadok za Civilný sporový poriadok (článok XXVII, bod 4).

Nemienime sa venovať spôsobu výkladu a používania tohto široko koncipovaného ustanovenia.¹⁴ Naším zámerom je preskúmať, z akého dôvodu sa v konaní pred ústavným súdom, t. j. od jeho začatia až do právoplatného skončenia, majú primerane použiť len ustanovenia Civilného sporového poriadku.

Konanie pred ústavným súdom nie je sporové konanie a ani sa, štrukturálne, sporovému konaniu nepodobá. Plénum a senáty ústavného súdu sa venujú skúmaniu ústavnosti (vo volebných veciach aj zákonnosti). V určených typoch konaní do značnej miery postupujú a judikujú tak, ako postupujú a rozhodujú všeobecné sudy v správnom súdnictve. Z toho vyplýva, že pri nedostatku inej úpravy v novom zákone o ústavnom súde by bolo vhodnejšie, ak by rozhodovacie formácie mohli primerane používať aj normy Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z.).

Pri prijímaní § 62 sa pozabudlo na to, že Občiansky súdny poriadok obsahoval normy sporového konania, úpravu nesporového konania ako aj správne súdnictvo, a preto bolo možné odkázať len na tento súdny poriadok. Pri Civilnom sporovom poriadku to tak nie je a už z tohto dôvodu by bolo vhodnejšie, aby ústavný súd mohol primerane používať aj normy Správneho súdneho poriadku.

Na podporu tohto argumentu odkazujeme na osobitné konania upravené v Správnom súdnom poriadku (§ 242 až 437), napríklad azylové konanie, konanie o rozpustení politickej strany, atď. Ich primeraná využiteľnosť by prichádzala do úvahy v prípadoch ústavných sťažností, ktorými by sa napádali konečné rozhodnutia súdov v správnom súdnictve. V konkrétnostiach môžeme poukázať na to, že Správny súdny poriadok, na rozdiel od CSP, upravuje aj postavenie zúčastnenej osoby, ako aj rozsah jej procesných práv a povinností (§ 41, v ktorom je upravený inštitút zúčastnenej osoby, a ôsmy oddiel: Procesné úkony účastníkov konania a osôb zúčastnených na konaní).

VIII. Zamietnutie návrhu na začatie konania: procesné rozhodnutie o odmietnutí ochrany ústavnosti

Podľa článku 131 ods. 1 ústavy sa plénum ústavného súdu uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.¹⁵ Pod-

¹⁴ Podrobnejšie o tomto probléme pozri DRGONEC, J. Ústavné procesné právo. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 12-18; pozri aj uznesenie vo veci sp. PL. ÚS 67/2018, v ktorej plénum odmietlo volebné sťažnosti z dôvodu, že sťažovatelia nepredložili plnomocenstvo pre advokáta, pričom disentujúci sudca k tomu uviedol: „...primerané použitie Civilného sporového poriadku v konaní pred ústavným súdom nie je ponechané na jeho voľnú úvahu; má povinnosť primerane použiť Civilný sporový poriadok pre účely zabezpečenia ochrany uplatneného základného práva, ak ju neposkytuje príslušné ustanovenie zákona o ústavnom súde (§ 31a zákona o ústavnom súde v spojení s čl. 152 ods. 4 ústavy). V zákone o ústavnom súde je zakotvené upozornenie sťažovateľa na nedostatok náležitostí predpísaných zákonom pre zvolený návrh na začatie konania (§ 20 ods. 2 a § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde), ale v Civilnom sporovom poriadku v § 160 ods. 2 je už upravená výslovná povinnosť súdu poučiť stranu o jeho práve zvoliť si advokáta pre ďalší procesný postup; táto povinnosť sa už podľa § 31a zákona o ústavnom súde vzťahovala aj na ústavný súd.“ K tomu dodáme, že v tomto prípade sa splietli dve skutočnosti. Právo mať advokáta je procesné právo, kým povinné právne zastúpenie, ktoré sa preukazuje plnomocenstvom, pripojeným k volebnej sťažnosti, je náležitosť.

¹⁵ V ďalšom texte sa venujeme z 21 možných situácií len takým návrhom patriacim do pôsobnosti pléna, ktorými sa začína konanie o ochrane ústavnosti. Pre naše úvahy nemá až taký význam riešenie vnútroorganizačných otázok a návrhu rozpočtu.

robnosti aj o spôsobe konania pred ústavným súdom upraví zákon (článok 140 Ústavy SR).

V ustanovení § 57¹⁶ sa v podstate opakuje text citovaného článku ústavy so spresnením, že návrh sa zamietne nielen pri rozhodovaní vo veci samej, ale aj pri jeho predbežnom prerokovaní. Považujeme takého „prepísanie“ textu ústavy do citovaného ustanovenia za menej ako minimálny vklad do podrobností o spôsobe konania pred ústavným súdom, napriek tomu, že pokiaľ ide o zamietanie návrhov, podrobnosti, ktoré by v novom zákone o ústavnom súde mali byť, sú, podľa nášho úsudku, len dovoleným rozpracovaním spôsobu konania.

Zamietnutie návrhu, ktorým sa začína konanie o ochrane ústavnosti,¹⁷ výlučne z dôvodu, že v pléne tento návrh nezískal nadpolovičnú väčšinu hlasov, sa odôvodňuje len konštatovaním len tohto výsledku hlasovania. Je to čisté procesné rozhodnutie, ktoré neodpovedá na žiadnu otázku nastolenú v návrhu.

Taký spôsob procesného postupu a rozhodovania sa preto rovná svojimi účinkami odmietnutiu poskytnúť ochranu ústavnosti, tak ako to ústavnému súdu ukladá článok 124 ústavy. Už z tohto dôvodu sme toho názoru, že pri najbližšej zmene ústavy by bolo žiaduce vynechať takú možnosť rozhodovania pléna a nahradiť ju procesným mechanizmom, ktorý v každom prípade ochrany ústavnosti umožní rozhodnutie, ktoré sa nebude odôvodňovať len tým, že sa nedosiahla väčšina hlasujúcich sudcov.

Keďže proces zmeny ústavy nie je legislatívne jednoduchou záležitosťou, považujeme za potrebné sa venovať stavu *de lege lata* a preskúmať, či nie je možné v zákonnej úprave dosiahnuť zmiernenie takých účinkov zamietnutia návrhu, ktoré sa rovnajú rezignácii na výkon základnej kompetencie ústavného súdu. Základnou je otázka, aké sú procesné účinky zamietnutia návrhu na začatie konania?¹⁸

Vytvára zamietnutie návrhu prekážku veci rozsúdenej¹⁹, alebo je možné opakovať ho? Ak podľa § 55 písm. a) je nový návrh prípustný len vtedy, ak v konaní o prvom návrhu sa rozhodovalo len o podmienkach konania, pričom v ďalšom návrhu boli už podmienky splnené, tak je zjavné, že zamietnutie návrhu vytvára takú prekážku, ktorá sa nezakladala na nedostatku procesných podmienok.²⁰ Preto ten istý návrh, po zamietnutí prvého návrhu, nemožno podať, lebo tomu bráni prekážka veci rozsúdenej. Nejde len o teoretický problém.

Vo veci sp. zn. I. ÚS 454/2012 prvý senát vyvolal konanie pléna o zjednotení právnych názorov. Navrhol zjednotenie právnych názorov vo vzťahu ku konaniu vo veci sp.

¹⁶ Ak ide o vec patriacu do pôsobnosti pléna ústavného súdu, plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých sudcov ústavného súdu. Ak sa táto väčšina pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania alebo pri rozhodovaní o veci samej nedosiahne, návrh na začatie konania sa zamietne.

¹⁷ Pod konaním o ochrane ústavnosti rozumieme konanie o súlade právnych predpisov, konanie o ústavnej sťažnosti, o výklad ústavy, t. j. všetky konania, v ktorých sa požaduje, v zmysle článku 124 ústavy, ochrana ústavnosti.

¹⁸ Dodáme, že sem patrí aj možnosť zamietnutia návrhu na zjednotenie právnych názorov senátov (čl. 131 ods. 1 Ústavy SR), ktorý treba považovať za súčasť konania o ochranu ústavnosti.

¹⁹ Nový zákon o ústavnom súde upravuje prekážku veci rozsúdenej v § 55 písm. a): Návrh na začatie konania je neprípustný, ak sa týka veci, o ktorej ústavný súd už rozhodol, okrem prípadov, v ktorých sa rozhodovalo len o podmienkach konania, ak v ďalšom návrhu už podmienky konania boli splnené.

²⁰ Za nedostatok procesných podmienok nemožno považovať nedosiahnutie nadpolovičnej väčšiny hlasov.

zn. IV. ÚS 46/2011, v ktorej bol vyslovený právny názor, že člen Súdnej rady Slovenskej republiky môže byť odvolaný ústavným orgánom, ktorý ho vymenoval. Podľa návrhu prvého senátu člena súdnej rady nemožno odvolať pred uplynutím jeho funkčného obdobia. Tento návrh na zjednotenie bol zamietnutý pre nedostatok hlasov (menej ako sedem). V ďalších konaniach preto platil právny názor senátu IV. ÚS.

Napriek tomu prvý senát vo veci sp. zn. ÚS 215/2015 v roku 2018 zopakoval svoj návrh na zjednotenie právnych názorov senátov a uspel. Podľa uznesenia o zjednotení právnych názorov plz. ÚS 2/2018 člena súdnej rady nemôže ústavný orgán, ktorý ho nominoval, odvolať pred uplynutím jeho funkčného obdobia.²¹

Z takého postupu pléna ústavného súdu plynie, že rovnaký návrh²² na zjednotenie právnych názorov možno opakovať bez obmedzenia. Prípustnosť opakovania rovnakých návrhov na zjednotenie však prináša (a aj prinieslo) riziko, že sa vytvoria dve kategórie sťažovateľov. Prvá, ktorej sťažnosti proti odvolaniu boli odmietnuté, aj po prvom zjednocovaní právnych názorov, druhá, v ktorej sťažovatelia sú a budú úspešní proti rozhodnutiam o ich odvolaní ako členov súdnej rady.

Zabrániť takým diskriminačným výsledkom je možné len ustanovením, že aj rozhodnutie o zamietnutí návrhu tvorí pre ten istý opakovaný návrh prekážku veci rozhodnutej.

Prekážka veci rozhodnutej by sa mala uplatniť v každom prípade zamietnutia návrhu za predpokladu, že nový návrh na začatie konania pred plénom je identický s tým, ktorý bol zamietnutý, t. j. ide o rovnakú vec. Takáto úprava by platila pre všetky konania o ochrane ústavnosti v pôsobnosti pléna. Ak by došlo k podaniu rovnakého návrhu, tým istým navrhovateľom s rovnakým predmetom ochrany ústavnosti, plénom by malo taký návrh odmietnuť podľa § 55 písm. a).

Ďalším problémom je, že aspoň zákonná úprava by mala obsahovať pravidlo, že k zamietnutiu návrhu na začatie konania nemôže dôjsť v prípadoch, v ktorých plénom zasadá v plnom obsadení (trinásť sudcov). Opäť nejde o akademický problém. Vo veci sp. zn. PL.ÚS 27/05 plénom zamietlo návrh na výklad ústavy napriek tomu, že rozhodovalo v plnom zložení trinástich sudcov.

Napokon, posledným otáznikom je procesná situácia, v ktorej plénom prijme návrh na začatie konania na ďalšie konanie a potom by ho zamietlo z procesného dôvodu nedostatku hlasov. Považujeme takú možnosť za úplné popretie zmyslu predbežného preukovania návrhu. Ak už návrh bol prijatý na ďalšie konanie, tak by sa mala vylúčiť možnosť, aby sa konanie končilo namiesto meritórnym rozhodnutím ďalším procesným rozhodnutím – zamietnutím návrhu.

Východiskom pre náležitejšie používanie pravidla ustanoveného v § 57 je jeho doplnenie o procesných účinkoch zamietnutia návrhu na začatie konania. Tieto účinky by mali byť upravené tak, aby za presne ustanovených podmienok ponechali možnosť začať

²¹ Pred nami nastolený problém je bez významu, že toto rozhodnutie bolo podrobené tvrdej kritike vnútri ústavného súdu (štyri disenty), ako aj vo vonkajšom prostredí. Preto sa tejto vecnej kritike nevenujeme.

²² Ide o rovnaký návrh, hoci na druhé konanie o zjednotení právnych názorov prvý senát využil iné konanie, ale o tej istej veci (odvolaná členka súdnej rady, odvolanie pred uplynutím funkčného obdobia prezidentom republiky).

nové konanie o tom istom predmete ochrany ústavnosti. Zároveň by sa vylúčila možnosť zamietnuť návrh, ak plénum zasadá v plnom obsadení, ako aj možnosť zamietnuť návrh, ktorý už bol riadne prijatý na ďalšie konanie.

Záver

Analýza niektorých všeobecných ustanovení o konaní pred ústavným súdom nového zákona o ústavnom súde ukazuje, že zamýšľaný cieľ tejto časti zákona, ktorý mal spočívať vo vytvorení právnej istoty o začatí konania pred ústavným súdom, o podaniach a návrhoch na začatie konania, o subjektoch konania nebol – ani sčasti – dosiahnutý.

Z veľkej miery za to môže legislatívny proces, v ktorom sa nerešpektovali kritériá ustanovené zákonom o tvorbe právnych predpisov do takej miery, ktorá nemá žiadne ospravedlnenie. Platí to o opakovaní ustanovení z Civilného sporového poriadku, ale, predovšetkým, o dôvodovej správe, ktorá nespĺňa ani základné požiadavky na takýto legislatívny materiál.

Konkrétnejšie môžeme uviesť:

Po prvé, v konaní pred ústavným súdom je nevyhnutné, aby bolo jednoznačne určené, kedy sa začína a aké sú predpoklady na záver, že konanie začalo v takom súlade s procesnými predpismi, ktorý vylučuje pochybnosti. Úprava začatia konania neposkytuje potrebné záruky na vylúčenie neistých interpretácií.

Po druhé, účastníci konania, zúčastnené osoby a ich zástupcovia otvárajú viaceré otázky stability ich procesného postavenia vrátane nejasností, ktoré by mohli vyústiť do svojvoľného posudzovania ich spôsobilosti byť subjektmi konania pred ústavným súdom. Osobitne to platí o zúčastnenej osobe.

Po tretie, koncepcia nestrannosti sudcu ústavného súdu je nastavená spôsobom, ktorý prvoplánovo odobruje sudcov pôsobiacich v politike, predovšetkým v národnej rade, tak, že môžu v pléne hlasovať aj o zákonoch, ktoré sami navrhli, presadzovali alebo hlasovali za ich schválenie. Okrem toho je táto úprava v rozpore so všeobecnou požiadavkou, aby sa sudca ústavného súdu nevyjadroval k veciam, ktoré nie sú právoplatne rozhodnuté.

Po štvrté, vyhlasovanie rozhodnutí ústavného súdu v Zbierke zákonov sa pokúša cez zákonnú úpravu vytvoriť osobitnú časť tejto zbierky, ktorá by mala suplovať zbierky judikatúry ústavného súdu. Tomuto zámeru sa nedá rozumieť, pretože takýto spôsob vyhlasovania rozhodnutí ústavného súdu nemá žiadne opodstatnenie.

Po piate, odkaz na primerané použitie len Civilného sporového poriadku je nepochopením toho, že pôvodný odkaz na Občiansky súdny poriadok mal logiku v tom, že tento procesný poriadok obsahoval nielen sporové, ale aj nesporné konania vrátane správneho súdnictva.

Napokon, všeobecná možnosť, aj keď majúca oporu v ústave, zamietnuť návrhy vo veciach, v ktorých koná a rozhoduje plénum, len pre nedostatok hlasov, je prenesená do zákonnej úpravy takmer bez akejkoľvek úpravy dôsledkov takeého rozhodnutia, ktoré, podľa nášho úsudku, sa rovnajú odmietnutiu poskytnúť ochranu ústavnosti.

Nie sme presvedčení, že vyčítané nedostatky sa dajú preklenúť uplatnením výkladových metód. Bolo by preto vhodnejšie uvážiť pomerne masívny zásah do všeobecných ustanovení nového zákona o ústavnom súde, ktorý by odstránil pochybnosti, ktoré sú výsledkom našej prvej reflexie k tomuto zákonu.

Literatúra

- BÁRÁNY, E. *Obnova konania v podmienkach európskeho ústavného pluralizmu*. In Implementácia rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov vnútroštátnymi súdmi a inými orgánmi verejnej moci. V. ústavné dni (Majerčák, T. ed.). Košice, 2017
- DRGONEC, J. *Ústavné procesné právo*. Bratislava : C. H. Beck, 2017
- MAZÁK, J. *Obnova konania pred Ústavným súdom SR: Prvé skúsenosti, pochybnosti a jeden námet*. Bulletin slovenskej advokácie, č. 11/2017