



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 159/2020-10

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 28. apríla 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Miroslava Duriša a zo sudcov Ladislava Duditša a Libora Duľu (sudca spravodajca) predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného ADVOKÁTSKOU KANCELÁRIOU ONDRUŠEK & PARTNERS s. r. o., Kocel'ova 25, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ Mgr. Ľubomír Ondrušek, vo veci namietaného porušenia čl. 87 ods. 1 v spojení s čl. 84, čl. 86 písm. a) a čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky postupom Národnej rady Slovenskej republiky pri prerokovaní parlamentnej tlače 1799 a parlamentnej tlače 1800 počas jej 7. volebného obdobia a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť [REDAKOVANÉ] o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť a skutkový stav veci

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 12. februára 2020 doručená ústavná sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ],

██████████ (ďalej len „sťažovateľ“), zastúpeného ADVOKÁTSKOU KANCELÁRIOU ONDRUŠEK & PARTNERS s. r. o., Kocel'ova 25, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ Mgr. Ľubomír Ondrušek, vo veci namietaného porušenia čl. 87 ods. 1 v spojení s čl. 84, čl. 86 písm. a) a čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) postupom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) pri prerokovaní parlamentnej tlače 1799 a parlamentnej tlače 1800 počas jej 7. volebného obdobia.

2. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti uvádza, že ako (opozičný) poslanec národnej rady (spolu s ďalšími poslancami) 8. novembra 2019 predložil podľa čl. 87 ods. 1 ústavy a § 67 a § 68 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“) dva návrhy zákonov, ktoré boli zaevidované ako parlamentná tlač 1799 a parlamentná tlač 1800 a boli zaradené do programu 53. schôdze národnej rady ako body 36 a 37. Označené body programu (spolu s ďalšími) boli na základe procedurálneho návrhu koalícieho poslanca hlasovaním národnej rady 26. novembra 2019 „*preložené na najbližšie rokovanie*“ národnej rady. O následnom procedurálnom návrhu (opozičnej) poslankyne, aby (aj) označené body boli zaradené späť do programu schôdze, predsedajúci nedal hlasovať s odôvodnením, že o tejto otázke už parlament hlasoval. Následne národná rada schválila program 53. schôdze ako celok (okrem iných aj) bez bodov 36 a 37.

2.1 Z ďalších skutočností uvedených sťažovateľom vyplýva, že dva návrhy zákonov označené v predchádzajúcom bode tohto uznesenia sa z rôznych dôvodov, resp. s rôznym odôvodnením nestali súčasťou programu ani 54. až 57. schôdze národnej rady. Podľa sťažovateľa bolo v čase podania jeho ústavnej sťažnosti pravdepodobné, že do konania parlamentných volieb (29. februára 2020) sa ďalšia schôdza národnej rady konať nebude, a teda predmetné návrhy zákonov už ani prerokované nebudú.

2.2 Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti namieta, že postupom národnej rady v súvislosti s dvoma dotknutými návrhmi zákonov, ktorých bol spolupredkladateľom (evidovanými ako parlamentné tlače 1799 a 1800), teda v konečnom dôsledku ich vylúčením z prerokovania, došlo k porušeniu jeho práva ako poslanca podávať návrhy zákonov podľa čl. 87 ods. 1 ústavy, ktorému (podľa sťažovateľa) zodpovedá povinnosť parlamentu ich prerokovať.

V tejto súvislosti, vychádzajúc z čl. 86 písm. a) ústavy, poukazuje na to, že národná rada je jediným subjektom s oprávnením schvaľovať zákony, a preto odmietnutím povinnosti rokovať o predložennom návrhu zákona „*by právo poslancov NR SR (ale právo výborov NR SR alebo právomoc Vlády SR) v zmysle č. 87 ods. 1 ústavy bolo vyprázdnené a uplatňovanie tohto práva by bolo v konečnom dôsledku zbytočné, pretože NR SR by mohla svojou väčšinou rozhodovať úplne svojvoľne, o ktorých návrhoch zákonov bude vôbec rokovať a rozhodovať*“.

2.3 Sťažovateľ ďalej argumentuje, že povinnosť národnej rady rozhodovať o návrhoch zákonov vyplýva aj z rokovacieho poriadku, ktorý umožňuje predsedovi národnej rady len vrátiť navrhovateľovi návrh zákona na účely odstránenia jeho formálnych nedostatkov, nedáva mu však právomoc nezaradiť návrh zákona do programu schôdze, a to ani vtedy, keď návrh má formálne nedostatky (čo návrhy sťažovateľa nemali). Podľa sťažovateľa ani oprávnenie národnej rady vypustiť schválený bod programu podľa § 24 ods. 5 rokovacieho poriadku nemožno chápať ako rozhodnutie národnej rady, že nebude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona [§ 73 ods. 3 písm. b), § 73 ods. 4 rokovacieho poriadku], ktoré je navyše prípustné až po prerokovaní návrhu zákona (k čomu v danom prípade nedošlo).

2.4 Zhrňujúco sťažovateľ uvádza, že „... *nenamieta zákonnosť samotných rozhodnutí NR SR o procedurálnom návrhu na vyradenie predmetných návrhov zákonov z návrhu programu 53. schôdze NR SR, o neschválení programu 54. schôdze NR SR a o procedurálnom návrhu na vyradenie predmetných návrhov zákonov z návrhu programu 57. schôdze NR SR. Sťažovateľ namieta, že v súvislosti s blížiacim sa koncom 7. volebného obdobia tieto rozhodnutia v kombinácii s krátkym časovým úsekom do zániku sťažovateľovho mandátu poslanca NR SR spôsobili, že NR SR si nesplnila svoju povinnosť prerokovať a rozhodnúť o predmetných návrhoch zákonov predložených sťažovateľom a tým porušila jeho právo na predkladanie návrhov zákonov, ktoré mu ako ústavné právo vyplýva z čl. 87 ods. 1 ústavy*“.

2.5 Sťažovateľ napokon namieta, že právo poslanca predkladať návrhy zákonov a zodpovedajúca povinnosť parlamentu ich prerokovať sú v širšom chápaní súčasťou práva občana v zmysle čl. 30 ods. 1 prvej vety ústavy zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Podľa sťažovateľa „*NR SR svojim*

konaním, ktorým de facto odmietla rokovať o predmetných návrhoch zákonov porušila aj právo sťažovateľa podľa čl. 30 ods. 1 ústavy v spojení s článkom 31 ústavy, pretože mu neumožnila uplatňovať jeho ústavného právo legislatívnej iniciatívy v plnej miere tak, aby sa vedel podieľať na správe vecí verejných v prospech občanov, ktorí si ho zvolili ako svojho zástupcu“.

3. Na základe argumentácie uvedenej v ústavnej sťažnosti sťažovateľ v jej petite (ktorým je ústavný súd viazaný z hľadiska vymedzenia predmetu konania, pozn.) navrhuje, aby ústavný súd takto rozhodol:

„Právo sťažovateľa... ako poslanca Národnej rady Slovenskej republiky na podanie návrhu zákona podľa čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 84, čl. 86 písm. a) a čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky bolo porušené tým, že Národná rada Slovenskej republiky odmietla prerokovať a rozhodnúť uznesením o návrhu na vydanie zákona o osobitných opatreniach na zabránenie neprimeranej koncentrácie vlastníctva a usporiadanie konfliktu záujmov na mediálnom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov evidovaný pod číslom parlamentnej tlače 1799 a o návrhu na vydanie zákona o osobitných opatreniach na usporiadanie konfliktu záujmov v oblasti zdravotníctva a o zmene a doplnení niektorých zákonov evidovaný pod číslom parlamentnej tlače 1800 počas jej 7. volebného obdobia.“

4. Sťažovateľ si tiež uplatnil nárok na náhradu trov svojho právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom.

II.

Relevantné ustanovenia právnych predpisov

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

6. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Týmto zákonom je s účinnosťou od 1. marca 2019 zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) v čl. I § 1 až § 13 a § 16 až § 28 a § 32 až § 248 a § 250 a § 251.

7. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd každý návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd zisťuje, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

8. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovel žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

9. Podľa čl. 87 ods. 1 ústavy návrh zákona môžu podať výbory Národnej rady Slovenskej republiky, poslanci a vláda Slovenskej republiky.

10. Podľa čl. 84 ústavy Národná rada Slovenskej republiky je schopná uznášať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých jej poslancov (ods. 1). Na platné uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov, ak táto ústava neustanovuje inak (ods. 2). Na vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 3 a 4 a na prijatie zákona vráteného prezidentom

Slovenskej republiky podľa čl. 102 písm. o) je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov (ods. 3). Na prijatie ústavy, zmenu ústavy, ústavného zákona, na vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2, na prijatie uznesenia o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, na podanie obžaloby na prezidenta, na vypovedanie vojny inému štátu a na zrušenie rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j) je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov (ods. 4).

11. Podľa čl. 86 písm. a) ústavy do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí uznávať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch a kontrolovať, ako sa dodržiavajú.

12. Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

13. Sťažovateľ v posudzovanej veci na základe argumentácie, ktorej podstata je opísaná, resp. citovaná v časti I tohto uznesenia (bod 2), namieta, že postupom národnej rady vo veci jeho dvoch návrhov zákonov (ktorých bol ako poslanec národnej rady spolupredkladateľom, pozn.) došlo k porušeniu jeho práva podľa čl. 87 ods. 1 „v spojení“ s čl. 84, čl. 86 písm. a) a čl. 30 ods. 1 ústavy.

14. Z už citovaného § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde vyplýva, že úlohou ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti je tiež posúdiť, či táto nie je zjavne neopodstatnená. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu o zjavne neopodstatnenú ústavnú sťažnosť ide vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva

alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú ústavnú sťažnosť preto možno považovať takú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (m. m. I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07).

15. Ústavný súd v okolnostiach preskúmaného prípadu v súlade so svojou stabilnou judikatúrou v prvom rade poukazuje na skutočnosť, že inštitút (ústavnej) sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy slúži na ochranu konkrétnych základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave ústavy, prípadne práv zaručených (kvalifikovanými) medzinárodnými zmluvami o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Prípadné porušenie iných článkov ústavy (zakotvených mimo jej druhej hlavy) preto nemožno namietat samostatne, ale práve a len v priamej príčinnej súvislosti s porušením konkrétneho základného práva alebo slobody garantovaného v druhej hlave ústavy. Nerešpektovanie uvedeného princípu a samostatné namietanie porušenia len (alebo primárne) článku ústavy mimo jej druhej hlavy, ktorý neobsahuje žiadne základné právo, je pritom z podstaty veci dôvodom na odmietnutie ústavnej sťažnosti (obdobne napr. II. ÚS 167/04, III. ÚS 300/06, II. ÚS 346/2016, II. ÚS 775/2016).

16. Sťažovateľ v danom prípade primárne namieta porušenie čl. 87 ods. 1 ústavy a v spojení s ním následné porušenie ďalších v ústavnej sťažnosti označených článkov ústavy. Čl. 87 ods. 1 ústavy pritom rámcovo vymedzuje okruh subjektov disponujúcich zákonodarnou iniciatívou a neobsahuje žiadne subjektívne základné právo, porušenie ktorého by bolo možné namietat ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Uvedené platí aj vo vzťahu k ďalším sťažovateľom označeným článkom ústavy, konkrétne k čl. 84 ústavy, ktorý v štyroch odsekoch ustanovuje kvórum pre prijímanie niektorých právnych aktov národnou radou, ako aj k čl. 86 písm. a) ústavy, ktorý vymedzuje základnú pôsobnosť národnej rady uznávať sa na prijímaní právnych noriem.

17. Vychádzajúc z uvedených skutočností, ústavný súd konštatuje nedostatok svojej právomoci na prerokovanie ústavnej sťažnosti sťažovateľa v časti, v ktorej namieta porušenie čl. 87 ods. 1, čl. 84 a čl. 86 písm. a) ústavy, keďže označené články ústavy nezakotvujú žiadne subjektívne základné práva alebo slobody, porušenie ktorých je možné namietať ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Uvedená okolnosť podmieňuje odmietnutie ústavnej sťažnosti v tejto časti podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde.

18. Napriek už uvedenému, hoci sťažovateľ v ústavnej sťažnosti namieta porušenie svojho základného práva garantovaného v čl. 30 ods. 1 ústavy len sekundárne (v spojení s porušením čl. 87 ods. 1 ústavy, pozn.), ústavný súd v súlade s materiálnym prístupom k ochrane ústavnosti preskúmal aj možné porušenie základného práva sťažovateľa zúčastňovať sa na správe verejných vecí zakotveného v označenom článku ústavy.

19. V zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu účelom základného práva na správu verejných vecí je umožniť občanom aktívnu účasť na tvorbe a realizácii verejnej moci. Generálne toto právo ústava priznáva občanom Slovenskej republiky ako jedno z ich základných politických práv v demokratickej spoločnosti. Ústavná koncepcia označeného práva predpokladá jeho realizáciu v dvoch rovinách – ako právo zúčastňovať sa správy vecí verejných priamo využívaním prvkov priamej demokracie a tiež ako právo zúčastňovať sa správy vecí verejných slobodnou voľbou svojich zástupcov prostredníctvom volieb. Uvedené právo sa preto inštitucionalizuje predovšetkým v podobe volieb, volebných a hlasovacích procesov, ktoré občanom poskytujú priestor na participáciu na správe verejných vecí. Takto sa právo účasti na správe verejných vecí uskutočňuje v spätosti s ďalším politickým právom – právom volebným (m. m. napr. II. ÚS 105/03, PL. ÚS 6/08, I. ÚS 288/09).

20. Ústavný súd teda obsah základného práva zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy vymedzuje ako aktívne volebné právo jednak vo vzťahu k všetkým typom volieb a tiež ako právo hlasovaním sa zúčastniť referenda, a to tak celoštátneho referenda (čl. 94 ústavy), ako

aj miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku (čl. 67 ods. 1 ústavy).

21. V posudzovanej veci (ako už bolo uvedené) sťažovateľ primárne namieta porušenie svojich práv ako poslanec národnej rady, keď mu (podľa neho) nebol umožnený riadny výkon mandátu poslanca tým, že jeho návrhy zákonov neboli prerokované, resp. boli vyradené z prerokovania v pléne národnej rady. Ústavný súd, vychádzajúc zo svojej judikatúry (napr. II. ÚS 48/97, III. ÚS 9/2015), v tejto súvislosti uvádza, že nie je možné stotožňovať práva poslanca ako nositeľa verejnej moci [identifikované sťažovateľom v čl. 87 ods. 1, čl. 84 a čl. 86 písm. a) ústavy] a práva občana uskutočňovať svoj vplyv na správu vecí verejných priamo alebo prostredníctvom volených zástupcov, čo je obsahová podstata základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy. Právom zákonodarnej iniciatívy v danom prípade totiž sťažovateľ disponoval práve vďaka predchádzajúcej realizácii aktívneho volebného práva občanov inkorporovaného v čl. 30 ods. 1 ústavy (a pasívneho volebného práva sťažovateľa podľa čl. 30 ods. 4 ústavy). Aktívne volebné právo však nemožno zamieňať so spôsobom (podmienkami) následného výkonu jeho poslanskeho mandátu, čomu zodpovedá aj skutočnosť, že samotný sťažovateľ ako svoje primárne porušenie označil právo podľa čl. 87 ods. 1 ústavy, ktoré nie je súčasťou ústavného katalógu základných práv a slobôd priznaných každej fyzickej osobe, resp. každému občanovi. Inými slovami povedané, naposledy označené právo je možné definovať z pozície poslanca (ako vyplývajúce z jeho mandátu), nie ako základné právo sťažovateľa v pozícii občana podľa čl. 30 ods. 1 ústavy (m. m. PL. ÚS 6/2019), ktoré malo byť porušené tak, že národná rada sťažovateľovi *„neumožnila uplatňovať jeho ústavné právo legislatívnej iniciatívy v plnej miere tak, aby sa vedel podieľať na správe vecí verejných v prospech občanov, ktorí si ho zvolili ako svojho zástupcu.“*

22. Ak teda sťažovateľ namieta porušenie svojho základného práva na správu vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 ústavy postupom národnej rady v súvislosti s prerokovaním ním ako poslancom predložených návrhov zákonov, ústavný súd konštatuje absenciu príčinnej súvislosti medzi namietaným postupom národnej rady a obsahom označeného základného práva sťažovateľa, čo zakladá dôvod na odmietnutie aj tejto časti ústavnej

sťažnosti sťažovateľa, a to ako zjavne neopodstatnenej podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

23. Na základe uvedených skutočností, sumarizujúc už vyslovené čiastkové závery, ústavný súd pri predbežnom prerokovaní ústavnú sťažnosť sťažovateľa ako celok odmietol, a to sčasti pre nedostatok svojej právomoci a sčasti ako zjavne neopodstatnenú.

24. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti bolo už bez právneho významu zaoberať sa uplatneným nárokom sťažovateľa na náhradu trov jeho právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom.

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

V Košiciach 28. apríla 2020

Miroslav DURÍŠ
predseda senátu