

## Zmena kompetencie podľa novelizácie ústavy roku 2001 a jej uplatnenie v konaní pred ústavným súdom Slovenskej republiky

Ján Drgonec\*

Ústavný súd SR sa zriadil ústavným zákonom SNR č. 7/1991 Zb. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a podrobnejšie sa následne upravil zákonom č. 8/1991 Zb. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky a o konaní pred ním. Ústavný súd SR sa podľa tejto úpravy vytvoril, ale nevznikol. Naozaj vznikol až na základe Ústavy Slovenskej republiky schválenej 1. septembra 1992. Podrobnosti o jeho činnosti ďalej ustanovil zák. č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov.<sup>1</sup>

Ústavný súd dostal roku 1993 823 podaní, v roku 1994 – 684 podaní, v roku 1995 – 815 podaní, v roku 1996 – 678 podaní, v roku 1997 – 753 podaní a v roku 1998 – 599 podaní. Viac, než základné údaje, nieke-

dy vypovedá podstata sporov v konkrétnych historických súvislostiach. Budovanie trhového hospodárstva, právneho štátu, demokratizácia inštitúcií verejnej moci, uplatňovanie základných práv a slobôd občanov, zahraničnopolitická orientácia na štáty západnej Európy, Európsku úniu a NATO – to všetko sa ocitlo v nejasnom a neistom postavení vo volebnom období 1994 – 1998. Práve v tomto období Ústavný súd SR nekompromisne uplatňoval Ústavu SR. Päťkrát rozhodol o neústavnosti zákonov a podzákonných predpisov, podľa ktorých sa mala vykonávať privatizácia pôvodne štátneho vlastníctva.<sup>2</sup> Vo veci zavlečenia syna prezidenta SR do zahraničia, ktoré sa udialo roku 1995, Ústavný súd SR vyslovil porušenie ústavou zaručeného práva občana na vstup na územie svojho štátu.

\* JUDr. Ján Drgonec, DrSc., advokát

<sup>1</sup> Nielen ústava, ale aj tento zákon sa viackrát novelizoval. Platí v znení zákona č. 293/1995 Z.z., nálezú Ústavného súdu č. 398/1998 Z.z., zákona č. 97/1999 Z.z., zákona č. 226/2000 Z.z. a zákona č. 124/2002 Z.z. Zákon č. 124/2002 Z.z. nadobudol účinnosť dňom vyhlásenia v častke 53 Zbierky zákonov Slovenskej republiky (t.j. 20. marca 2002) s výnimkou § 9 ods. 3 a 4, § 9a a 9b, ktoré nadobudli účinnosť 1. apríla 2002 a okrem § 74a až 74d, ktoré nadobudli účinnosť dňom účinnosti ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, výnimočného stavu a núdzového stavu, teda 1. mája 2002.

<sup>2</sup> PL. ÚS 16/95. Nález z 24. mája 1995. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995, s. 38–51; PL. ÚS 33/95. Nález z 20. decembra 1995. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995, s. 123–142; PL. ÚS 1/96. Nález z 21. novembra 1996. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, s. 199–219; PL. ÚS 7/96. Nález z 27. februára 1997. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997, s. 20–53; PL. ÚS 13/97. Nález z 19. júna 1998. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 122–144.

Zároveň v tejto veci vytvoril doktrínu pozitívneho záväzku štátu, ako ústavného prostriedku ochrany práv a slobôd jednotlivcov v Slovenskej republike.<sup>3</sup> Ústavný súd SR trikrát potvrdil, že práva občanov SR porušilo Ministerstvo vnútra SR a ďalšie štátne orgány, keď v máji 1997 došlo k zmareniu referenda, v ktorom sa občania mali vysloviť, či si želajú takú zmenu ústavy, ktorou by sa zaviedla priama voľba hlavy štátu.<sup>4</sup> Ústavný súd SR rozhodol o porušení ústavy, keď Národná rada SR proti vôli poslanca dospela k záveru, že dotýčny sa vzdal svojho poslanskeho mandátu.<sup>5</sup> Ústavný súd SR vo viacerých ďalších veciach podstatnou mierou prispel k zachovaniu právnosti štátu a jeho smerovania k hodnotám demokratickej spoločnosti.

Napríck všetkým pozitívnym skúsenostiam ochrana ústavnosti bola niekedy viac zdanlivá, než faktická. Všetky akty aplikácie zákona zostali v platnosti aj po tom, ako ústavný súd rozhodol o nesúlade zákona s ústavou. Ústavný súd nemohol uložiť ani predbežné opatrenie, ktorým by po podaní návrhu na preskúmanie súladu zákona s ústavou pozbavil napadnutý zákon účinnosti do svojho rozhodnutia o tom, či zákon je v súlade s ústavou. Stav po uplatnení ďalších právomocí ústavného súdu bol porovnateľný s rozhodovaním o súlade právneho poriadku s ústavou. Chýbali právne predpoklady pre účinnú ochranu ústavnosti vzťahov zverených do pôsobnosti ústavného súdu. Zvlášť výrazne sa to prejavilo v konaní o podnete. Európska komisia pre ľudské práva opakovane označila podnet podľa čl. 130 ods. 3 za právny prostriedok, ktorý nemožno s dostatočnou istotou pokladať za účinný opravný prostriedok.<sup>6</sup> Preto konanie pred orgánmi Rady Európy o sťažnosti proti Slovenskej republike bolo prípustné bez požiadavky, aby podaniu sťažnosti predchádzalo konanie o podnete pred Ústavným súdom SR.

Ústava SR sa niekoľkokrát novelizovala. Najskôr ústavným zákonom č. 244/1998 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z.z. s účinnosťou odo dňa vyhlásenia, t.j. od 5. augusta 1998. Potom ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z.z. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z.z. s účinnosťou odo dňa vyhlásenia, teda od 27. januára 1999. Napokon ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z.z. v znení neskorších predpisov. Organizácia a kompetencie ústavného súdu boli súčasťou takmer všetkých novelizácií ústavy.

Úpravy ústavného súdnictva sa najskôr dotkol ústavný zákon č. 9/1999 Z.z. Tento zákon novelizoval

predovšetkým ustanovenia prvého oddielu šiestej hlavy ústavy o prezidentovi Slovenskej republiky. Okrem toho, že upravil spôsob skladania prezidentského sľubu do rúk predsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky (čl. 101 ods. 7), rozšíril aj právomoc ústavného súdu o rozhodovanie o ústavnosti a zákonitosti prezidentských volieb. Ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z. sa tiež upravil režim vzdania sa funkcie prezidenta, a to tak, že funkčné obdobie prezidenta sa skončí dňom doručenia písomného oznámenia tohto rozhodnutia predsedovi Ústavného súdu SR. Napokon, ak prezident nemôže vykonávať svoju funkcie dlhšie ako šesť mesiacov, podľa ústavného zákona č. 9/1999 Z.z. Ústavný súd Slovenskej republiky vyhlási, že funkcia prezidenta sa uvoľnila, čím sa skončí funkčné obdobie prezidenta (čl. 105 ods. 2).

Zmeny ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. boli rozsiahlejšie a závažnejšie. Existujúce kompetencie ústavného súdu sa precizovali. Rad ďalších, predtým neexistujúcich, sa súdu priznal.

## I. PRECIZÁCIA KOMPETENCIÍ A ZVÝŠENIE ÚČINNOSTI ICH UPLATNENIA

### A. POZASTAVENIE ÚČINNOSTI PRÁVNEHO PREDPISU

Podľa čl. 125 ods. 2 Ústavný súd SR v konaní o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov môže pozastaviť účinnosť:

- a) celého napadnutého právneho predpisu,
- b) jeho časti,
- c) niektorého ustanovenia.

Podmienkou, ktorá sa musí splniť, aby ústavný súd mohol uplatniť túto svoju pôsobnosť je, že ďalšie uplatňovanie napadnutej úpravy:

- a) môže ohroziť základné práva a slobody,
- b) hrozí značná hospodárska škoda
- c) hrozí iný vážny nenapraviteľný následok.

Všetky tri podmienky sú formulované pre prípad hrozby. Na uplatnenie čl. 125 ods. 2 stačí ohrozenie ústavou chránenej hodnoty. Podmienka nie je upravená kumulatívne; stačí jeden z dôvodov uvedených v ústave, aby ústavný súd mohol rozhodnúť, že účinnosť napadnutej právnej normy pozastavuje.

<sup>3</sup> II. ÚS 8/96. Nález zo 4. septembra 1996. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, s. 94–122.

<sup>4</sup> I. ÚS 60/97. Nález z 22.1.1998. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 318–336; I. ÚS 76/97. Nález zo 6. 2. 1998. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 337–349; II. ÚS 37/1998. Nález z 26. januára 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 200–207.

<sup>5</sup> I. ÚS 8/97. Nález z 23. júla 1997. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997, s. 183–199.

<sup>6</sup> Napr. Ivan Preložník against the Slovak Republic. Application no. 25189/94, s. 6; I. S. against the Slovak Republic. Application no. 25006/94, s. 6.

Pozastavená účinnosť právnej normy sa obnoví podľa čl. 125 ods. 5. Buď ešte počas konania podľa čl. 125 ods. 1, ak Ústavný súd SR svoje rozhodnutie o pozastavení účinnosti právnej úpravy zruší, alebo vyhlásením meritórneho rozhodnutia ústavného súdu.

Ústavný súd SR túto kompetenciu uplatnil dvakrát. Uznesením z 10. januára 2002 pozastavil účinnosť § 102 a 103 Trestného zákona.<sup>7</sup> 24. januára 2002 pozastavil účinnosť § 40 a § 110a ods. 6 zákona č. 493/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov. Zároveň pozastavil účinnosť vyhlášky Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 495/2001 Z.z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o členení majetku na účely podania majetkového priznania, ako aj opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky z 28. novembra 2001, ktorým sa ustanovuje vzor majetkového priznania.<sup>8</sup>

#### B. PRÁVNE ÚČINKY PODANIA VÝKLADU ÚSTAVY

Článkom 128 ods. 1 ústavy sa roku 1992 ústavnému súdu priznala kompetencia „podávať výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná.“ Ústava, ani žiadny zákon neupravil okamih vzniku právnych účinkov výkladu, ktorý ústavný súd podal podľa čl. 128 ods. 1.

„Ústava SR, ani nijaký iný právny predpis neumožňuje, aby výklad ústavy podaný ústavným súdom podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy SR pôsobil spätne v čase pred uverejnením výkladu Ústavy SR, či dokonca pred jej podaním Ústavným súdom SR.“<sup>9</sup> V protiklade k tomuto názoru Ústavný súd SR vyslovil aj: „... je iba sekundárnou otázkou a problémom otázka času, od ktorého je účinné uznesenie ústavného súdu o výklade čl. 102 ods. 1 písm.) ústavy podané pod sp. zn. I. ÚS 30/1999. Predsa však názory, že takéto rozhodnutie je záväzná iba v budúcnosti po jeho prijatí, nelenže nemajú oporu v žiadnom právnom predpise, ale sú v zrejmom rozpore s princípmi právneho štátu, ako ho má na mysli čl. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Svojím rozhodnutím ústavný súd deklaruje, aký bol, je a bude rozsah ústavného práva alebo právomoci. Toto rozhodnutie je nepochybne platné ex tunc, teda do minulosti, vždy v prípadoch, keď je to v konkrétnej veci efektívne. Naopak, iba tam – iba v tých veciach – kde či už plynutie času, alebo iná, právne relevantná okolnosť robí úpravu vzťahov a kompetencií do minulosti neefektívnou, sa rozhodnutím ústavného súdu tieto vzťahy do minulosti neriešia. Ak štátny orgán koná inak,

ako to vo svojom rozhodnutí o výklade považuje za súladné s ústavou ústavný súd, konal tento štátny orgán celkom jednoznačne v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy už v tej chvíli, keď svoje oprávnenie využil v rozsahu, ktorý mu ústava neposkytovala.“<sup>10</sup>

Od účinnosti ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. sa ústavný súd nemôže sám so sebou dostať do takého protikladu. Čl. 128 sa doplnil o vety: „Rozhodnutie ústavného súdu o výklade ústavy alebo ústavného zákona sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Výklad je všeobecne záväzný odo dňa jeho vyhlásenia.“

Novelizáciou sa spresnil aj právny účinok rozhodnutia o nesúlade všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou. Podľa tohto spresnenia: „Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzná.“ (čl. 125 ods. 6)

#### C.

Napriek tomu, že úprava časti kompetencií ústavného súdu sa novelizáciou spresnila, časť ďalších kompetencií bude treba precizovať v budúcnosti.

„Podľa čl. 126 Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd rozhoduje kompetenčné spory medzi ústrednými orgánmi štátnej správy, ak zákon neustanovuje, že tieto spory rozhoduje iný štátny orgán. Podľa § 42 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. návrh na začatie konania môže podať ústredný orgán, ktorý tvrdí, že je príslušný na rozhodnutie, ako aj ten, ktorý svoju príslušnosť odmieta. Vychádzajúc z tohto ustanovenia mohlo by sa zdať, že návrh na začatie konania vo veci kompetenčných sporov môže podať len ústredný orgán štátnej správy. Ústava Slovenskej republiky je však právny predpis vyššej právnej sily ako zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. a Ústava v čl. 130 ods. 1 jasne hovorí, kto je oprávnený podať návrh na začatie konania. Výnimku z tohto ustanovenia Ústavy predstavuje čl. 130 ods. 2, ktorý ponecháva na zákon určiť, kto má právo podať návrh na začatie konania podľa čl. 129. Kompetenčné spory však upravuje čl. 126 Ústavy a tu žiadna výnimka neplatí. Hodno pritom pripomenúť, že v čl. 130 ods. 1 sa ústredné orgány štátnej správy ako oprávnení navrhovatelia vôbec nespomínajú. Z toho možno vyvodíť, že § 42 zákona Národnej rady Slovenskej republiky je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky. Na tomto fakte nič nezmenila ani posledná novela Ústavy (ústavný zákon č. 90/2001 Z.z.) a nič na tom asi nezmení ani vládny návrh novely zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z., keď sa stane účinným zákonom. Pritom riešenie by bolo

<sup>7</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 10. januára 2002 č. 38/2002 Z.z. (čiastka 19, s. 298).

<sup>8</sup> PL. ÚS 4/02–19. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. januára 2002 č. 33/2002 Z.z. (čiastka 17, s. 274).

<sup>9</sup> II. ÚS 69/1999. Uznesenie z 15. júla 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 628–629.

<sup>10</sup> I. ÚS 48/1999. Nález z 20. decembra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 448–449.

jednoduché. Výnimku o oprávnených navrhovateľoch uvedenú v čl. 130 ods. 2 Ústavy by stačilo rozšíriť aj na čl. 126 Ústavy.<sup>11</sup>

„Čl. 129 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky dáva Ústavnému súdu právomoc rozhodovať o obžalobe Národnej rady Slovenskej republiky proti prezidentovi Slovenskej republiky vo veci úmyselného porušenia ústavy alebo vlastizrady. Podrobnejšiu úpravu tohoto druhu konania obsahuje jednak zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, jednak zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. Navyše sa na konanie Ústavného súdu o obžalobe prezidenta republiky subsidiárne vzťahuje zákon č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (Trestný poriadok) a pri rozhodovaní Ústavného súdu o obžalobe na prezidenta Slovenskej republiky je Ústavný súd viazaný Trestným zákonom pokiaľ ide o kvalifikáciu skutku. Ako už bolo spomenuté, pri rozhodovaní o obžalobe na prezidenta republiky pre vlastizrady je Ústavný súd viazaný Trestným zákonom /len/ pokiaľ ide o kvalifikáciu skutku. Trestný čin vlastizrady definuje Trestný zákon v § 91. Nie je však celkom jasné, čo v prípade, ak Národná rada Slovenskej republiky prezidenta republiky obžaluje z úmyselného porušenia ústavy. Úmyselné porušenie ústavy nie je ako trestný čin ani ako iný delikt nikde definovaný.“

Vo veci rozhoduje Ústavný súd rozsudkom. Je to jediný prípad, kedy Ústavný súd rozhoduje rozsudkom. V prípade, že Ústavný súd uzná prezidenta za vinného zo spáchania vlastizrady pozbaví ho funkcie. To je jediná sankcia, ktorou môže Ústavný súd prezidenta republiky postihnúť. V prípade uznania viny z úmyselného porušenia ústavy neprichádza do úvahy ani táto sankcia.

Čl. 129 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky dáva Ústavnému súdu právomoc rozhodovať o obžalobe Národnej rady Slovenskej republiky proti prezidentovi Slovenskej republiky vo veci úmyselného porušenia ústavy alebo vlastizrady. Podrobnejšiu úpravu tohoto druhu konania obsahuje jednak zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, jednak zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. Navyše sa na konanie Ústavného súdu o obžalobe prezidenta republiky subsidiárne vzťahuje zákon č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (Trestný poriadok) a pri rozhodovaní Ústavného súdu o obžalobe na prezidenta Slovenskej republiky je Ústavný súd viazaný Trestným zákonom pokiaľ ide o kvalifikáciu skutku. Ako už bolo spomenuté, pri rozhodovaní o obžalobe na prezidenta republiky pre vlastizrady je Ústavný súd viazaný Trestným zá-

konom /len/ pokiaľ ide o kvalifikáciu skutku. Trestný čin vlastizrady definuje Trestný zákon v § 91. Nie je však celkom jasné, čo v prípade, ak Národná rada Slovenskej republiky prezidenta republiky obžaluje z úmyselného porušenia ústavy. Úmyselné porušenie ústavy nie je ako trestný čin ani ako iný delikt nikde definovaný.

Vo veci rozhoduje Ústavný súd rozsudkom. Je to jediný prípad, kedy Ústavný súd rozhoduje rozsudkom. V prípade, že Ústavný súd uzná prezidenta za vinného zo spáchania vlastizrady pozbaví ho funkcie. To je jediná sankcia, ktorou môže Ústavný súd prezidenta republiky postihnúť. V prípade uznania viny z úmyselného porušenia ústavy neprichádza do úvahy ani táto sankcia.<sup>12</sup>

## II. ROZŠÍRENIE KOMPETENCIÍ

### D.

Podľa čl. 125a ods. 1: „Ústavný súd rozhoduje o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s ústavou alebo s ústavným zákonom.“

Podľa čl. 125b ods. 1: „Ústavný súd rozhoduje o tom, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 95 ods. 1, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom.“

Podľa čl. 129 ods. 6: „Ústavný súd rozhoduje o tom, či rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom.“

Vo všetkých troch prípadoch ide o priznanie takej kompetencie, ktorú ústavný súd pred novelizáciou nemal. O kompetencie, ktoré sa netýkajú štandardných vzťahov každodenného diania.

Ústavný súd podľa čl. 124 je „nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.“ Ústava Slovenskej republiky nezriadila nijaký iný orgán „ochrany ústavnosti“. Paradoxne k tomu sa v pôvodnom texte schválenom roku 1992 čl. 126 vytvorila kompetencia rozhodovať kompetenčné spory medzi ústrednými orgánmi štátnej správy, ak tieto spory nerozhoduje iný štátny orgán. Podobne o sťažnostiach proti právoplatným rozhodnutiam ústredných a miestnych orgánov štátnej správy, aj územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody, mohol ústavný súd rozhodovať iba ak o nich nerozhodoval iný súd (čl. 127).

Subsidiárne pôsobenie ústavného súdu sa pôvodne vzťahovalo na dve kompetencie. Ústavným zákonom

<sup>11</sup> JURÍK, R.: Porovnanie ústavného súdnictva v Slovenskej republike a v Českej republike. Rigorózna práca. Bratislava, Právnická fakulta Univerzity Komenského 2002, s. 30–31. (Pozn. J. D.: vyslovený dohad sa potvrdil. Zák. č. 124/2002 Z.z. sa vôbec nedotkol úpravy § 42.).

<sup>12</sup> JURÍK, R.: Porovnanie ústavného súdnictva v Slovenskej republike a v Českej republike. Rigorózna práca. Bratislava, Právnická fakulta Univerzity Komenského 2002, s. 37.

č. 90/2001 Z.z. sa kompetencie ústavného súdu nielen rozšírili, pokiaľ ide o ich počet, ale zároveň sa zvýšil aj počet tých kompetencií, kde ústavný súd môže plniť úlohu ochrancu ústavnosti iba ak vec nepatrí do kompetencie orgánu všeobecného súdnictva. Namiesto pôvodných dvoch (čl. 126, 127) je podľa platnej úpravy takých kompetencií päť (čl. 125 ods. 1 písm. c/, čl. 125 ods. 1 písm. d/, čl. 126, čl. 127, čl. 127a). Vo všetkých prípadoch ide o kompetencie, ktoré sa týkajú štandardných ústavných vzťahov. Fyzická osoba, aj právnická osoba, môže podať ústavnú sťažnosť podľa novoupraveného čl. 127. Orgán územnej samosprávy môže podať sťažnosť podľa čl. 127a. Ústavný súd o nich môže konať pod podmienkou, že o ochrane v sťažnosti namietnutých práv nerozhoduje iný súd. To isté platí pre konanie o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy a všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy s ústavou podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d). Len ak súlad týchto predpisov s ústavou nie je predmetom konania pred iným súdom, môže o veci rozhodnúť ústavný súd.

V doterajšej praxi ústavného súdu sa možno stretnúť iba s náznakom reštriktívneho uplatnenia aj tejto oklieštenej kompetencie. Skupina 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) je oprávneným navrhovateľom na začatie konania vo veciach určených v čl. 125 ods. 1 Ústavy SR, predložila návrh na preskúmanie súladu Všeobecne záväzného nariadenia Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001 o odpadoch s radom noriem ústavy. Ústavný súd SR pred prijatím veci na konanie urobil úkon, ktorý mohol mať za následok odmietnutie predloženého návrhu, ale aj podstatnej časti všetkých budúcich návrhov na konanie o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy, ako aj všeobecne záväzných predpisov miestnej štátnej správy s ústavou, s medzinárodnými zmluvami a so zákonmi.

Ústavný súd SR navrhovateľovi zaslal výzvu, v ktorej uviedol: „Od 1. júla 2001 je ústavný súd oprávnený konať podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) jedine vtedy, ak o súlade uvedených právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily 'nerozhoduje iný súd', to znamená, že od uvedeného dňa má ústavný súd v týchto konaniach už len „subsidiárne“ postavenie. Vyzývam Vás preto, aby ste v lehote 90 dní od doručenia tejto výzvy ústavnému súdu doplnili, pred ktorým súdnym orgánom (a s akým výsledkom) ste uplatnili svoj návrh na posúdenie súladu všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001. Na základe takéhoto doplnenia Vášho návrhu ústavný súd rozhodne o svojom ďalšom postupe v konaní o veci.“<sup>13</sup>

Navrhovateľ v odpovedi na túto výzvu uviedol:

„Ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. sa preskúmanie súladu všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podmienilo požiadavkou, aby 'o veci nerozhodoval iný súd'. Od účinnosti tohto ústavného zákona je postavenie ústavného súdu 'iba subsidiárne', ale právna relevancia takeého postavenia Ústavného súdu Slovenskej republiky závisí od stavu platného právneho poriadku. Ústavný súd Slovenskej republiky sa nemôže 'zaradiť do subsidiárneho postavenia' skôr, než sa kompetencia konať o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s ústavou neprizná orgánu všeobecného súdnictva.“<sup>14</sup>

Aj postavenie orgánov všeobecného súdnictva, pokračoval navrhovateľ, je vymedzené všeobecným ustanovením čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého: „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“ Podľa čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky: „Súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.“ Predpokladom preskúmania súladu VZN s ústavou všeobecným súdom podľa čl. 125 ods. 1 písm. c/ a d/ Ústavy Slovenskej republiky je existencia platnej a účinnej právnej úpravy zakladajúcej kompetenciu všeobecného súdnictva.

Zákonom, ktorý prichádza do úvahy, je Občiansky súdny poriadok (ďalej len „OSP“). Preskúmanie súladu VZN s ústavou očividne nepredstavuje vec, ktorá svojou podstatou patrí do kompetencie všeobecného súdnictva podľa § 7 ods. 1 OSP. V spojení s § 7 ods. 2 OSP možno uvažovať o priznaní rozhodovacej kompetencie zákonom upravujúcim postavenie orgánov územnej samosprávy. Ako príklad možno uviesť § 11 zákona č. 446/2001 Z.z. o majetku vyšších územných celkov, podľa ktorého: „Spory, ktoré vzniknú pri prechode vlastníckeho práva, majetkových práv a záväzkov štátu na vyššie územné celky, rozhodujú súdy.“ V okolnostiach prípadu však ide o osobitnú kompetenciu orgánov súdnej moci, ktorú nemožno odvodiť výkladom práva založeným na argumentácii, že ak súdy majú kompetenciu rozhodovať spory podľa § 11 zákona č. 446/2001 Z.z., v tejto kompetencii je zahrnutá aj možnosť konať o súlade VZN s Ústavou Slovenskej republiky.

Obce majú priznané oprávnenie vydávať všeobecne záväzné nariadenia podľa § 6 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Tento zákon nezakladá kompetenciu všeobecných súdov konať o súlade VZN s ústavou. Vyššie územné celky môžu vydávať všeobecne záväzné nariadenia podľa § 8 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyš-

<sup>13</sup> Rvp 212/02-13. Výzva na doplnenie návrhu z 13. februára 2002

<sup>14</sup> Návrh skupiny poslancov – VZN hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001.

ších územných celkov. Podľa § 8 ods. 3 tohto predpisu: „Ak je vláda Slovenskej republiky toho názoru, že nariadenie schválené podľa odsekov 1 a 2 je v rozpore s národnými záujmami alebo so záujmami iných vyšších územných celkov alebo obcí, vráti ho zastupiteľstvu prostredníctvom prednostu v lehote určenej na podpísanie. Ak nariadenie zastupiteľstvo opätovne schváli v znení námietok vlády, nadobudne účinnosť v lehote do 15 dní. V opačnom prípade nariadenie stráca platnosť, ak o tom rozhodne krajský súd na návrh vlády.“

Citované ustanovenie zakladá rozhodovaciu kompetenciu všeobecného (krajského) súdu pre osobitný prípad sporu medzi vládou Slovenskej republiky a vyšším územným celkom o obsah VZN. Zákon neustanovuje kompetenciu všeobecného súdu pre každý prípad sporu medzi vládou Slovenskej republiky a samosprávou vyššieho územného celku. Podmienkou vzniku kompetencie krajského súdu je, že po vznesení námietok vlády zastupiteľstvo vyššieho územného celku neprijme námietky vlády a schváli ho v inom znení, než sú námietky vlády. Iba v prípadoch uvedených v zákone, keď zastupiteľstvo vyššieho územného celku schválilo VZN odporujúce národným záujmom alebo záujmom iných vyšších územných celkov, sa na návrh vlády Slovenskej republiky podľa zákona č. 302/2001 Z.z. v znení novely z 18. 12. 2001 mohlo začať konanie pred krajským súdom... Zákon o samospráve vyšších územných celkov neustanovuje, že predmetom preskúmania súladu VZN s Ústavou Slovenskej republiky môžu byť jedine také VZN, s ktorými nesúhlasí vláda Slovenskej republiky z dôvodov uvedených v § 8 ods. 3 zákona o samospráve vyšších územných celkov. Zákon o samospráve vyšších územných celkov tým, že aktívnu legitimáciu pre konanie pred krajským súdom priznal iba vláde Slovenskej republiky neodňal, a ani nemohol odňať aktívnu legitimáciu subjektom oprávneným podať na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh podľa čl. 130 ods. 1 písm. a/, b/, d/, e/ Ústavy Slovenskej republiky. Na rozdiel od osobitného konania podľa § 8 ods. 3 zákona o samospráve vyšších územných celkov, ktoré sa po splnení zákonom určených podmienok v čase predloženia návrhu skupinou poslancov 7. februára 2002 mohlo začať výlučne na návrh vlády Slovenskej republiky pred krajským súdom, všetky ďalšie subjekty oprávnené predložiť návrh na preskúmanie súladu VZN s Ústavou Slovenskej republiky podľa zákona č. 302/2001 Z.z. v znení zákona č. 445/2001 Z.z. nemali právo predložiť taký návrh krajskému súdu. Ich právo predložiť návrh Ústavnému súdu Slovenskej republiky a kompetencia Ústavného súdu Slovenskej republiky o návrhu rozhodnúť zostala mimo predmetu úpravy zákona o samospráve vyšších územných celkov. Ak orgány všeobecného súdnictva môžu konať o súlade VZN s Ústavou Slovenskej republiky podľa čl. 125

ods. písm. c/ a d/, potom iba podľa ustanovení piatej časti OSP pomenovanej Správne súdnictvo.

Podľa § 248 ods. 1 OSP v znení zákona č. 501/2001 Z.z.: „Súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o práve alebo povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby, najmä všeobecne záväzné (normatívne) akty, rozhodnutia organizačnej povahy a rozhodnutia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal a nepreskúmajú postup správnych orgánov, ktorým neboli priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby.“...

Na rozdiel od všeobecných súdov, ktoré v súlade s Ústavou Slovenskej republiky môžu rozhodovať výlučne o otázkach, ktoré zákon zverí do ich kompetencie, Ústavný súd Slovenskej republiky je ex constitutione zriadený ako „nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti“ (čl. 124). Z ústavy vyplýva rozdielna kvalita postavenia Ústavného súdu Slovenskej republiky – jeho ústavnou úlohou je chrániť ústavnosť, dokiaľ iný štátny orgán nie je výslovne poverený ochranou konkrétneho práva, vynucovaním povinnosti alebo chránením konkrétneho právneho vzťahu. Až Národná rada Slovenskej republiky schváli zákon, ktorým preskúmanie súladu VZN s ústavou a ďalšími prameňmi práva zverí do kompetencie všeobecných súdov, nastane stav „subsidiarity“ pre Ústavný súd Slovenskej republiky. Dokiaľ Národná rada Slovenskej republiky taký zákon neschváli, pôjde iba o „potenciálnu subsidiaritu“ s de facto výlučnou kompetenciou Ústavného súdu Slovenskej republiky chrániť ústavu a ňou priznané základné práva a slobody aj pred normotvornou činnosťou orgánov územnej samosprávy.

Podľa platnej právnej úpravy všeobecné súdy nie sú oprávnené rozhodnúť o návrhu na preskúmanie súladu VZN s ústavou. Prípadným rozhodnutím o uvažovanej žalobe by všeobecný súd konal v rozpore s § 248 ods. 1 OSP v spojení s čl. 2 ods. 2, 142 ods. 1 a 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.<sup>15</sup>

Ústavný súd SR po tomto vyjadrení navrhovateľa uznesením z 27. marca 2002 návrh prijal na ďalšie konanie<sup>16</sup> bez toho, aby sa v odôvodnení rozhodnutia zaoberal otázkou „subsidiárnosti“ kompetencie, ktorú sám nastolil.

#### E. KONANIE O ÚSTAVNEJ SŤAŽNOSTI

Podľa čl. III ústavného zákona č. 90/2001 Z.z.: „Tento ústavný zákon nadobúda účinnosť 1. júla 2001 okrem čl. 125a, čl. 127, čl. 127a, čl. 134 ods. 1 a 3 a čl. 151a, ktoré nadobudnú účinnosť 1. januára 2002.“

Článok 130 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (podľa ktorého: „Ústavný súd môže začať konanie

<sup>15</sup> Návrh skupiny poslancov – VZN hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001.

<sup>16</sup> II. ÚS 28/02-30.

aj na podnet právnických alebo fyzických osôb, ak namietajú porušenie svojich práv“) stratil účinnosť 1. júla 2001. Článok 127, ktorého predmetom bola ústavná sťažnosť v pôvodnej podobe ustanovenej Ústavou Slovenskej republiky, stratil účinnosť až 1. januára 2002. Od 1. júla 2001 nemohli osoby podnetom namietnuť porušenie svojich práv a Ústavný súd SR nemal pôsobnosť konať o podnete. O ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. mohol začať konať až od 1. januára 2002. V čase od 1. júla 2001 do 31. decembra 2001 mali osoby právo na ústavnú sťažnosť proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. V druhom polroku 2001 sa právo osôb predložiť Ústavnému súdu SR svoju vec na rozhodnutie výrazne obmedzilo. Až od 1. januára 2002 vznikla pôsobnosť Ústavného súdu SR konať o ústavnej sťažnosti podľa ústavného zákona č. 90/2001 Z.z.<sup>17</sup> Čl. 127 ods. 1 nevymedzuje subjekty, proti ktorým fyzická alebo právnická osoba môže podať ústavnú sťažnosť. Ústavnú sťažnosť možno podať proti rozhodnutiu „každého orgánu verejnej moci“. Národná rada Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky, orgány štátnej správy, verejnej správy, záujmovej samosprávy, všeobecne súdy – to všetko sú orgány, ktoré môžu porušiť práva vymedzené v čl. 127 ods. 1 ústavného zákona č. 90/2001 Z.z.<sup>18</sup> Jediným orgánom, proti ktorému nemožno podať ústavnú sťažnosť, je Ústavný súd Slovenskej republiky. Vyplýva to z právneho názoru, ktorým

Ústavný súd SR ešte pred novelizáciou ústavy roku 2001 odmietol svoju pôsobnosť viesť konanie proti sebe. Ústavný súd SR o tom uviedol:

„Prípadne protiústavné a protizákonné meritórne, ale i nemeritórne rozhodnutia Ústavného súdu SR, ako aj protiústavné a protizákonné konanie Ústavného súdu SR, nie je podnetom napadnuteľné. O ochranu základných práv a slobôd sa v takom prípade možno uchádzať iba podľa medzinárodných dohovorov.

Odmietnutie záveru o preskúmateľnosti konania či nekonania Ústavného súdu SR samotným Ústavným súdom SR možno doložiť judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý sa viackrát zaoberal porušením Dohovoru zo strany ústavných súdov jednotlivých zmluvných štátov, a to tak vo vzťahu k ich nekonaniu (prietahy v konaní), ako aj konaniu (napr. námietka nespravodlivosti konania pred Ústavným súdom SR – vo veci Ruiz-Mateos v. Španielsko [2/1992/347/420]). Týmto postupom Európsky súd potvrdil, že proti konaniu či nekonaniu ústavného súdu už netreba využiť žiadne vnútroštátne právne prostriedky nápravy, z čoho možno vyvodiť, že takéto prostriedky ani neexistujú, resp. ich existencia je nanajvýš sporná.“<sup>19</sup>

Podľa pôvodného znenia ústavy sa súlad všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou nemohol preskúmať na návrh fyzickej, ani právnickej osoby. „Predmetom konania o ústavnej sťažnosti nemôže byť rozhodovanie o súlade zákona s Ústavou Slovenskej republiky. K rozhodovaniu o nesúlade zákona s Ústavou Slovenskej republiky by Ústavný súd Slovenskej republiky mohol dospieť len v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej re-

<sup>17</sup> V praxi sa uskutočnili konania o podnete aj v druhom polroku 2001. Napríklad vo veci III. ÚS 83/01–85, kde predkladateľ podnetu namietol porušenie svojich práv podľa čl. 50 ods. 2 ústavy a čl. 6 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd Úradom finančnej polície Slovenskej republiky, Správou kriminálnej a finančnej polície Prezídia Policajného zboru v Bratislave, Okresným úradom vyšetrovania Policajného zboru v Martine a Okresným úradom vyšetrovania Policajného zboru vo Zvolene v súvislosti s trestnými stíhaniami vedenými proti nemu podnet bol prijatý na ďalšie konanie po jeho predbežnom prerokovaní uznesením č.k. III. ÚS 83/01–12 z 31. augusta 2001, pričom vo veci samej ústavný súd konal na verejnom ústnom pojednávaní 6. decembra 2001 (III. ÚS 83/01–85. Nález z 24. januára 2002, s. 2). Na neverejnom zasadnutí senátu 22. novembra 2001 ústavný súd predbežne prerokoval „podanie Pravej slovenskej národnej strany, ktorá požiadala, aby ústavný súd vyslovil porušenie čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2 v spojení s čl. 30 a 29 a čl. 69, ako aj čl. 46 a 48 Ústavy Slovenskej republiky uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 14. novembra 2001, sp. zn. 6 Sž 185/01.“ Ústavný súd SR na predbežnom prerokovaní tohto podania rozhodol okrem iného, že: „Pozastavuje účinky uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 14. novembra 2001, sp. zn. 6 Sž 185/01, ktorým sa nariadil odklad výkonu rozhodnutia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 203/2–2001/07372 z 2. októbra 2001 do právoplatného skončenia konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.“ (II. ÚS 80/01) Toto rozhodnutie ústavný súd odôvodnil tak, že: „Tento postup ústavného súdu na poskytnutie ochrany ústavnosti pozastavením účinkov uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky podľa § 55 ods. 2 zákona o ústavnom súde je v súlade s ustanovenou právomocou ústavného súdu vo veci konať podľa čl. 124 v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy a príslušnými článkami ústavy, ktorými sa upravujú základné práva a slobody fyzických a právnických osôb.“ (II. ÚS 80/01, s. 5) Ústavný súd v tomto prípade „podanie“ kvalifikoval ako ústavnú sťažnosť a v súlade so zákonnou úpravou konania o ústavnej sťažnosti aplikoval § 55 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z.z., aj keď predmetom jeho konania nebolo rozhodnutie ústredného orgánu štátnej správy podliehajúce kompetencii ústavného súdu v konaní o ústavnej sťažnosti podľa právnej úpravy platnej v čase konania, ale uznesenie Najvyššieho súdu SR, ktoré predmetom konania o ústavnej sťažnosti v tom čase ešte nemalo byť.

<sup>18</sup> Aktom aplikácie práva, proti ktorému smeruje ústavná sťažnosť, môže byť aj exekučný príkaz – v terminológii čl. 127 ods. 1 ústavy „opatrenie“ úradnej osoby, „verejného činiteľa“ (čl. I § 5 zák. č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov; § 89 ods. 9 Trestného zákona v znení čl. III zák. č. 233/1995 Z.z.). V prospech kvalifikácie exekučného príkazu ako aktu aplikácie práva, proti ktorému možno podať ústavnú sťažnosť svedčí nielen výklad čl. 127, ale aj prax konania pred Ústavným súdom SR. Ústavný súd SR zastavil konanie o ústavnej sťažnosti namietajúcej porušenie základných práv sťažovateľa vydaním príkazu na vykonanie exekúcie pohľadávky z dôvodu späťvzatia ústavnej sťažnosti. Ústavný súd SR v tomto prípade ústavnú sťažnosť neodmietol ako zjavne neopodstatnenú (III. ÚS 23/02–24. Uznesenie zo 7. marca 2002.).

<sup>19</sup> II. ÚS 60/1999. Uznesenie zo 16. júna 1999. Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 614–615.

publiky. 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>20</sup> Ústavná sťažnosť podľa čl. 127 ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. ponúkla príležitosť na zásadnú zmenu ústavného postavenia osôb voči orgánom verejnej moci pri tvorbe práva. Táto možnosť sa stala príčinou pre podanie ústavnej sťažnosti, v ktorej sťažovateľ uviedol:

*„Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia orgánu územnej samosprávy podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky nenarádza na kompetenčnú prekážku čl. 131. O všetkých ústavných sťažnostiach bez ohľadu na ich predmet rozhoduje senát Ústavného súdu Slovenskej republiky.*

*Čl. 127 ods. 1 nevymedzuje subjekty, proti ktorým fyzická alebo právnická osoba môže podať ústavnú sťažnosť. Ústavnú sťažnosť možno podať proti rozhodnutiu „každého orgánu verejnej moci“. Národná rada Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky, orgány štátnej správy, verejnej správy, záujmovej samosprávy, všeobecné súdy – to všetko sú orgány, ktoré môžu porušiť práva vymedzené v čl. 127 ods. 1 ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. Orgány územnej samosprávy, obce aj vyššie územné celky, môžu byť pasívne legitimovaným účastníkom konania o ústavnej sťažnosti.*

*V právnom štáte musí byť celkom neprijateľná taká právna úprava, ktorá odporuje ústave. Podozrenie z neústavnosti všeobecne záväzného nariadenia orgánu územnej samosprávy je ústavným dôvodom na začatie konania pred Ústavným súdom SR podľa článku 125 ods. 1 písm. a/ až d/ Ústavy SR. Ústava SR v článku 130 odsek 1 uvádza prezidenta Slovenskej republiky, vládu Slovenskej republiky, súd, generálneho prokurátora a najmenej päťinu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky ako subjekty, ktoré sú oprávnené podať návrh na začatie konania. Prezident SR, vláda, aj poslanci parlamentu v riadne fungujúcej spoločnosti majú určité poznatky o dianí v jednotlivých častiach krajiny vrátane obcí. Najzávažnejšie porušenia ústavy a zákonov im neunikajú. To isté možno očakávať od generálneho prokurátora. Ich úlohy sú však späté s celým štátom. Musia sa sústreďovať na iné problémy, nimi žiť a riešiť ich. Dokonalá znalosť problematiky regiónov, vyčerpávajúci prehľad o právnych úpravách prijatých v každej obci u nich sotva možno dôvodne predpokladať. Vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám, ktorých ústavné práva a slobody sú poruše-*

*né úpravou určenou všeobecne záväzným nariadením orgánu územnej samosprávy je opodstatnené, keď osoby postihnuté úpravou všeobecne záväzného nariadenia požiadajú Ústavný súd Slovenskej republiky ako orgán ochrany ústavnosti (čl. 124) v právnom štáte (čl. 1), aby preskúmal, či im územná samospráva nesiahla na ústavné práva alebo slobody.*

*Z uvedených príčin fyzická osoba je aktívne legitimovanou osobou ústavnou sťažnosťou namietnuť porušenie svojich základných práv a slobôd orgánom územnej samosprávy nielen vo fáze uplatnenia práva, ale aj vo fáze tvorby práva a Ústavný súd Slovenskej republiky má kompetenciu preskúmať v konaní o ústavnej sťažnosti súlad všeobecne záväzného nariadenia orgánu územnej samosprávy s Ústavou Slovenskej republiky.<sup>21</sup>*

Ústavný súd Slovenskej republiky túto argumentáciu odmietol, rovnako ako možnosť, že o súlade všeobecne záväzného nariadenia orgánu územnej samosprávy s ústavou rozhodne v konaní o ústavnej sťažnosti. Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení svojho postoja uviedol:

*„Nemennosť pravidla, podľa ktorého v rámci konaní o individuálnej ochrane základných práv alebo slobôd pred ústavným súdom nemožno konať o súlade právnych predpisov, ústavný súd viackrát potvrdil aj vo svojej najnovšej judikatúre, keďže za zjavne neopodstatnený je treba považovať podnet, v rámci ktorého by bolo potrebné uskutočniť konanie, na ktoré ústavný súd nie je oprávnený, hoci inak by toto konanie (a za splnenia príslušných procesných podmienok) mohol uskutočniť ako samostatné konanie a na základe návrhu oprávnenej osoby“ (II. ÚS 40/00, II. ÚS 33/00, II. ÚS 48/00, II. ÚS 19/01).*

Hoci pri predbežnom prerokovaní sťažnosti sťažovateľa mal ústavný súd na zreteli, že nová ústavná úprava činnosti ústavného súdu (ústavný zákon č. 90/2000 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov) celkovo rozširuje a spresňuje jednotlivé druhy konaní pred ním a vo vzťahu k čl. 127 ústavy konanie o sťažnosti dotvára ako účinný právny prostriedok ochrany ľudských práv a základných slobôd fyzických osôb a právnických osôb, na druhej strane sa ale žiadnym spôsobom a v žiadnom rozsahu nedotýka pravidla, podľa ktorého v rámci konkrétneho typu konania pred ústavným súdom nie je možné uskutočňovať iné konanie, ktoré (a súčasne) existuje ako samostatné konanie pred ústavným súdom.

Vzhľadom na to, že sťažovateľ v konaní o svojej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy požadoval posúdenie súladu všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy s ústavou a zákon-

<sup>20</sup> II. ÚS 806/2000. Uznesenie zo 16. novembra 2000. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2000, s. 341.

<sup>21</sup> Ústavná sťažnosť z 24. januára 2002 namietajúca nesúlad všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001 o miestnom poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov s ustanoveniami ústavy, s. 3.



mi a pretože posúdenie takéhoto súladu je predmetom úpravy osobitného konania pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy, bolo treba jeho sťažnosť po jej predbežnom prerokovaní odmietnuť ako zjavne neopodstatnenú podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.<sup>22</sup>

Posledná časť vety čl. 127 ods. 1 ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. „ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“ je zhodná so znením čl. 127 ústavy z roku 1992. Ústavný súd SR toto ustanovenie v minulosti uplatňoval podľa úvahy, že ak je daná právomoc všeobecného súdu rozhodovať o veci, právomoc ústavného súdu je automaticky vylúčená bez ohľadu na to, či všeobecný súd v konkrétnom prípade ochranu základnému právu alebo slobode naozaj poskytol. V nadväznosti na názor Ústavného súdu SR vyslovený vo veci II. ÚS 13/01–53 sa tak pre konanie o ústavnej sťažnosti podľa novej úpravy čl. 127 otvára perspektíva, v ktorej možno predpokladať, že Ústavný súd SR nebude konať o ochrane základných práv a slobôd z dôvodu, že o nich rozhoduje iný súd. Napríklad pri porušení procesného ústavného práva v konaní pred všeobecným súdom (právo na verejné vyhlásenie rozsudku, právo na zákonného sudcu, právo vyjadriť sa k všetkým vykonaným dôkazom) spravidla existuje možnosť podať opravný prostriedok na súd vyššieho stupňa (s výnimkou Najvyššieho súdu SR). Iný súd rozhoduje aj o rozhodnutí správneho orgánu, ktoré je preskúmateľné súdom (napr. rozhodnutie Advokátskej komory o vyciarknutí advokáta zo zoznamu podľa § 27 ods. 3 zák. č. 132/1990 Zb. o advokácii). Za účelom, „aby nedochádzalo k zbytočným konfliktom medzi všeobecnými súdmi a ústavným súdom“, ktorý podľa Dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. je jednou z príčin prijatia novej úpravy čl. 127 by dokonca bolo možné tvrdiť, že aj o námitke porušenia práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov (čl. 48 ods. 2 ústavy) „rozhoduje iný súd“ lebo podľa zák. č. 80/1992 Zb. o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky, štátnej správe súdov, vybavovaní sťažností a o voľbách prísediacich (zákon o štátnej správe súdov) v znení neskorších predpisov možno podať sťažnosť predsedovi súdu vyššieho stupňa (§ 27).

Medzi ústavnosťou a zákonnosťou iba ťažko a nie k všeobecnej spokojnosti možno hľadať medze, ale takýto spôsob výkladu a uplatnenia čl. 127 ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. by mal de facto za následok nedostupnosť ochrany základných práv a slobôd Ústavným súdom SR pred orgánmi aplikujúcimi právo s výnimkou extrémnych situácií, keď právny poriadok Slovenskej republiky naozaj neposkytuje inú právnu ochranu okrem podania na Ústavný súd SR. Inak povedané, ústavná sťažnosť pri takom ponímaní by pred-

stavovala právny prostriedok ochrany iba pre situácie, aké by v právnom štáte nemali nastať, hoci k skúsenostiam v Slovenskej republike patria.<sup>23</sup>

Článkom 127 ods. 2 ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. sa Ústavnému súdu SR priznalo právo „prikázať, aby ten, kto tieto práva alebo slobody porušil, vo veci konal“. Prikazovacia kompetencia ústavného súdu nie je obmedzená iba pre vzťah s niektorými štátnymi orgánmi, ani pre vzťah s vybranými orgánmi verejnej moci. Vzťahuje sa na všetky konania pred ústavným súdom podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Pretože čl. 127 ods. 1 dovoľuje podať ústavnú sťažnosť proti každému orgánu verejnej moci, ustanovenie čl. 127 ods. 2 umožňuje založiť aj pôsobnosť Ústavného súdu SR v prípade legislatívnej nečinnosti Národnej rady Slovenskej republiky a v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. c) aj vlády Slovenskej republiky, ak tieto štátne orgány neprijmú zákon, resp. nariadenie vlády a tým porušujú základné práva a slobody podľa čl. 127 ods. 1 ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. V kontexte prejaveneho úsilia súdu o uprednostnenie reštriktívneho výkladu svojich kompetencií však skepsa je zrejme racionálnym základom pre hodnotenie pravdepodobnosti, že ústavný súd bude konať aj o veciach legislatívnej nečinnosti.

Podľa čl. 127 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v znení ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. s účinnosťou od 1. januára 2002: „*Ústavný súd môže svojím rozhodnutím, ktorým vyhovie sťažnosti, priznať tomu, koho práva podľa odseku 1 boli porušené, primerané finančné zadosťučinenie*“. Ustanovenie čl. 127 ods. 3 ústavy sa netýka náhrady škody. Tá je predmetom úpravy čl. 127 ods. 4 ústavy: „*Zodpovednosť toho, kto porušil práva alebo slobody podľa odseku 1, za škodu alebo inú ujmu nie je rozhodnutím ústavného súdu dotknutá*“. Ústavný súd má v čl. 127 ods. 3 priznanú právomoc priznať „primerané finančné zadosťučinenie“, ktoré nepredstavuje realizáciu práva priznaného čl. 46 ods. 3 ústavy. „Primerané finančné zadosťučinenie“ je sankciou, ktorú Ústavný súd SR ako orgán ochrany ústavnosti po vlastnej úvahe môže uložiť orgánu verejnej moci, ktorý v svojej činnosti nedbá na dodržiavanie ústavného práva.

S pokusom o uplatnenie práva na primerané zadosťučinenie v spojení s prikazovacou kompetenciou ústavného súdu sa možno stretnúť v ústavnej sťažnosti, podľa ktorej: „V ustanoveniach čl. 127 sa výslovne neuvádza kompetencia ústavného súdu určiť nečinnému orgánu verejnej moci lehotu na upustenie od nečinnosti. Túto možnosť možno odvodiť metódami korektného právneho výkladu v spojení čl. 127 s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Požiadavkou materiálneho právneho štátu je, že štát sa má pokúsiť o spravodlivé úpravy schopné vyvolať konsenz.“ (A. Brostl, Čič, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej re-

<sup>22</sup> II. ÚS 5/02–14. Uznesenie zo 6. februára 2002, s. 5.

<sup>23</sup> Napr. II. ÚS 48/97. Nález zo 7. januára 1998. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 279–299; II. ÚS 10/1999. Nález zo 16. júna 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 303–314.

publiky. Martin, Matica Slovenská 1997, s. 49) Ústavný súd Slovenskej republiky požiadavku materiálneho právneho štátu osobitne akcentoval v právnom názore, podľa ktorého: „V právnom štáte právny poriadok nechráni štátnu moc pred občanmi. Právny poriadok v právnom štáte určuje postup orgánov verejnej správy tak, aby neboli porušované práva občanov.“ (II. ÚS 62/1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 331) Vo vzťahu k zabezpečeniu práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov by nespojenie príkazu vydaného podľa čl. 127 ods. 2 s určením lehoty pre upustenie od nečinnosti a zjednanie nápravy v stave zapríčinenom nečinnosťou orgánu verejnej moci malo za následok uprednostnenie záujmu nečinného orgánu verejnej moci pred ústavou chráneným záujmom poškodenej osoby. Spravodlivá rovnováha právom chránených záujmov by utrpela ujmu odporujúcu účelu úpravy čl. 1 ods. 1 ústavy. Preto za súčasť kompetencie ústavného súdu vydať príkaz podľa čl. 127 ods. 2 ústavy možno označiť aj zabezpečenie splnenia vydaného príkazu ustanovením lehoty na také konanie vo veci, ktorým sa dosiahne skončenie konania rozhodnutím o merite veci.“<sup>24</sup>

Ústavný súd SR na neverejnom zasadnutí o predbežnom prerokovaní tejto ústavnej sťažnosti 13. marca 2002 rozhodol o prijatí ústavnej sťažnosti a v odôvodnení okrem iného uviedol:

„Predmetom návrhu je tvrdenie sťažovateľky, že Okresný súd Bratislava IV v konaní o ochranu osobnosti porušil jej právo nebyť odňatý svojmu zákonnému sudcovi a na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov upravené v čl. 48 ods. 1 a 2 ústavy.

Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd zistil, že tento spĺňa náležitosti ustanovené v § 20 zákona o ústavnom súde a zároveň nezistil procesné prekážky, ktoré by podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde bránili prijatiu návrhu na konanie.

Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania však ústavný súd rozhoduje o jeho prijatí len vo vzťahu k základnému právu alebo slobode, porušenie ktorých sa namieta (napríklad I. ÚS 50/01). Rozhodovanie o návrhu na vydanie príkazu vo veci konať a na priznanie primeraného finančného zadosťučinenia nie je rozhodovaním o základnom práve alebo slobode. Preto neprichádza do úvahy pri rozhodovaní v rámci predbežného prerokovania o prijatí takýchto návrhov rozhodnúť.

Z uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde o prijatí sťažnosti na konanie, a to v časti domáhajúcej sa vyslovenia porušenia označených základných práv.“<sup>25</sup>

Z citovaného právneho názoru je zrejmé, že ústavný súd nerozhodol o celej ústavnej sťažnosti, ale iba o tej časti, v ktorej sa namietlo porušenie základných

práv a slobôd. Z právneho názoru ústavného súdu explicitne, ani implicitne nevyplýva odpoveď na otázku, či v prípade vyhovenia ústavnej sťažnosti v prijatom rozsahu ústavný súd neskôr sám od seba rozhodne aj o prijatí zvyšujúcej časti na ďalšie konanie, alebo či o primeranom zadosťučinení mieni rozhodovať v inom, samostatnom konaní, ktorému bude musieť predchádzať podanie ďalšej ústavnej sťažnosti.

#### F. OCHRANA VECI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY ÚSTAVNÝM SÚDOM

Podľa čl. 127a ods. 1 ústavného zákona č. 90/2001 Z.z.: „Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd.“

Podľa ods. 2: „Ak ústavný súd vyhovie sťažnosti orgánu územnej samosprávy, vysloví, v čom spočíva neústavné alebo nezákonné rozhodnutie alebo neústavný alebo nezákonný zásah do vecí územnej samosprávy, aký ústavný zákon alebo zákon bol porušený a akým rozhodnutím alebo zásahom toto porušenie nastalo. Ústavný súd napadnuté rozhodnutie zruší, alebo ak porušenie práva spočívalo v inom zásahu, než je rozhodnutie, zakáže pokračovať v porušovaní práva a prikáže, ak je to možné, aby sa obnovil stav pred porušením.“

Čl. 127a ods. 1 nevymedzuje subjekty, proti ktorým orgán územnej samosprávy môže podať ústavnú sťažnosť. Ústavnú sťažnosť možno podať proti každému rozhodnutiu každého orgánu verejnej moci. Národná rada Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky, orgány štátnej správy, verejnej správy, záujmovej samosprávy, všeobecné súdy – to všetko sú orgány, ktoré môžu porušiť sféru ochrany územnej samosprávy vymedzenú čl. 127a ods. 1 ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. Pôsobnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní podľa čl. 127a Ústavy sa nevzťahuje iba na ochranu ústavnosti, ale je určená aj na ochranu zákonnosti. Pre konanie o takejto ústavnej sťažnosti stačí, aby orgán verejnej moci konať v nesúlade so zákonom. Ochrana podľa čl. 127a Ústavy sa neshoduje s ochranou pred neústavnými a nezákonnými rozhodnutiami. Aj iný neústavný alebo nezákonný zásah môže byť predmetom ústavnej sťažnosti podľa čl. 127a, ak sa jeho prostredníctvom vstúpi do vecí územnej samosprávy. Veci územnej samosprávy sú predmetom úpravy určenej v Štvrtej hlave Ústavy, ako aj v zákonoch vymedzujúcich postavenie orgánov územnej samosprávy. „Iný zásah“ nie je zhodný s činnosťou, s aktívnym správaním, v podobe, ktorá nemá formu rozhodnutia. Nesprávna činnosť, ale aj pasívne správanie, nečinnosť, môže byť „iným zásahom“, proti

<sup>24</sup> Ústavná sťažnosť I. ÚS 20/02.

<sup>25</sup> I. ÚS 20/02. Uznesenie o prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie z 13. marca 2002, s. 4.

ktorému ústava umožňuje orgánu územnej samosprávy podať ústavnú sťažnosť.

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. sa ochrana vecí územnej samosprávy v konaní pred Ústavným súdom podmienila požiadavkou, aby „o veci nerozhodoval iný súd.“ Predpokladom ochrany „vecí územnej samosprávy“ pred všeobecným súdom je existencia platnej a účinnej právnej úpravy zakladajúcej kompetenciu všeobecného súdnictva.

Zákomom, ktorý prichádza do úvahy, je Občiansky súdny poriadok (ďalej len „OSP“).

Podľa § 248 ods. 1 OSP v znení zákona č. 501/2001 Z.z.: „Súdy nepreskúňavajú rozhodnutia správnych orgánov, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o práve alebo povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby, najmä všeobecne záväznú (normatívne) akty, rozhodnutia organizačnej povahy a rozhodnutia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal a nepreskúňavajú postup správnych orgánov, ktorým neboli priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby.“

Podľa § 244 ods. 1 OSP: „Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.“

Podľa čl. 108 Ústavy: „Vláda Slovenskej republiky je vrcholným orgánom výkonnej moci.“ Ustanovenie § 248 ods. 1 OSP v spojení s čl. 108 Ústavy nemožno interpretovať tak, že vláda Slovenskej republiky je správnym orgánom. Preto postup vlády Slovenskej republiky nepredstavuje postup štátneho orgánu, ktorý podlieha preskúňavacej činnosti všeobecného súdnictva. Postup vlády Slovenskej republiky, ktorý môže byť predmetom ústavnej sťažnosti podľa čl. 127a ústavy, podlieha preskúňaniu Ústavným súdom.

Táto akademická úvaha sa podrobuje verifikácii praxou. Ústavný súd SR bude musieť rozhodnúť o jej opodstatnenosti v konaní o už predloženej ústavnej sťažnosti. Sťažovateľ ňou namietol, že vláda pri uplatnení kompetencie schválil rozdelenie obce určenej § 2 ods. 1 zák. č. 517/1990 Zb. nevzala do úvahy všetky pramene práva a tak spôsobila, že v miestnom referende v súlade so zákonom prejavená vôľa časti obyvateľov obce Ľubica oddelil sa od mesta Kežmarok a inej časti obyvateľov mesta Kežmarok zachovať si príslušnosť k mestu Kežmarok nemala za následok právny účinok spočívajúci v právne perfektnom rozdelení mesta Kežmarok.<sup>26</sup>

### III. ZÁVER

V Dôvodovej správe k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. možno nájsť rad vysvetlení uvádzajúcich, či aspoň naznačujúcich, prínos novelizácie spočívajúci v rozšírení kompetencií ústavného súdu. Do pozornosti poslancov parlamentu sa pred hlasovaním o návrhu, ale aj po ňom, podarilo nevnutiť podstatne závažnejšiu zmenu v koncepcii ústavného súdnictva na Slovensku. Ústavný súd SR podľa pôvodnej úpravy z roku 1992 mal výrazné postavenie v ochrane základných práv a slobôd. Novelizáciou roku 2001 sa posilnili tie kompetencie, ktoré súvisia so záujmami predstaviteľov štátnych orgánov a politických strán, s politicky závažnými otázkami, či už vnútroštátnymi alebo medzinárodnými. Naopak, oslabili sa kompetencie Ústavného súdu SR pri ochrane základných práv a slobôd, či už ide o fyzické osoby, právnické osoby, alebo o práva orgánov územnej samosprávy. V krajine, ktorá naďalej nie je dokonalá v rešpektovaní základných práv a slobôd, sa bez slova vysvetlenia zaviedol francúzsky model štátneho práva, alebo sa aspoň štátne právo k tomuto modelu podstatne priblížilo. Takáto závažná zmena sa nemala uskutočniť potichu, bez odôvodnenia a diskusie. Presadenie subsidiárnych kompetencií ústavného súdu, ktorý ako „jediný orgán ochrany ústavnosti“ môže rozhodnúť „iba ak nemá kompetenciu iný súd,“ je naplnením zámeru časti politického spektra z tábora vládnej koalície. Vylúčenie diskusie neupozornením na najpodstatnejší znak zmien v kompetenciách ústavného súdu možno hodnotiť ako indiciu o skutočnom vzťahu priaznivcov skrytej zmeny koncepcie k demokratickým metódam vládnutia. Oslabenie ochrany ústavnosti vo vzťahu jednotlivca k štátu sa dá čiastočne napraviť interpretáciou a aplikáciou ústavy ústavným súdom. Ten sa v novej úprave „hľadá“. Zostáva dúfať, že sa „nájde“ spôsobom, ktorý ho ešte viac nepriblíži k „elitnému klubu“ zaoberajúce mu sa v tak veľkom rozsahu zložitými otázkami štátu a politických záujmov, že mu nezvýši čas na konanie o podružných veciach zverených do „subsidiárneho“ rozhodovania.

### SUMMARY

*The Constitutional Court of the Slovak Republic had been created through constitutional law no. 7/1991. Due to this regulation, however, it never has been really established. In fact, the Court started its working later, under the Constitution Of The Slovak Republic approved on September 1, 1992. The rules*

<sup>26</sup> Ústavná sťažnosť obecnej samosprávy v Kežmarku z apríla 2002.

*of sitting and deciding of the Court are given by the Law no. 38/1993. Both sources of law, The Constitution and the Law on the Constitutional Court have been amended through the years. Last time it occurred in 2001 (the Constitution), and in 2002 when the Law no. 38/1993 has been amended through the Law no. 124/2002. The result of the latest change is a new approach to the protection of the constitutionality. The Constitutional Court formally is the only authority in*

*the matters of protection of the Constitution. Nevertheless, the Court now is just a subsidiary authority for the protection of fundamental rights and duties violated by any public authority. Solely if the general judiciary has no power to decide on such a case, the Constitutional Court is asked in. The examples of restrictive manner in which the restricted competence is enforced by the Constitutional Court are also referred to within the paper.*