

Eduard Korpáš

## POZOR! OCHRANCA BEZ ŠTÍTU

**Abstrakt:** V sústave súdnictva Slovenskej republiky, vertikálne orientovanej ideou ochrany základných práv a slobôd v (in)štančnom postupe a horizontálne subsidiaritou vzťahu medzi všeobecným a ústavným súdnictvom, je nevykonávanie kontroly ústavnosti zákonov v konaní o individuálnej sťažnosti vnímané ako ustálená doktrína. Táto rysuje hranice vzťahu medzi uplatňovaním právomocí slovenského ústavostrážcu v konaní o súlade právnych predpisov na jednej strane a uplatňovaním jeho právomocí pri kontrole ústavnosti v konaní o individuálnej sťažnosti na strane druhej. Ambíciou prvej časti predloženého príspevku je ozrejmiť rámec nasledujúcich úvah a načrtnúť základné metodologické východiská s cieľom spochybníť v jeho druhej časti uplatňovanie prav označenej doktríny v slovenskom systéme koncentrovanej kontroly ústavnosti. Tretia časť obsahuje postrehy vo vzťahu k prípadným možnostiam riešenia aktuálneho stavu.

**Kľúčové slová:** Ústavný súd Slovenskej republiky, Národná rada Slovenskej republiky, konanie o individuálnej sťažnosti, abstraktná kontrola ústavnosti, konkrétna kontrola ústavnosti

### 1. METÓDA, ZAMERANIE A TÉZA

V ďalšom sa moje snaženie sústreďuje na špecifický problém kontroly výsledkov činnosti Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj ako „ústavodarca“, či predovšetkým „zákonodarca“) Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej aj ako „ústavostrážca“) v konaní o individuálnej sťažnosti, nebudem sa preto dotýkať otázok súvisiacich s uplatňovaním iných právomocí slovenského ústavostrážcu nad rozsah, ktorý je v zmienenom ohľade relevantný.

#### 1.1 Metóda a zameranie

Keďže je cieľom tohto príspevku rozobrať praktický problém viac, než zaplniť jeho strany diktátom ústavo/zákonodarcu, respektíve jeho historickými a doktrinálnymi súvzťažnosťami, pojmoslovie, s ktorým pracuje, tejto ambícii zodpovedá – je významovo zredukované po hranicu, na ktorej ho ešte možno efektívne upotrebiť – teda na ktorej si „encyklopedista“ zrejme rituálne nezatacuje. Praktický právnik na nej však stále môže nájsť niekoľko podnetov na zamyslenie.

Aj keď tomuto úsiliu teleológia, historické a politické súvislosti, doktrinálne pojednania, či výstupy komparácií nie sú ľahostajné, vníma ich práve v rozsahu, v ktorom sú spôsobilé argumentačne (ne)podložiť sledovanú myšlienkovú líniu. Jeho cieľ má skôr praktický ako didaktický rozmer. Tomu zodpovedá aj jeho zameranie na prakticky orientovanú cieľovú skupinu.

#### 1.2 Téza

Neviem si predstaviť bojovníka bez štítu. Supermana nerátam. Od toho sa guľky odrážajú. Ak je však nablízku kryptonit, kryje sa tiež. Nielen Kapitán Amerika, ale aj Herkules ho používa. Štít bol neodmysliteľnou súčasťou výzbroje slávnych i menej slávnych bojovníkov od nepamäti. Gréci ho mali vo výzbroji. Rimania tiež.

Štít je totiž nástroj, ktorým sa bojovník chráni. Ak ide o ochrancu, štít vyžaduje podstatu veci. Ak ho nemá útočník, tiež sa zvyšuje riziko zasiahnutia, porážky. Ak však absen-tuje u ochrancu, redukuje sa význam jeho pôsobenia pod nominálne minimum.

Ak chceme v tejto súvislosti uchopiť poslanie ústavostrážcu konštitučnej demokracie v systéme brzd a protiváh mocí, Kelsenove východiská nestačia.

Ústavostrážca nemá dnes plniť len úlohy súvisiace s ochranou ústavy a ústavnosti v rýdzo formálnej rovine. Pre konštitučnú demokraciu je aspoň tak významná tá vrstva jeho právomocí, ktorá smeruje k reálnej ochrane základných práv a slobôd jednotlivca – ľudskej dôstojnosti. Pribáň dopĺňa, že „*moderný demokratický štát (...) musí byť súčasne ústavný štát chrániaci občianske práva a slobody, pretože inak hrozí, že demokracia v mene politickej jednoty začne vymetať „diabla“ zo všetkých odpadlíkov, rebelantov a disidentov*“.<sup>1</sup>

Politicky vyžiadanejmu poslaniu ústavostrážcu by samozrejme mala zodpovedať aj relevantná výzbroj. Tou sú jeho právomoci.

Kým pri abstraktnom a priamom prieskume zákonov ústavostrážca so zákonodarcom takpovediac bojuje („o politickú dominanciu“), v konaní o individuálnej sťažnosti sa jeho postavenie mení tak, že v prospech jednotlivcov zaujíma ochrannú pozíciu.<sup>2</sup>

Slovenský ústavostrážca v druhom zmienenom konaní jednotlivcom poskytuje ochranu pred neústavnými počinmi verejnomocenských orgánov, ktoré majú individuálnu povahu, pričom odmieta naslúchať aj argumentácii týkajúcej sa neústavnosti výsledkov uplatnenia právomoci zákonodarcu. „*Stážnosť nie je prostriedkom umožňujú-cim osobe namietnuť porušenie takého ustanovenia ústavy alebo medzinárodného dohovoru, ktorým sa neupravuje základné právo alebo sloboda, ale určuje sa norma inej povahy*.“<sup>3</sup>

V Českej republike je však situácia odlišná. Ústavná i zákonná úprava postavenia a právomocí českého ústavostrážcu posúva vzťah medzi občanom a štátom oproti slovenskej ústavnej úprave na diametrálne odlišnú úroveň. Pre kladnosť posunu vo vývoji demokratickej právnej kultúry má u nášho západného suseda význam práve tá jej časť, ktorá umožňuje, aby jednotlivec bezprostredne inicioval konanie, v ktorom je Ústavný súd Českej republiky o jeho návrhu na zrušenie zákona, jeho časti, prípadne iného právneho predpisu, či jeho časti oprávnený rozhodnúť.<sup>4</sup>

Predstavme si v slovenských reáliách situáciu, že dôjde k porušeniu základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd práve tak, že inzultujúci individuálny právny akt bude prijatý v procedúre, ktorá zákonu neodporuje, no samotný jeho

<sup>1</sup> PŘIBÁŇ, J. *Obrana ústavnosti*. Praha: Slon, 2014, s. 34.

<sup>2</sup> Pozn.: Uvažovať nad povedaným možno aj v ohľade záväznosti výsledkov uplatnenia jednotlivých právomocí ústavostrážcu. Zjednodušene povedané, konanie o súlade právnych predpisov je spôsobilé viesť k „očisteniu“ právneho poriadku s ohľadom na všetkých adresátov predmetnej regulácie; rozhodnutie v konaní o individuálnej sťažnosti je formálne záväzné len vo vzťahu k relevantným subjektom. Otázke väznanosti samotného ústavostrážcu a všeobecných súdov judikatúrou z konania o individuálnej sťažnosti sa tu nevenujem. Porovnaj ustanovenia článkov 125 ods. 6, 127 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj ustanovenia § 38 ods. 4, § 41 ods. 2 a § 56 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.

<sup>3</sup> DRGONEC, J. *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Šamorín: Heuréka, 2008, s. 149.

<sup>4</sup> Porovnaj: MIKULE, V. – SLÁDEČEK, V. *Zákon o ústavním soudu: Komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2001, s. 251.

zákonný základ bude v priamom rozpore s ústavou. Do práv zasiahnuté bude, účinný prostriedok procesnej ochrany bude absentovať. Ak by taký individuálny právny akt chcel napadnúť jeho adresát pred všeobecným súdom, úspešný zrejme nebude. Jednak ústavodarca spolu so zákonodarcom všeobecným súdom predpísali konkrétne procesné mantinely, v ktorých sa môžu pohybovať (preskúmvanie ústavnosti k nim nepatrí), a jednak napádanie zákonosti nemá v tomto prípade význam. Intuitívne by sa mohlo zdať, že situáciu zachráni ústavostrážca. To je však omyl. Pozícia ústavostrážcu je daná, účinný procesný prostriedok ochrany základných práv absentuje.

S ohľadom na povedané sa mi výzbroj Ústavného súdu Slovenskej republiky ako ochrancu ústavnosti javí byť nekompletná. A tak sa v ďalšom budem opakovane vracáť k téze, že absencia právomocí slovenského ústavostrážcu preskúmvávať súlad zákona s ústavou v konaní o individuálnej sťažnosti mu neumožňuje urobiť zadosť jeho poslaniu.

## 2. POSLANIE A VÝZBROJ SLOVENSKÉHO ÚSTAVOSTRÁŽCU

V tejto časti je mojim cieľom ozrejmiť formálne limity výkonu právomocí slovenského ústavostrážcu a zároveň presvetliť skutočnosť, že ich východiská nekorešponujú s po-vojnovou zmenou politickej klímy, meniacej kvalitu ústavného diskurzu v prospech prí-zvukovania reálnej možnosti uplatnenia základných práv tými subjektmi, ktorým boli priznané.

Inými slovami povedané, chcem ukázať, že uplatňovanie doktríny absencie abstrakt-ného prieskumu v konaní o individuálnej sťažnosti pred slovenským ústavostrážcom mu neumožňuje naplniť jeho poslanie, pričom taký stav odporuje tiež optike, ktorou dnes vo všeobecnosti on sám nahliada na činnosť ostatných štátnych orgánov; totižto v materiálnom zornom uhle by on sám nemal byť len videný, ale by sa v ňom z pod-staty prístupu mal aj vidieť.

### 2.1 *Differentia specifica* domáceho modelu kontroly ústavnosti

Vo vzťahu ku kontrole ústavnosti dnes v zásade prichádza do úvahy trojaká právomoc slovenského ústavostrážcu. Zjednodušene povedané, (i) abstraktná kontrola na kvalifi-kovaný podnet, v rámci ktorej vykonáva ústavostrážca prieskum ústavnosti bez ohľadu na existenciu sporu medzi stranami súdneho konania, (ii) konkrétna kontrola, pri ktorej prieskum ústavnosti zakladá takpovediac špecifickú fázu súdneho konania a (iii) konanie o individuálnej sťažnosti, v rámci ktorého namietajú dotknuté osoby kvalifikovaný zásah do svojich ústavných práv verejnomoceňským aktom alebo postupom verejnomoceň-ských orgánov.<sup>5</sup>

Pre účely toho príspevku je významné uplatňovanie práve tretej zo zmiených prá-vomocí. Pritom jej funkčné prejavy mávajú dvojakú povahu.<sup>6</sup> Buď v jej rámci možno

<sup>5</sup> Porovnaj: STONE SWEET, A. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. New York: Oxford Uni-versity Press, 2000, s. 45. Tiež: OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, s. 133.

<sup>6</sup> Stone napríklad hovorí, že „v Španielsku môžu jednotlivci napádať verejnomoceňský akt, o ktorom si myslia, že porušil ich ústavné práva, s jednou významnou výnimkou. Technicky nesmie byť amparo použitá na útok proti zákonu, hoci sa tak za istých podmienok deje. V Nemecku môžu osoby, ktoré sa domnievajú, že utrpeli

napádať súlad právnych predpisov za konkrétnych podmienok, alebo je s ohľadom na ňu, tak ako v rovine slovenského ústavného diskurzu, vylúčené napádanie súladu právnych predpisov, respektíve argumentácia protiústavnosťou právnych predpisov, osobitne nesúlalom zákona s ústavou.<sup>7</sup>

## 2.2 Ústavodarca a zákonodarca k poslianiu a právomociam ústavostrážcu

V zmysle ustanovenia článku 124 Ústavy Slovenskej republiky platí, že „*Ústavný súd Slovenskej republiky je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti*“. Takú dikciu obsahuje aj ustanovenie § 1 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“).

Podľa týchto ustanovení je určujúcou úlohou slovenského ústavostrážcu ochraňovať ústavnosť. Vôbec ma nemusí napádať prirodzené východisko, keď poviem, že realizáciu predmetnej úlohy v konkrétnostiach vymedzujú a ohraničujú ďalšie ústavné i zákonné ustanovenia, pričom jej napĺňanie má v zmysle článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky formálny i materiálny rozmer.

Takú úlohou má samozrejme ústavostrážca plniť aj v konaní o individuálnej sťažnosti. Aj preto, že „*podstatou ústavnej sťažnosti je právo domáhať sa ochrany svojich základných práv a slobôd, ktoré sú zaručené ústavným poriadkom*“.<sup>8</sup> Avšak. Ústavná dikcia slovenského ústavostrážcu v napĺňaní jeho primárnej úlohy obmedzuje.

V zmysle ustanovenia článku 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky subsidiárne rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, namietajúcich porušenie svojich (i) základných práv alebo slobôd, alebo (ii) ľudských práv a základných slobôd, ktoré vyplývajú z medzinárodnej zmluvy, ratifikovanej Slovenskou republikou a vyhlásenej spôsobom ustanoveným zákonom.

Sťažnosť má pritom podľa ustanovenia článku 127 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky smerovať práve a len proti právoplatnému rozhodnutiu, opatreniu alebo inému zásahu, pretože iba o takýchto právnych aktoch je slovenský ústavostrážca oprávnený rozhodnúť spôsobmi v predmetnom článku predvídanými.

Takisto podľa ustanovenia § 49 zákona o ústavnom súde platí iba a len, že „*sťažnosť môže podať fyzická osoba alebo právnická osoba (...), ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom sa porušili jej základné práva alebo slobody, ak o ochrane týchto základných práv a slobôd nerozhoduje iný súd*“.

Dikcia ústavodarcu, rovnako ako zákonodarcu, je vo vzťahu k povahe výsledku verejnomocenského pôsobenia porušujúceho základné práva alebo slobody a spôsobilého byť napadnutým v konaní o individuálnej sťažnosti pomerne jasná. Teda pri rozhodnutí a opatrení pochybnosti o ich individuálnej povahe vo vzťahu k prípadnému sťažovateľovi môžu vzniknúť menej ako vo vzťahu k slovnému spojeniu „iný zásah“.

---

v dôsledku špecifického porušenia ústavného práva verejnomocenským zásahom, podať sťažnosť. Proti zákonu môže smerovať, ak ním bol sťažovateľ osobne a priamo dotknutý na svojich právach.“ STONE SWEET, A. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. New York: Oxford University Press, 2000, s. 46.

<sup>7</sup> Porovnaj aj: BLAHOŽ, J. – BALAŠ, V. – KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 2. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 336–363.

<sup>8</sup> KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 424.

A tu ústavodarca ozrejmuje, že „*Ústavný súd Slovenskej republiky by (...) podľa navrhovanej ústavnej úpravy mal získať oprávnenie rozhodovať o ústavnosti právoplatného rozhodnutia (rozhodnutie chápané v jeho právnom obsahu, ako výsledok súdneho, správneho alebo iného konania), opatrenia (napr. predbežné opatrenia o obmedzení osobnej slobody, zásahy do nedotknuteľnosti obydlia, súkromia, listového tajomstva a pod.) alebo iného zásahu (takýmto zákrokom môže byť v niektorých prípadoch aj zákrok policajta, colníka, mestského hygienika a pod.), ak sa sťažovateľ domnieva, že ním boli porušené základné práva a slobody alebo práva a slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom*“.<sup>9</sup>

Inými slovami povedané, tak z ústavnej, ako ani zo zákonnej dikcie nemožno odvodiť, že by mal slovenský ústavostrážca v konaní o individuálnej sťažnosti právomoc rozhodovať o sťažnostiach sťažovateľov, ktorými namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, respektíve ľudských práv a základných slobôd, ku ktorému došlo normatívnym právnym aktom.<sup>10</sup> Ani úmyslom ústavodarcu existenciu takej právomoci ústavostrážcu podporiť nemožno.

Sú to teda práve tieto limity, ktoré slovenskému ústavostrážcovi neumožňujú v konkrétnych prípadoch učiť zadosť jeho povahe a poslaniu.

### 2.3 Ústavostrážca k svojmu poslaniu, právomociam a kvalite ich výkonu

Ústavný súd Slovenskej republiky štít od počiatku ani aktivisticky nehľadá.<sup>11</sup> V zásade opakuje, že „*ústavný súd nemôže v rámci konania o sťažnosti podľa čl. 127 ústavy skúmať ústavnosť zákonov ani ich častí, ale musí vychádzať z prezumpcie ústavnosti zákonov Slovenskej republiky*“.<sup>12</sup> Tiež, že „*v konaní o ústavnej sťažnosti nie je ústavne prípustné napádať súlad zákona, jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia s ústavou alebo dohovorom, pretože takýto postup neumožňuje ústava (čl. 127) ani zákon o ústavnom súde (§ 49 a nasl. zákona o ústavnom súde)*“.<sup>13</sup> Ale aj, že „*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)*

<sup>9</sup> Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., volebné obdobie 2, parlamentná tlač č. 643, dôvodová správa.

<sup>10</sup> Porovnaj: BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠÍMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1111.

<sup>11</sup> Napríklad takto: „*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 legitimitáciu na začatie takého konania (I. ÚS 96/93 (...)). (...) 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).*“ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 153/2013.

<sup>12</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. III. ÚS 262/04.

<sup>13</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 11/04.



*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.*<sup>14</sup>

Zhrnuté, konania pred ústavným súdom sú formálne oddelené a samostatné, vzájomne sa neprelínajú.<sup>15</sup> „*Ústavná a zákonná úprava konaní pred ústavným súdom ich koncipuje výlučne ako samostatné konania a nepripúšťa možnosť uskutočniť ich aj v rámci a ako súčasť iného druhu konania (konaní) pred ústavným súdom. Vychádzajúc z uvedeného, za opodstatnené návrhy na začatie konania pred ústavným súdom (vrátane podnetov fyzických a právnických osôb) možno preto považovať len tie, o ktorých možno konať a aj rozhodnúť v niektorom z uvedených typov konaní pred ústavným súdom ako v samostatnom konaní.*“<sup>16</sup>

Dnes teda nemožno právne účinne namietat pred slovenským ústavostrážcom v konaní o individuálnej sťažnosti existenciu protiústavného zákona alebo jeho aplikáciu. Tieto ústavné východiská nesú pečať konkrétneho historického rodokmeňa homopálajúceho sa na vlnách legality, ktoré rozčeril Kelsen, kontinentálny pozitívizmus a formalizmus.

Legalita postupu štátnych orgánov je pritom sťažňový pilier ústavnosti demokratického a právneho štátu. „*Slovenská republika je podľa čl. 1 Ústavy SR právnym štátom. V právnom štáte má ústava povahu základného prameňa práva, ktorý je nadradený voči všetkým ostatným prameňom práva. Tento znak implikuje aj požiadavku, aby všetky právne predpisy a v nich obsiahnuté alebo z nich odvodené právne normy, verejnoprávne aj súkromnoprávne, boli v súlade s ustanoveniami ústavy. Ústavou parlament ustanovuje, ktoré orgány a aké činnosti budú vykonávať a zabezpečovať. Súčasne sa štát zaväzuje, že štátne orgány nebudú konať nad rámec svojej právomoci.*“<sup>17</sup> Slovenský ústavostrážca ďalej dopĺňa: „*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.*“<sup>18</sup>

Avšak preferenčnej klíme povojnových západných demokracií rýdzo formálny náhľad nestačil a ani dnes nestačí.<sup>19</sup> Tak je v konštitučnej demokracii popri legalite prinajmenšom rovnako tak významná aj legitimita. No tá už ani zďaleka neznamená to isté, čo legalita.

<sup>14</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 806/2000.

<sup>15</sup> „*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 an., 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)]. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 153/2013.*

<sup>16</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 806/2000.

<sup>17</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 32/95.

<sup>18</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 153/2013.

<sup>19</sup> Blahož s Balašom a Klímovom dopĺňajú, že „*s výnimkou Rakúska, kde Kelsenova Reine Rechtslehre ako východisko ústavného súdnictva dosahuje po roku 1945 značného rozmachu v podobe tzv. Viedenskej právnej školy,*

Slovenský ústavostrážca sa materiálnej optike vo svojej činnosti nebráni. Nielen to, stala sa preň neodmysliteľnou výkladovou barličkou s ďalekosiahlymi praktickými dôsledkami. Konkrétne hovorí: „(...) *interpretácia a aplikácia čl. 1 ods. 1 ústavy je založená na koncepcii materiálneho právneho štátu, a nie formálneho právneho štátu. V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasti okrem iného stelesnené také princípy, ako právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodit' z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôraz kladie na ochranu tých základných práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli priznané (m. m. I. ÚS 10/98, I. ÚS 17/99, I. ÚS 44/99, I. ÚS 54/02).*“<sup>20</sup>

V mene materiálneho právneho štátu sa však už slovenský ústavostrážca zdráha prekročiť Rubikon formálnych limitov a pustiť sa do abstraktného prieskumu zákonov, prípadne ich časti v konaní o individuálnej sťažnosti.

Ústavnosť pritom práve a len v konkrétnych mantineloch povoláva ústavodarca chrániť aj všeobecné súdy. V priamej reči ústavostrážcu: „*Z rozdelenia súdnej moci v ústave medzi ústavný súd a všeobecné súdy (čl. 124 a čl. 142 ods. 1 ústavy) vyplýva, že ústavný súd nie je alternatívou ani mimoriadnou opravnou inštanciou vo veciach, ktoré patria do právomoci všeobecných súdov (II. ÚS 1/95). Ústavný súd musí pri svojej rozhodovacej činnosti zohľadňovať platnú právnu úpravu v oblasti rozdelenia právomocí (...). Vzťah ústavnosti a zákonnosti pritom nemožno posudzovať tak, že „platný právny poriadok orgánom všeobecného súdnictva nepriznáva právomoc rozhodovať o otázkach ochrany ústavnosti“ (II. ÚS 48/97). Ústavný súd v zásade nie je „jediným orgánom Slovenskej republiky, ktorému ústava zveruje ochranu ústavnosti“ (II. ÚS 48/97). Rozlišovanie medzi ústavnosťou a zákonnosťou nemožno chápať tak, že jedine ústavný súd v rámci ochrany ústavnosti chráni základné práva a slobody a všeobecné súdy v rámci ochrany zákonnosti týmto základným právam a slobodám nijakú ochranu neposkytujú (chránia „výlučne“ zákonnosť). Vzťah ústavnosti a zákonnosti je hierarchický. Zákonnosť sa odvodzuje z princípov ústavnosti a musí byť s nimi v súlade. Ústavnosť takto tvorí jadro zákonnosti (II. ÚS 58/98). Všeobecné súdnictvo zabezpečuje fyzickým a právnickým osobám presadzovanie svojich práv, zaväzuje sa poskytnúť im účinnú ochranu pred neoprávnenými štátnymi zásahmi: pritom má prednostne chrániť a presadzovať individuálne základné práva a slobody. Príslušné procesné poriadky (v tomto prípade Občiansky súdny poriadok a Správny poriadok) sú zárukou účinnosti tejto právnej ochrany aj zárukou ochrany zákonného prístupu k uplatňovaniu základných práv a slobôd. Ústavný súd sa pri zakladaní svojej právomoci riadi zásadou, že všeobecné súdy sú ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Preto je právomoc ústavného súdu subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov.*“<sup>21</sup>

*ustupuje jej význam v SNR a Taliansku do úzadia. Rôzne právne školy v SNR a v Taliansku propagujú návrat k prirodzenému právu.* BLAHOŽ, J. – BALÁŠ, V. – KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 2. přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 336.

<sup>20</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 294/2012.

<sup>21</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 13/01. Porovnaj napríklad aj: PROCHÁZKA, R. Subsidiarita – kompetenčný princíp alebo princíp vecnej opodstatnenosti? In: *Prístup k spravodlivosti – bariéry a východiská 5. Princíp subsidiarity v rozhodovaní súdov*. Poníky: CEPA, 2005, s. 2–6, (dostupné na internete: [http://www.viaiuris.sk/stranka\\_data/subory/pilc/pilk2004-vyslo-2005sk.pdf](http://www.viaiuris.sk/stranka_data/subory/pilc/pilk2004-vyslo-2005sk.pdf)).

## 2.4 Zhrnutie

Právomoci slovenského ústavostrážcu zakotvuje ústava a zákon. Ústava ani zákon neumožňujú slovenskému ústavostrážcovi skúmať ústavnosť zákona v konaní o individuálnej sťažnosti. V jeho rámci musí Ústavný súd Slovenskej republiky vychádzať z prezumpcie ústavnosti zákona. Pre ústavostrážcu, rovnako ako pre ostatné štátne orgány, platí zásada legality, podľa ktorej tieto nesmú konať nad rámec svojej právomoci.

Na druhej strane je ústavostrážca nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Aj keď sa jeho právomoc zakladá až subsidiárne a ústavnosť sú povolané chrániť aj všeobecné súdy, robia tak práve a len v rozsahu ústavy a zákona v rovine zákonnosti.

Povedané by všeobecným súdom mohlo brániť poskytnúť jednotlivcovi efektívnu ochranu v prípade, ak by bol pred nimi napadnutý individuálny právny akt, prijatý (formálne) zákonne perfektným spôsobom, avšak na základne ústavne vadného základu (zákona). V hre by tak mal ostať ústavostrážca. Avšak. Aj keď by ten mal byť prvým a posledným strážcom našej ústavy a ústavného poriadku, tu sa javí, že ním reálne nie je.

Pritom povahu a charakter ústavného poriadku Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu nedefinuje vo sfére realizácie práva len bazírovanie na princípe legality.<sup>22</sup> Povoľnové udalosti ruka v ruke so zmenou kvality ústavných diskurzov v západných demokraciách viedli k inkorporácii chápania legitimacy v duchu demokratického pôvodu moci a predovšetkým, či najmä v zmysle reálnej možnosti uplatnenia katalógu základných práva a slobôd v prospech jednotlivca do ústavných textov.

Pozitívny záväzok štátu vo vzťahu k účinnej ochrane dôstojnosti jednotlivca ide na tomto mieste v dvojrade s negatívnym záväzkom štátu nekonať nad rámec toho, čo hovorí ústava, v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Legalita a legitimita sú dnes v konštitučnej demokracii rovnako významné pri posudzovaní ústavnej kompatibility právnych aktov.

A ak je ústavostrážca prvým a posledným garantom ústavnosti, jej ochranu v konkrétnom prípade jednotlivcovi nemôžu účinne sprostredkovať všeobecné súdy, pričom v relevantnom konaní, ktoré je pred ústavostrážcom jednotlivec oprávnený iniciovať s ohľadom na porušenie svojich práv mu ústavný súd ochranu odmietne poskytnúť,<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Osobitne sa povedané prejavuje v procese aplikácie práva všeobecnými súdmi: „*Všeobecné súdy v občianskom súdnom konaní nemajú poskytovať formálny či formalistický výklad a aplikáciu práva, ale majú poskytovať taký výklad a aplikáciu práva, ktorý je materiálnoú ochranou zákonnosti, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov (porovnaj § 1 O. s. p.). Občianske súdne konanie sa musí v každom jednotlivom prípade stať zárukou zákonnosti a slúžiť na jej upevňovanie a rozvíjanie (porovnaj § 3 O. s. p.)*.“ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 1 Cdo 48/2010. Ako aj v konštantom prízvuku samotného ústavostrážcu: „*Ústavný súd ďalej pripomína, že vo svojej rozhodovacej činnosti uprednostňuje materiálne poňatie právneho štátu, ktoré spočíva okrem iného na interpretácii právnych predpisov z hľadiska ich účelu a zmyslu, pričom pri riešení (rozhodovaní) konkrétnych prípadov sa nesmie opomínať, že prijaté riešenie (rozhodnutie) musí byť akceptovateľné aj z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti (m. m. IV. ÚS 1/07, IV. ÚS 75/08, I. ÚS 57/07, I. ÚS 82/07, IV. ÚS 182/07).* Priorizovanie formálnych požiadaviek vyplývajúcich z noriem bežného zákonodarstva (formálne poňatie právneho štátu) môže totiž v konkrétnych súdnych konaniach (alebo iných právom upravených konaniach pred orgánom verejnej moci) viesť k rozhodnutiam, ktoré budú v zjavnom rozpore s účelom a zmyslom príslušnej právnej úpravy a v konečnom dôsledku môžu v súdnych konaniach spôsobiť porušenie práva na spravodlivý proces (III. ÚS 502/2011).“ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 165/2012.

<sup>23</sup> „*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*



stráca prívuk ochrancu ústavnosti na reálnu vymožitelnosť katalógu základných práv a slobôd jednotlivca vo vzťahu k ostatným štátnym orgánom váhu. Lebo ochranca odmieta chrániť. Hoci práve preto, že formálne nemá štít.

### 3. VÝZNAM ŠTÍTU A KOMPLETIZÁCIA VÝZBROJE ÚSTAVOSTRÁŽCU

Bolo už povedané, že štít reálnej vymožitelnosti základných práv a slobôd, konkrétne právomoc vo veciach prieskumu ústavnosti zákonov, si s ohľadom na konanie o individuálnej sťažnosti, pri nezavrnutí rodokmeňa slovenského modelu kontroly ústavnosti, vyžaduje (i) aktuálna situácia rozloženia právomocí medzi ústavostrážcu a všeobecné súdy, a v spojitosti s ňou (ii) samotná povaha a poslanie slovenského ústavostrážcu; jeho zasadenie do kontextu ústavného systému Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu.

Pritom, ak ústava zdôrazňuje reálnu možnosť uplatniť základných práv a slobôd jednotlivcov vo vzťahu k procesu realizácie práva všetkými štátnymi orgánmi, ústavostrážca by ostávať bokom nemal. Zo svojej podstaty by mal byť prvým, ktorý bude toto pravidlo nielen presadzovať voči ostatným, ale mu bude aj sám podliehať.

#### 3.1 Identifikácia aktuálnej polohy štítu

Vrátim sa k situácii, ktorú som naznačil v úvode. Zákonodarca subdeleguje úpravu takých vzťahov, ktoré je podľa ústavy oprávnený regulovať práve a len on sám. Toto zákonné ustanovenie je v priamom rozpore s ústavou. Ústave následne odporuje aj normatívny právny akt prijatý na základe ústavne vadného základu. A nakoniec, orgán oprávnený rozhodovať na základe regulácie, ktorá je výsledkom takej subdelegácie príjme individuálny právny akt, ktorý (kontroverzne) porušuje základné právo, či slobodu relevantného adresáta.

Kontroverzne preto, že intenzita zásahu do základného práva alebo slobody nemusí byť bez zohľadnenia argumentu o ústavnej vadnosti právneho základu pre ústavostrážcu zreteľná. Teda je to na tomto mieste paradoxne formálny náhľad, ktorý ústavostrážcovi bráni ochrániť ústavne vyžiadajú formu a následne aj obsah.

Vadným je taký individuálny právny akt pritom dvojako. Procedurálne aj vecne. Bezprostredne tak, že jeho základ priamo odporuje textu ústavy, a hypoteticky tak, že obsahom kontroverzne porušuje základné právo alebo slobodu adresáta.

V takej situácii má dnes adresát trojaký výber.

Po prvé, rozhodne sa ísť cestou abstraktnej kontroly ústavnosti. Odrazovým mostíkom tu pre jeho úsilie bude ustanovenie článku 125 Ústavy Slovenskej republiky. O niečo

---

*len „zákon o ústavnom súde“) každý návrh predbežne prerokuje na verejnom 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.“* Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 153/2013.

pozornejšia reflexia ustanovenia § 37 a nasl. zákona o ústavnom súde ho však okamžite schladí.

Už v zmysle ustanovenia § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde sú oprávnenými subjektmi na podanie návrhu na začatie konania v jeho veci iba a len (i) najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, (ii) prezident Slovenskej republiky, (iii) vláda Slovenskej republiky, (iv) súd, v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou, (v) generálny prokurátor Slovenskej republiky, (vi) predseda Súdnej rady Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy týkajúcich sa výkonu súdництва, (vii) verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy, ak ich ďalšie uplatňovanie 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. Nikto viac.

Takýto postup pre adresáta individuálneho právneho aktu nemá pridanú hodnotu z dvoch dôvodov. Kto sa pokúšal efektívne dopracovať k podaniu podnetu prostredníctvom oprávnených subjektov vie, že tadiaľ cesta mnohokrát nevedie. Adresát individuálneho právneho aktu nemá s ohľadom na ingerenciu oprávnených subjektov právny nárok na to, aby sa jeho žiadosťou zaoberali, a ak by ho aj mal, nemá istotu, že odpoveď oprávnených subjektov bude kladná.<sup>24</sup> To ale nie je všetko.

Výber tejto cesty nemusí mať relevantný efekt aj s ohľadom na prípadný pozitívny výsledok konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Inými slovami povedané, ak by takýmto spôsobom adresát v konečnom dôsledku aj dosiahol, že zákon (respektíve jeho ústavne vadná časť) bude z právneho poriadku odstránený, vôbec to nemusí znamenať, že sa v prípadnom konaní pred všeobecným súdom domôže ochrany.

V zhrnutí povedaného možno uviesť, že zásah do práv adresáta verejnomocenského pôsobenia je procesne zabarikádovaný toľkými premennými prístupu k spravodlivosti na jeho strane, že by bolo malým zázrakom, ak by sa adresát dopracoval k relevantnému výsledku. Jednoducho longshot.

Po druhé,<sup>25</sup> adresát môže zvoliť cestu napadnutia individuálneho právneho aktu pred vecne a miestne príslušným súdom. „Ak totiž všeobecný súd dospeje k záveru, že právny

<sup>24</sup> Porovnaj: „Nad rámec odôvodnenia tohto rozhodnutia ústavný súd považoval za vhodné poznamenať, 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. Nedostatok aktívnej procesnej legitímácie 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 ochranca 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].“ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 306/08.

<sup>25</sup> „Návrh na preskúmanie ústavnej súladnosti zákona pochádzajúci od všeobecného súdu má nenahraditeľné miesto v systéme špecifickej a koncentrovanej súdnej kontroly ústavnosti, pretože je nástrojom ochrany kon-

*predpis, ktorý by mal v konkrétnej prerokúvanej veci aplikovať, nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily, má možnosť vylúčiť aplikáciu takéhoto nesúladného právneho predpisu prostredníctvom ústavného súdu, ktorý môže nesúlad právneho predpisu vysloviť.*<sup>26</sup> Ak sa však adresát rozhodne iniciovať prieskum zákonnosti predmetného individuálneho právneho aktu, môže byť neúspešný hneď na začiatku. Totižto formálne problém so zákonnosťou v jeho prípade nie je.

Ak by sa na druhej strane aj našiel všeobecný súd ochotný v zmysle ústavného povolačacieho rozkazu chrániť v rámci zákonnosti aj ústavnosť a rozhodol by sa postupovať v zmysle ustanovenia § 37 ods. 1 v spojitosti s ustanovením § 18 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde, pričom by v zmysle príslušných procesných predpisov prerušil prebiehajúce súdne konanie<sup>27</sup> a podal návrh na preskúmanie súladu zákona s ústavou, ešte stále by adresát vyhraté mať nemusel. Návrh súdu by totiž mohol byť odmietnutý ako podaný neoprávnenou osobou.

Konkrétne, slovenský ústavostrážca hovorí, že „*všeobecný súd (...) nemôže napadnúť akýkoľvek zákon alebo ustanovenie zákona, o ktorom by teoreticky mohol mať pochybnosti, ale na rozdiel od iných procesne legitimovaných subjektov podľa čl. 130 ods. 1 ústavy môže napadnúť len taký zákon, ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorý prerokúva. Na základe tohto incidenčného (a možno dodať aj nepolitického) prvku spočívajúcom v konkrétnom prípade s konkrétnymi účastníkmi nazýva európska konštitucionalistika uvedenú kompetenciu ako konkrétnu kontrolu noriem [konkrete Normenkontrolle, čl. 125 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 2 a s čl. 130 ods. 1, okrem písm. d)]. Uvedenú kompetenciu už poznala rakúska úprava v ústave z roku 1920, ako aj nemecký Základný zákon z roku 1949. V súčasnosti túto kompetenciu poznajú všetky európske ústavné sudy, pričom napríklad taliansky ústavný súd posudzuje ústavnosť zákonov v podstate výlučne na návrh všeobecných súdov (...). Aplikácia konkrétnej normy v konkrétnom prípade teda leží v samej podstate tejto kompetencie. Je nutné priznať, že v zložitosti konania na všeobecnom súde nie je vždy jednoduché určiť, či napadnutá norma sa v danom prípade aplikuje. Môžu nastať situácie, keď napadnutá norma má súvis s prerokúvanou vecou, ale napriek tomu sa neaplikuje. Ústavný súd sa k aplikácii napadnutej normy vyjadril vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/04 takto: „Legitimácia všeobecného súdu na podanie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom teda predpokladá spojitosť konania pred všeobecným súdom vyjadrenú tak, že podaniu návrhu musí predchádzať rozhodovacia činnosť takého súdu. V tejto rozhodovacej činnosti ako zákonom upravenom postupe je potrebné podľa úsudku všeobecného súdu vyložiť a použiť všeobecne záväzný právny predpis, ktorého nesúlad s ústavou, so zákonom alebo s medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná, všeobecný súd mieni uplatniť v návrhu na začatie konania pred ústav-*

---

*krétno jednotlivca priamo pred legislatívnu mocou, pričom rozhodnutie má všeobecne záväzné derogačné účinky. V slovenskom ústavnom systéme je uvedená nenahraditeľnosť umocnená tým, že jednotlivec nemôže prostredníctvom ústavnej sťažnosti nárokovovo vyvolať konanie o súlade a na podanie návrhu na vyslovenie nesúladu zákona s ústavou alebo kvalifikovanými medzinárodnými zmluvami nemá k dispozícii ani actio popularis.“* Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 12/2012.

<sup>26</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PLz. ÚS 1/06.

<sup>27</sup> „Z doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu (PL. ÚS 16/02, PL. ÚS 7/2012) vyplýva, že okrem iných procesných náležitostí aj samotné prerušenie konania je procesným predpokladom na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov všeobecným súdom.“ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 12/2012.

ným súdom. Rozhodovaciú činnosť všeobecného súdu v zmysle § 18 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde ústavný súd preto chápe ako postup, v ktorom po začatí konania všeobecný súd smeruje k rozhodnutiu vo veci samej, t. j. k výroku o tom, čo je požadované v návrhu na začatie konania (v žalobe) a v jeho odôvodnení. Ak v tomto postupe nemá miesto interpretácia a aplikácia všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorého vyslovenie nesúladu všeobecný súd mieni uplatniť v návrhu na začatie konania pred ústavným súdom, potom nie je splnený základný predpoklad na ochranu ústavnosti poskytovanú ústavným súdom v konaní podľa čl. 125 ústavy, za ktorý treba považovať len také konanie o súlade právnych predpisov začaté všeobecným súdom, ktorému predchádza konanie pred všeobecným súdom, v ktorom má materiálne dôjsť (podľa obsahu prítomného návrhu) k použitiu napadnutého ustanovenia zákona, t. j. k subsumpcii skutkového stavu pod napádanú právnu normu (právne normy). Tento predpoklad nie je splnený, ak k takému použitiu napadnutého ustanovenia nielenže nedochádza, ale pre nedostatok procesných podmienok alebo zjavnú neopodstatnenosť žaloby ani nemôže dôjsť. Ak všeobecný súd napriek tomu, že nie sú splnené tieto dva kumulatívne predpoklady jeho aktívnej legiti- mácie na podanie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov, podá návrh na také konanie, je návrh podaný zjavne neoprávnenou osobou [§ 25 ods. 2 v spojení s § 18 ods. 1 písm. e) zákona o ústavnom súde].“<sup>28</sup>

Podčiarknuté a zhrnuté, v prípade, že by sa adresát podujal domáhať svojich práv na všeobecnom súde, mohol by byť neúspešný hneď sprvoti, kvôli povahe a charakteru konania, ktoré by bol zákonne oprávnený iniciovať. Ak by sa aj všeobecný súd stotožnil s jeho argumentáciou, a podujal by sa podať návrh ústavostrážcovi na preskúmanie súladu zákona s ústavou, mohol by sa ocitnúť na tenkom ľade z dôvodu, že by nebol zachovaný takpovediac dostatočne pevný link medzi návrhom na začatie konania a konkrétnym ustanovením zákona, ktoré sa javí ako protiústavné.<sup>29</sup> Inými slovami povedané, toto ustanovenie by ústavostrážca nemusel považovať za dostatočne významné pre rozhodnutie vo veci. Napríklad – opakovane – aj takto: „Tento predpoklad nie je splnený, ak k takému použitiu napadnutého ustanovenia nielenže nedochádza, ale pre nedostatok procesných podmienok alebo zjavnú neopodstatnenosť žaloby ani nemôže dôjsť. Ak všeobecný súd napriek tomu, že nie sú splnené tieto dva kumulatívne predpoklady jeho aktívnej legiti- mácie na podanie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov, podá návrh na také konanie, je návrh podaný zjavne neoprávnenou osobou (...).“<sup>30</sup>

Ak by adresát pomedzi tieto procesné nástrahy pre reálnu možnosť uplatnenia jeho základných práv a slobôd predsa len nejakým spôsobom preklúčkoval, až následne by sa mohol dostať do pozície, ktorá by mala vo vzťahu k pôvodnej pozícii, založenej jednak ústavne vadnou procedúrou, a tiež porušením jeho základného práva alebo slobody, pre neho pridanú hodnotu. Teda k rozhodnutiu ústavného súdu o nesúlade zákona, respektíve jeho časti s ústavou.

Vo vzťahu k nemu platí jednak, že (i) hoci ústava a zákon o ústavnom súde nemajú výslovné ustanovenia o hmotnoprávných účinkoch nálezu o nesúlade vydaného pred

<sup>28</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 12/2012.

<sup>29</sup> Pozn.: Neústavná subdelegácia – prijatý normatívny právny akt – prijatý individuálny právny akt.

<sup>30</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 12/2012.

právoplatným skončením konania, v týchto veciach nastávajú hmotnoprávne účinky pre všetkých účastníkov konania *ex tunc* a tiež, že (ii) všeobecný súd neúčinný právny predpis v dotknutom konaní neaplikuje a stratou účinnosti, prípadne platnosti právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého ustanovenia na základe rozhodnutia (nálezu) ústavného súdu sa obnovuje nielen platnosť, ale aj účinnosť skoršieho predpisu v znení platnom pred touto zmenou alebo doplnením.<sup>31</sup>

Ako sa zdá, je aj druhá cesta pre nášho adresáta na dlhé lakte. Niekoľkourovňové rozhodovacie procesy, procesné obmedzenia – občas možno aj ľudský a politický faktor – mu hatia cestu k spravodlivosti. Táto cesta sa však javí byť priechodnejšou ako cesta prostredníctvom individuálnej sťažnosti.

Po tretie, ak sa adresát rozhodne podať ústavnú sťažnosť bez ďalšieho, zrejme sa dočká negatívneho rozhodnutia. Z dvoch dôvodov. Jednak možno preto, že nevyčerpal opravné prostriedky, respektíve iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje, a na ktorých použitie je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov, ale skôr z dôvodu, ktorý som rozoberal v bode II tejto diskusie – teda pre absenciu právomocí vykonať kontrolu ústavnosti zákona v konaní o sťažnosti. Tadiaľ dnes teda cesta nevedie.

Ako je zrejme, predstavuje spravodlivosť pri súčasnom narysovaní mantinelov právomocí jednak (i) medzi ústavostrážcom a všeobecnými súdmi, a tiež (ii) medzi konaniami pred ústavostrážcom samotným pre adresáta veľmi ťažko dosiahnuteľný a uchopiteľný pojem. V tejto súvislosti sa mu aj odveký prízvuk na zákaz odmietnutia spravodlivosti môže javiť ako úplne bezzubý.<sup>32</sup> Pritom môže procesne oškľbaná spravodlivosť – spravodlivosť ako veľmi ťažko dosiahnuteľný pojem – s oboma zažmúrenými očami a previazanými ústami len nezretelne pripomínať požiadavku reálnej možnosti uplatnenia základných práv a slobôd, ktorú si vymieňuje právnoštátny rodokmeň konštitučnej demokracie v ústave pre všetky štátne orgány – ústavostrážcu nevynímajúc.

### 3.2 Kompletizácia výzbroje ústavostrážcu

Aby sme si nemuseli zatvárať oči a previazať ústa pred demokratickou a právnoštátnou povahou dopadov zmieneného rozloženia právomocí, bolo by vhodné sa zamyslieť nad tým, ako by sme sa k reálnejšej možnosti uplatnenia základných práv a slobôd adresátmi verejnomocenského pôsobenia v ústavnom systéme s kontinentálnym rodokmeňom a konkrétnou tradíciou mohli dopracovať.

Vo vzťahu k súčasnému stavu mi napádajú dve riešenia. Jedným je rezignácia na ústavnú väčšinu ako jediný zdroj kvalifikovaného súhlasu, druhým zas odňatie spôsobilosti „múdrym strážcom“ bezmedzne chrániť menšinu proti valcujúcej väčšine. Druhé sa mi zdá doktrinálne korektné a tradicionalisticky možné, prvé sa mi v ohľade praktických dopadov javí ako hádzanie kociek za Rubikomom.

<sup>31</sup> Porovnaj: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PLZ. ÚS 1/06.

<sup>32</sup> Slovenský ústavostrážca totiž judikuje s podmienkou: „Pre súdne orgány všeobecne a pre ústavný súd osobitne možno formulovať zákaz *denegationis iustitiae*. Inak povedané, ak ústava poskytuje (ústavnému) súdu určitú kompetenciu, potom ústavný súd musí – ak sú inak splnené procesné podmienky – byť schopný takú kompetenciu uplatniť a o podanom návrhu, ktorý sa na túto kompetenciu odvoláva, rozhodnúť.“ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 99/2011.



### 3.2.1 Z pozície ústavodarcu

Procházka hovorí, že „naša moc musí mať rovnakú kvalitu ako moc tých pred nami a moc tých po nás musí byť rovnaká ako tá naša; rovnaké je z hľadiska rozsahu a kvality vecnej pôsobnosti aj poverenie, ktoré pri výkone tejto moci odovzdávame svojim voleným zástupcom. Ak je z hľadiska rozsahu a kvality rovnaká vecná pôsobnosť, potom musia mať rovnaké postavenie aj výsledky jej uplatnenia; jeden zákon nemôže mať nárok na večnú ochranu iba preto, že už bol raz prijatý. Preto od vekov platí, že neskorší zákon ruší skorší zákon a analogicky, neskorší ústavný zákon ruší skorší ústavný zákon. (...) Právo zákonodarcu upraviť veci vo vlastnej pôsobnosti je teda obmedzené predchádzajúcim rozhodnutím ústavodarcu ako tvorcu právnych aktov vyššej právnej sily a neobmedzené predchádzajúcim rozhodnutím zákonodarcu ako tvorcu právnych aktov rovnakej právnej sily. Právo ústavodarcu upraviť veci vo vlastnej pôsobnosti je analogicky neobmedzené predchádzajúcim rozhodnutím ústavodarcu a obmedzené predchádzajúcim rozhodnutím subjektu s mocou vyššou ako má on sám. (...) platí, že ak si na úrovni najvyššej právnej sily smie svoj priestor vymedziť ústavodarná generácia 1, potom si ho na rovnakej úrovni smie vymedziť aj každá nasledujúca ústavodarná generácia. (...) Taká, ktorá je ochotná a schopná na také sústredené vzopätie svojho konštitutívneho (spoločenskotvorného) potenciálu, aké základný zákon komunity na svoju revíziu či doplnenie vyžaduje.“<sup>33</sup>

V súlade s povedaným je menej kontroverzným riešením teda úprava právomocí ústavného súdu onou slovenskou deväťdesiatkou; následne aj počinom zákonodarcu.

Toto riešenie, zdá sa, viac zodpovedá dlhoročne sedimentovanému charakteru línii rozhodovacej činnosti slovenského ústavostrážcu, domácej doktrinálnej atmosfére – hľadajúcej skôr pozitívny základ argumentácie ako bájný právny materiál, aj tradícii, siahajúcej k prvorepublikovému ústavnému súdu a diskurzom, ktoré zrealizovala Kelsenova doba a normatívi.

Predsa „moderný štát sa (...) riadi racionálnymi zákonmi, ktoré musia byť účelné a kalkulatelné, ale súčasne sa očakáva, že štát bude symbolizovať telo demokratickej spoločnosti, ktorých hodnoty a životnú formu má reprezentovať“.<sup>34</sup>

Práve tu by sa slovenský ústavo/zákonodarcu vôbec nemusel vracáť k ústavnej úprave podnetu, ale mohol by sa inšpirovať platnou ústavnou úpravou štátu, s ktorým nás zväzuje tak spoločná ústavná tradícia, ako aj kultúrna blízkosť.

Český ústavodarcu zvolil typ ústavnej sťažnosti, podľa ktorého nie je podanie sťažnosti podmienené tvrdením o neústavnosti právneho predpisu, postačuje s ohľadom naň neústavnosť jeho aplikácie. Pritom však nie je vylúčený akcesorický návrh na zrušenie aplikovaného právneho predpisu.<sup>35</sup>

Ústavný súd Českej republiky rozhoduje podľa ustanovenia článku 87 ods. 1 písm. a) Ústavy Českej republiky o zrušení zákonov alebo ich jednotlivých ustanovení, ak sú v rozpore s ústavným poriadkom. Pritom v zmysle ustanovenia článku 87 ods. 1 písm. d) Ústavy Českej republiky rozhoduje Ústavný súd Českej republiky o ústavnej sťažnosti proti právoplatnému rozhodnutiu a inému zásahu orgánu verejnej moci do ústavne

<sup>33</sup> PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konstitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 86, 88.

<sup>34</sup> PŘIBÁŇ, J. *Obrana ústavnosti*. Praha: Slon, 2014, s. 35.

<sup>35</sup> Porovnaj: BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1110, 1124.

zaručených základných práv a slobôd. Potiaľ možno českú a slovenskú ústavnú úpravu pripodobniť.

Zásadná inštitucionálna odlišnosť je však obsiahnutá v ustanovení § 74 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu v znení neskorších predpisov. Toto „*ustanovenie umožňuje, aby návrh na zrušenie zákona alebo iného právneho predpisu (alebo jeho jednotlivého ustanovenia) podali i subjekty, ktoré toto právo podľa §64 zákona všeobecne nemajú*“.<sup>36</sup> V súlade s týmto ustanovením: „*Spolu s ústavnou sťažnosťou môže byť podaný návrh na zrušenie zákona alebo iného právneho predpisu alebo ich jednotlivých ustanovení, ktorých uplatnením nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti, ak sú podľa tvrdenia sťažovateľa v rozpore s ústavným zákonom, poprípade so zákonom, ak ide o iný právny predpis*“.

Z citovanej úpravy je zjavné, že Ústava Českej republiky zakladá jednotlivé právomoci českého ústavostrážcu, pričom ich podrobnú úpravu predkladá zákonodarca. Vhodnosť legislatívnej techniky, právnej sily jednotlivých vrstiev regulácie, prípadne ich funkčných väzieb však nie sú na tomto mieste tak významné, ako skutočnosť, že v českom ústavnom poriadku sú dnes konanie o ústavných sťažnostiach a konanie o zrušení zákonov a iných právnych predpisov (podmienečne) prepojené (porovnaj ustanovenia § 64 ods. 1 písm. e) a § 64 ods. 2 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu v znení neskorších predpisov).

V priamej reči predstaviteľa českej doktríny rozvité: „*Pre právnu váhu koncepcie ústavnej sťažnosti je ďalej podľa českého práva podstatné, že spolu s ústavnou sťažnosťou môže byť podaný návrh na zrušenie zákona alebo iného právneho predpisu alebo ich jednotlivých ustanovení, ktorých uplatnením nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti, ak podľa tvrdenia sťažovateľa sú v rozpore s ústavným zákonom alebo medzinárodnou zmluvou podľa čl. 10 Ústavy, poprípade so zákonom, ak ide o iný právny predpis. Z ústavnej koncepcie teda vyplýva, že aj fyzická osoba má možnosť vyvolať konanie o zrušení nesúladného právneho predpisu, ale kumulatívne, to znamená prostredníctvom spornej kauzy vychádzajúcej z aplikácie domnelo nesúladného právneho predpisu. K tejto kumulácii môže dôjsť aj pri rozhodovaní o ústavnej sťažnosti samotným senátom alebo plénom Ústavného súdu. Bez ohľadu na to, že v ústavnej sťažnosti nebol kumulatívny návrh obsiahnutý, ak má senát či plénum Ústavného súdu pochybnosti o súlade právnych predpisov (...), konanie o ústavnej sťažnosti sa preruší a senát podá plénu návrh na začatie konania o zrušení nesúladného právneho predpisu alebo toto konanie zaháji plénum samo.*“<sup>37</sup>

Český ústavostrážca dopĺňa: „*Zmyslom konkrétnej kontroly noriem v zmysle ustanovenia § 74 zákona o Ústavnom súde je ochrana subjektívnych základných ústavných práv. Konanie o návrhu na zrušenie zákona alebo iného právneho predpisu, ktorý podľa (pozn. toho) ustanovenia môže podať sťažovateľ, má akcesorickú povahu. Ak odpadne predmet konania o ústavnej sťažnosti, potom nie je dôvod na konkrétnu kontrolu právnych noriem, pretože výsledok konania pred Ústavným súdom nemôže ovplyvniť výsledok konania pred všeobecnými súdmi v tom zmysle, aby napravil porušenie subjektívneho základného práva,*

<sup>36</sup> MIKULE, V. – SLÁDEČEK, V. *Zákon o ústavním soudu: Komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2001, s. 251.

<sup>37</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 2., rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 451, 452.

*pretože eventuálne porušenie už bolo zhojené. Aj keby došlo k zrušeniu protiústavnej právnej normy alebo naopak k zamietnutiu návrhu na zrušenie právnej normy, nemohlo by to už nijak ovplyvniť právnu pozíciu sťažovateľa pred všeobecnými súdmi.*<sup>38</sup>

Pritom sa práve takéto rozloženie právomoci ústavostrážcu môže javiť ako ústretivejšie vo vzťahu k reálnej možnosti uplatnenia základných práv a slobôd jednotlivcov. Z dvoch vzájomne súvisiacich dôvodov. Po prvé, nielenže umožňuje fyzickej, či právnickej osobe kvalifikovanej spochybníť ústavnosť normatívneho právneho aktu s ohľadom na ochranu jej subjektívnych práv, ale po druhé, je spôsobilé tiež zrealizovať ochranu práv a záujmov „širokej občianskej sféry, lebo potenciálne vylučuje aplikáciu predpisu na rovnaké situácie v budúcnosti“.<sup>39</sup>

A tu možno zavrieť, že „ústavná demokracia nie je len nekrvavá zmena vlády, ako tvrdil Popper, ale tiež schopnosť vytvárať v spoločnosti mocenskú rovnováhu a spoločne s všeobecným rešpektom k vláde práva vytvárať podmienky pre to, aby niekto nemohol byť držaný v podzemí“.<sup>40</sup>

### 3.2.2 Samotným ústavostrážcom

Na druhej strane naráža „atrahovanie právomocí“ samotným ústavostrážcom „priamo a natvrdo z ústavy“ bez relevantného počinu ústavodarcu doma na ústavne i doktrínálne mantinely.<sup>41</sup> Tie vymedzuje jednak suverenita ľudu a tiež delba moci. Procházka konkrétnejšie hovorí, že „situovanie nositeľa metafyzického korelátu disponujúceho nadradenosťou nad nositeľom priameho ústavodarného mandátu do ústavného súdu je nevyhnutne spojené so zánikom suverenity ľudu: nie s jej korekciou, s jej zánikom. Ak totiž nie ľud ako splnomocniteľ, ale ústavný súd ako nepriamy splnomocnenec má právo kontrolovať a zbaviť účinkov výkon splnomocnenia priamym splnomocnencom, potom práve tento nepriamy splnomocnenec preberá zvrchovanú moc nad všetkými ostatnými – nielen nad priamym splnomocnencom, ale práve preto, že nad ním, tak aj nad splnomocniteľom ako takým.“<sup>42</sup>

Iným sa zas pohľad na sudcov ako samozvaných a všemocných platónskych strážcov môže javiť prehnaný. Aj takto: „Moderná doktrína používa ideu protiväčšinového súdnictva ako odrazový mostík pre podkopanie legitimacy súdneho prieskumu a postprkovanie rozhodovacej právomoci od „aktivistického“ súdu späť k ľuďom a ich zástupcom.“ Pre nich nemusí byť pripísanie (voľnej) interpretačnej autority nevoleným sudcom

<sup>38</sup> Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. PL. ÚS 51/05.

<sup>39</sup> KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 2., rozšírené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 453.

<sup>40</sup> PŘIBÁŇ, J. *Obrana ústavnosti*. Praha: Slon, 2014, s. 48.

<sup>41</sup> Napríklad všeobecnejšie: „Ústavný súd predovšetkým poukazuje na to, že podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Ústavné požiadavky demokratického a právneho štátu vytvárajú predpoklady a medze výkonu verejnej (štátnej) moci. Jednou z požiadaviek demokratického právneho štátu založeného na princípe suverenity ľudu ustanovenou v čl. 2 ods. 1 ústavy, podľa ktorej štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo, je, že verejná (štátna) moc môže byť vykonávaná výlučne na základe demokratickej legítimácie. Podľa názoru ústavného súdu atribútom takto chápanej demokratickej legítimity založenej na princípe suverenity ľudu a demokratického právneho štátu vo vzťahu k verejným funkciám je ústavná požiadavka, aby ich vznik (verejných funkcií) bolo možné spätnou väzbou prívodiť k ich prameňu, teda k občanovi, resp. k ľudu.“ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 238/04.

<sup>42</sup> PROCHÁZKA, R. *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 91.

neprekonateľným problémom už len preto, že väčšinové pravidlo nie je jediným sociálnym pravidlom. Totižto: „*Ústava sa zameriava tiež na ochranu práv politických, geografických, náboženských a rasových minorít, medzi inými. Inštitúcia, ktorá by perfektne zodpovedala väčšinovému sentimentu, by ťažko plnila takú úlohu efektívne.*“<sup>43</sup>

Na tomto mieste sa môže zdať, že obmedzovanie vzniku ústavotvornej generácie na nájdenie deväťdesiatich poslaneckých hlasov nevedie inam ako ku korporatívnym tendenciám za posilnenia triednej povahy straníckych štruktúr v jurisdikcii, v ktorej sa mnohí príslušníci politickej triedy javia byť posadnutí rozširovaním svojich výsad a ich ochranou.<sup>44</sup>

Odhliadnuc od rozličnosti doktrínálnych náhľadov by sa chápaniu, ktorému dominuje pragmatický dôraz na „rýchlu“ procesnú spravodlivosť a realnosť povahy súdneho diskurzu – a ten nemusí byť vôbec kontaminovaný prirodzeným východiskom – aj v našich končinách mohlo zažiadať aktivistickejšieho prístupu ústavostrážcu. Možno aj preto, že sa mu javí diskurz, v ktorom vykonáva súdny prieskum v konkrétnych veciach tak ústavostrážca, ako aj ostatné súdy ako efektívnejší z pohľadu reálnej možnosti uplatnenia základných práv a slobôd jednotlivcov.

To aj vtedy, ak si tým koleduje o doktrínálnu búrku kvôli priamemu zásahu predvídateľnosti práva a právnej istoty. Ústavnosť je tiež (ústavným) princípom. Pritom je realizácia pozitívneho záväzku štátu poskytovať zodpovedajúci servis za dane stále platným predmetom prevažujúceho sociálneho konsenzu a oň opierajúcej sa ústavy. Navyše stále platí, že „*žiadny politik (...) nemá osud spoločnosti nikdy celkom vo svojich rukách a demokracia sa musí brániť predovšetkým proti tým, ktorí by sa chceli za takých osudových vodcov vydávať*“.<sup>45</sup> A prípadné chvíľkové nepohodlie ústavostrážcu a ústavo/zákonnodarcu nie je to isté ako objektívna nemožnosť, respektíve nechúť.

Takému nazeraniu nemusí byť cudzie východisko spôsobilosti ústavnej sebareflexie ústavostrážcu. Konkrétne: „*Súčasťou ústavy sú okrem iného aj ustanovenia o ústavnom súde, jeho sudcoch a konaní pred ním, ktorých podrobnejšie vykonanie je zverené zákonu (čl. 140 ústavy). Ani tento zákon o ústavnom súde a normy vydané na jeho základe nie sú vylúčené z prieskumu ústavného súdu; ani tieto ustanovenia ústavy nie sú vylúčené z kompetencie ústavného súdu záväzne ich podľa čl. 128 ústavy vykladať. To všetko spôsobuje, že ústavný súd je v týchto prípadoch už samou ústavou povolaný (a viazaný) na to, aby rozhodoval sám o sebe, a ústavný súd nemôže svoju právomoc odmietnuť ani v takomto prípade.*“<sup>46</sup>

Pritom do úvahy prichádzajú rôzne riešenia problému absencie právomoci v konaní o individuálnej sťažnosti vykonať prieskum právnych predpisov pre dvojaké situácie aktivistickejším ústavostrážcom.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> FABER, D. A. – SHERRY, S. *Judgement Calls. Principle and Politics in Constitutional Law*. New York: Oxford University Press, 2009, s. 21, 22, 24.

<sup>44</sup> Porovnaj: PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 89.

<sup>45</sup> PŘIBÁŇ, J. *Obrana ústavnosti*. Praha: Slon, 2014, s. 15.

<sup>46</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 99/2011.

<sup>47</sup> Neznehodnocuje ich ani názor, podľa ktorého platí, že „*ústava neustanovuje štátnym orgánom právomoci, ktoré by mohli uplatniť spôsobom porušujúcim práva občanov. Keď štátny orgán svojím konaním alebo opomenutím poruší právo alebo slobodu, ktorú ústava zaručuje občanovi, svoju právomoc neuplatní v súlade s ústavou.*“ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 48/97. Aj s ohľadom naň by obe riešenia mohli niesť pečať doktríny implicitných právomocí, ktorú Blahoz domácejmu diskurzu predstavuje takto:

Prvou je stav, v ktorom by samotný zákon (jeho existencia) porušoval ústavou garantované základné práva alebo slobody jednotlivca. S ohľadom naň je zaujímavou aj časť rozhodovacej činnosti ústavostrážcu. „(...) ústavný súd sleduje diskurz, v ktorom Radoslav Procházka navrhuje ako východisko medzi nezrušiteľnosťou ústavných zákonov ústavným súdom a nutnosťou chrániť individuálne slobody použitím v slovenskom ústavnom prostredí paralelu tzv. Plaumannovho testu, ktorý bol artikulovaný Súdny dvorom Európskej únie (...) Tento test ako skúška prijateľnosti žaloby o neplatnosť neprivilegovaným žalobcom spočíva v zisťovaní, či akt, a to bez ohľadu na jeho deklarovanú formu, sa osoby týka (i) priamo a (ii) osobne, respektíve individuálne (pozri čl. 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ide o bývalý článok 230 Zmluvy o Európskom spoločenstve). (...) Ústavný súd musí upozorniť, že uvedené úvahy neznamenajú ani jeho pripravenosť, ani jeho nepripravenosť aplikovať Plaumannov test.“<sup>48</sup>

V riešení označenej situácie by sa teda ústavostrážca „pustil“ do prieskumu ústavnosti zákona, ak by ten mal na sťažovateľa priamy a osobný dopad. Inými slovami povedané vtedy, ak by existovala (priama) väzba medzi sťažovateľom a ujmou, ktorá by bola spôsobená porušením ním identifikovaného práva – sťažovateľ by bol obeťou porušenia ústavy (porovnaj doktrínu ústavného súdu k zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti a k ne/oprávnenosti osoby, ako aj doktrínu ESLP „victim of violation“).<sup>49</sup> Súčasne by muselo existovať aj (subjektívne) ústavné právo, ktoré by bolo porušené, a sťažovateľ by musel byť jeho nositeľom, aby mohol ústavostrážca v rozhodnutí vysloviť jeho porušenie.

---

„(...) Judicial Review sa stáva sprostredkujúcim článkom medzi písanou ústavou a potrebou moderného ústavného práva, zaisťujúceho funkcie federálnej moci v modernej, technicky vyspelej priemyselnej civilizácii. Vzhľadom na túto situáciu nemôže byť podľa názoru mnohých autorov (napr. Corwin, Swisher, Tresolini, Douglas) pojem ústavy presne definovaný. V súlade s týmito názormi sa potom ústavné články považujú skôr za všeobecné princípy (vyžadujúce konkretizáciu súdnym výkladom), než za presné záväzné pravidlá. Nie je to len spoločenská nutnosť tejto ústavnej praxe, ktorú si vynucuje vývojom v mnohých smeroch dávno prekonaný ústavný text; podmienky pre ňu sú obsiahnuté už v samotnom znení ústavy. Celý rad významom najzávažnejších ustanovení je totiž v ústave formulovaný veľmi hmlisto a nepresne. (...) Hmlisté a nepresné ustanovenia sa stali základom teórie skrytých právomocí (Implied Powers). Ide o právomoci ústavou priamo nevysslovené, ale „skryté“ vo všeobecných ustanoveniach, z ktorých ich možno vyvodit extenzívnym výkladom. Prvýkrát bola teória skrytých právomocí formulovaná predsedom Najvyššieho súdu USA Johnom Marshallom v roku 1819 pri rozhodovaní v *McCulloch v. Maryland*. V druhej polovici minulého storočia bola potom ešte doplnená o doktrínu „Resulting Powers“, ktorej autorom bol sudca Najvyššieho súdu William Strong. Podľa tejto doktríny možno konkrétne právomoci vyvodzovať nielen z jednotlivých všeobecných ustanovení ústavy, ale aj z zmyslu celej ústavy, chápanej celistvo.“ BLAHOŽ, J. K problematice ústavných súdniciev USA. *Právnik*. 1969, č. 1, s. 34. Porovnaj aj: PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 116–117.

<sup>48</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 153/2013.

<sup>49</sup> Pritom aj Európsky súd pre ľudské práva odmieta posudzovať individuálne sťažnosti, ktoré obsahujú výlučne abstraktné, či teoretické otázky a prehlasuje ich za zjavne neprijateľné. „Úloha ESLP – tak, ako ju vníma sám ESLP – totiž nie je posudzovať, či zákony resp. „policies“ všeobecne porušujú Dohovor (...), ale posúdiť v konkrétnych prípadoch, či v dôsledku aplikácie týchto zákonov a „policies“ došlo k porušeniu Dohovoru.“ Povedané sa však v rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva rozmieňa na drobné trojako. „Po prvé, sám ESLP priznáva, že okrem konkrétnych skutkových okolností daného prípadu berie do úvahy aj „všeobecný kontext“, z ktorého daná sťažnosť vyviera (...). Po druhé, miera abstraktného prieskumu zo strany ESLP sa líši podľa predmetu úpravy. To je dané tým, že sťažovateľ musí vždy pred ESLP preukázať, že je „obeťou“ porušenia Dohovoru (...), pričom posúdenie otázky, kto je „obeťou“ v zmysle čl. 34 EDLP, je mnohokrát veľmi špecifické. (...) Po tretie, v reakcii na množstvo typovo podobných prípadov prichádzajúcich od niektorých zmluvných strán, ESLP zaviedol koncepciu tzv. „pilotného rozsudku“ (...), ktorý má k abstraktnému prieskumu už veľmi blízko (...).“ KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 94.



Takýto postup ústavostrážcu sa dnes nielenže nemôže oprieť o text ústavy a o zámer ústavodarcu, ale ani o komparatívnu perspektívu. „(...) *ani ústavné súdy, ktoré síce majú dané konania (pozn. konanie o súlade a konanie o ústavnej sťažnosti) previazané, nepreškúmajajú zásahy priamo spôsobené normatívnymi aktmi.*“<sup>50</sup>

Český ústavostrážca napríklad stabilne judikuje, že „*za zásah orgánu verejnej moci, ktorým je porušené základné právo občana, nemožno považovať – legislatívnu činnosť, ako aj vydanie všeobecne záväzného predpisu ústredného orgánu štátnej správy – v medziach jeho právomocí a pôsobnosti, a to ani v tom prípade nie, keď – ako navrhovateľ tvrdí – jeho ustanovenia porušujú základné právo občana.*“<sup>51</sup> Ďalej tiež, že „*za zásah orgánu verejnej moci, ktorým je porušené základné právo občana, nemožno považovať legislatívnu činnosť, z čoho vyplýva, že procesným prostriedkom priamo proti právnej norme je iba návrh podaný v súlade s ust. § 64 zákona o Ústavnom súde, ktorú túto normu nemožno obchádzať už vzhľadom na jej úplnej jednoznačnosti ani pomocou § 75 ods. 2 písm. a) zákona o Ústavnom súde.*“<sup>52</sup> Ako aj, že „*podľa zákona o Ústavnom súde je výpočet subjektov oprávnených napadnúť pred Ústavným súdom zákon (respektíve iný právny predpis a niektoré jeho ustanovenia) vykonaný úplným, resp. konečným výpočtom, a fyzická osoba tak môže urobiť len spolu s ústavnou sťažnosťou za podmienky, že uplatnením napadnutého ustanovenia právneho predpisu „nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti“ [§ 64 ods. 1 písm. e) v spojení s § 74 zákona o Ústavnom súde]. Z takto poňatej akcesority návrhu sťažovateľa na zrušenie ustanovenia právneho predpisu vyplýva, že tu musí byť (popri napadnutom právnom predpise) nejaká skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti (tj. Rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah orgánu verejnej moci), ktorá nastala uplatnením napadnutého právneho predpisu, pričom touto skutočnosťou nemôže byť právny predpis sám. Potom by totiž išlo o akcesorický návrh, ale o priamy návrh na zrušenie právneho predpisu, na ktorého podanie však nie je fyzická osoba legítimovaná.*“<sup>53</sup>

Bližšou a priechodnejšou vo vzťahu k aktuálnemu rozloženiu právomoci slovenského ústavostrážcu sa tak javí byť situácia, v ktorej by obeť porušenia ústavy napádala právoplatné rozhodnutie, opatrenie, či iný zásah verejnomočenského orgánu, porušujúci jej základné práva alebo slobody, respektíve jej ľudské práva alebo slobody, prijatý na základe právnej úpravy, ktorej rodokmeň je ústavne vadný. Teda aplikáciu neústavného právneho predpisu. V jej riešení by mohol otázku ústavnosti zákona ústavostrážca posúdiť jednoducho „iba“ ako predbežnú otázku<sup>54</sup> a rozhodnúť následne o tom, či ústavou garantované právo alebo sloboda porušené (ne)bolo s príslušnými dôsledkami v rámci ústavy a zákona. Také riešenie by sa pritom ani s ohľadom na charakter a povahu výsledkov konania o sťažnosti nemuselo nevyhnutne javiť ako zmiešavanie právomocí ústavostrážcu.

<sup>50</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 153/2013.

<sup>51</sup> Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. I. ÚS 92/94.

<sup>52</sup> Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. IV. ÚS 303/04.

<sup>53</sup> Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. III. ÚS 121/04, Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. I. ÚS 2011/13.

<sup>54</sup> Porovnaj: DRGONEC, J. – KVASNIČKOVÁ, J. *Mutácie ústavnosti. Vybrané ústavné inštitúty na Slovensku a vo svete*. Bratislava: IVO, 2000, s. 180.

## ZÁVEROM

Kľúčovou vrstvou problému pri doktrínálnych úvahách o medziach právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky je otázka efektivity jeho rozhodovacej činnosti, ktorá je v širšej perspektíve funkciou vhodnosti rozhodovacieho inštrumentária, povahy a účinkov rozhodnutí a miery ich akceptácie jednak ich bezprostrednými adresátmi a jednak komunitou, ktorej vzťahy takéto rozhodnutie priamo, či nepriamo normuje.

V Spojených štátoch amerických je systém súdneho prieskumu nastavený v prospech každého súdu s ohľadom na konkrétnu právnu vec a spor. Už na samotnom počiatku súdneho rozhodovania o právnej veci; takpovediac ústretovo voči súdom prvého kontaktu, a teda „najbližšie“ k adresátovi verejnomocenského pôsobenia. Tradícia a myšlienkové podhubie kontinentálnych ústavných systémov na druhej strane bráni aj samotným ústavostrážcom poskytnúť ochranu jednotlivcom, ktorých ústavne garantované práva alebo slobody boli porušené individuálnym právnym aktom, prijatým na ústavne vadnom základe, inak, ako v medziach formálne narysovaných pozitívnym textom ústavy. Mnohokrát vôbec. A tak sa môže stať, že ústavostrážca jednotlivcom jednoducho nemožní z dôvodu formálnej oddelenosti konaní efektívne chrániť ich ústavou garantované práva a slobody dokonca aj pri takej procedúre, na ktorej iniciovanie sú bezprostredne oprávnení.

Obdobnú povahu a dôsledky má aj výkon právomocí slovenského ústavostrážcu. Ten v zásade odmieta vykonať prieskum ústavnosti zákona v konaní o individuálnej sťažnosti. Iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pred ústavostrážcom pritom nemožno inak ako prostredníctvom oprávnených osôb, teda nepriamo a sprostredkované. Navyše, aj keď sa v slovenskom právnom poriadku môže jednotlivec dopracovať k tomu, aby sa v jeho veci všeobecný súd obrátil na ústavostrážcu za účelom posúdenia otázky ústavnosti zákona, ktorý je významný pre jeho rozhodnutie, procedurálne bariéry tak na zákonnej, ako aj ústavnej úrovni bránia jednak všeobecným súdom, ako aj samotnému ústavostrážcovi poskytnúť efektívnu ochranu základných práv a slobôd jednotlivcovi, ktorého ústavné práva alebo slobody boli porušené v ((ne)priamom) dôsledku prijatia neústavného zákona.

Pritom povahu a charakter ústavného poriadku Slovenskej republiky ako konštitučnej demokracie nedefinuje vo sfére realizácie práva len bazírovanie na princípe legality. Povojnová zmena kvality ústavných diskurzov v západných demokraciách viedla k inkorporácii chápania legitimacy do ústavných textov v duchu demokratického pôvodu moci a predovšetkým, či najmä v zmysle reálnej možnosti uplatnenia katalógu základných práva a slobôd v prospech jednotlivca. Pozitívny záväzok štátu v tomto ohľade dnes ide v ústavnom dvojrade s jeho negatívnym záväzkom nekonať nad rámec toho, čo hovorí ústava, v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Legalita a legitimita sú rovnako významné pri posudzovaní právnoštátnej kompatibility právnych aktov.

Vo vzťahu k riešeniu nastolenej situácie vedúcemu k zrealizovaniu možnosti uplatnenia ústavných práv a slobôd jednotlivcov prichádza v slovenskom ústavnom poriadku do úvahy aktivita dvoch subjektov. S ohľadom na tradíciu a kvalitu doktrínálneho podhubia sa korektným javí byť počin ústavodarcu a zákonodarcu, ktorým by prinajmenšom prepojil konanie o súlade právnych predpisov s konaním o individuálnej sťažnosti.

Ak tak neurobí, existuje riziko, že si duch doby vyžiada aktivizmus ústavostrážcu, ktorý bude mať záujem vidieť ústavu ako živší dokument. Pri takom naladení by sa ústavostrážca mohol v konaní o individuálnej sťažnosti vysporiadať s existenciou neústavného zákona, porušujúceho ústavné práva a slobody sťažovateľa, respektíve s individuálnym právnym aktom porušujúcim ústavné práva a slobody sťažovateľa aj v dôsledku ústavnej vadnosti jeho zákonného základu, so štítom uchmatnutým buď americkému, no skôr luxemburskému a/alebo štrasburskému ochrancovi.

V takých prípadoch by ani námietky o prílišnom politickom aktivizme ústavostrážcu, vláde sudcov a „poprave“ suverenity zákona, či parlamentu nemuseli s ohľadom na praktické rozdiely vo výsledkoch konania o súlade právnych predpisov a konania o individuálnej sťažnosti obstať.

*Tento článok bol napísaný ako súčasť riešenia projektu s registrovým číslom APVV-0562-11.*

**JUDr. Eduard Korpáš, PhD.**

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Eduard Korpáš

### **Attention! Defender without Shield**

***Abstract:** As regards the judicial system of the Slovak Republic, which is vertically oriented by idea of protection of fundamental rights and freedoms and horizontally by idea of subsidiary relationship between general and constitutional judiciary, the Constitutional Court of the Slovak Republic is not authorized to review the constitutionality of a statute under the individual complaint procedure. Such competence belongs to the Constitutional Court of the Slovak Republic only under the art. 125 of the Constitution of the Slovak Republic. It is a relatively established doctrine. The ambition of the first part of this article is to clarify the framework of subsequent considerations and to outline the methodological basis. The aim of it is to call into question the performance of this doctrine with respect to the Slovak system of constitutional review what is the subject of the second part of this contribution. The third part presents possible solutions related to the current situation.*

***Key words:** Constitutional Court of the Slovak Republic, National Council of the Slovak Republic, individual complaint procedure, abstract review, concrete review*