



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/2020-14

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 5. februára 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Ľubora Duřu (sudca spravodajca), Miroslava Duriřa, Rastislava Kařřáka, Jany Lařřákovcej, Milořa Mařara, Mojmíra Mamojku, Petra Molnára, Petra Straku, Ľubořa Szigetiho a Martina Vernarského predbeřne prerokoval návrh skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátskou kanceláriou Stentors advokátska kancelária s. r. o., Hodřovo námestie 2A, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ Mgr. Vladimír Kordoř, LL.M., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade v návrhu bliřšie nekonkretizovaných ustanovení „*Volebného zákona v tretej časti – Volby do Európskeho parlamentu, v štvrtej časti – Volby prezidenta, v piatej časti – Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, v šiestej časti – Volby do orgánov samosprávnych krajov, v siedmej časti – Volby do orgánov samosprávy obcí v rozsahu, v akom neumořňujú voliť zo zahraničia občanom Slovenskej republiky, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, a tiež aj občanom, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase volieb sa zdržiavajú mimo jej územia*“, s čl. 30 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

## **r o z h o d o l :**

Návrh skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky o d m i e t a pre nesplnenie zákonom ustanovených náležitostí.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

#### **Návrh skupiny poslancov a ich argumentácia**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 6. marca 2019 doručený návrh skupiny 37 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovateľa“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade v návrhu bližšie nekonkretizovaných ustanovení *„Volebného zákona v tretej časti – Volby do Európskeho parlamentu, v štvrtej časti – Volby prezidenta, v piatej časti – Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, v šiestej časti – Volby do orgánov samosprávnych krajov, v siedmej časti – Volby do orgánov samosprávy obcí v rozsahu, v akom neumožňujú voliť zo zahraničia občanom Slovenskej republiky, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, a tiež aj občanom, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase volieb sa zdržiavajú mimo jej územia“*, s čl. 30 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy v spojení s čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Je potrebné dodať, že v záhlaví návrhu je uvedené aj ustanovenie čl. 30 ods. 3 ústavy, nie je však uvedené vo finálne konkretizovanom návrhu výroku nálezu ústavného súdu (tzv. petite), ktorý je pre vymedzenie predmetu konania rozhodujúci a vo vzťahu ku ktorému je prevyšujúci obsah návrhu (v zásade len) argumentačným podkladom.

2. V zmysle čl. X bodu 5 písm. a) Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 26. apríla 2019 do 31. decembra 2019 v znení dodatku č. 1 zo 16. októbra 2019 bola vec navrhovateľov 17. októbra 2019 prerozdelená a náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov pridelená sudcovi spravodajcovi Liborovi Duřovi.

3. Skupina poslancov v úvodnej časti svojho návrhu uvádza, že podáva návrh na začatie konania o súlade „niektorých častí zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v platnom znení“, ktoré nie sú podľa ich názoru v súlade s označenými článkami ústavy, dodatkového protokolu a dohovoru.

4. Navrhovatelia svoj návrh odôvodňujú predovšetkým tým, že „[j]edným zo základných princípov demokratického a právneho štátu je volebné právo, ktoré zaraďujeme medzi politické práva. Podľa Ústavy Slovenskej republiky pochádza verejná moc od občanov a vždy sa obnovuje v pravidelných cykloch. Volebné právo patrí medzi politické práva, čo znamená, že jeho podstatou je úprava vzťahu medzi jednotlivcom a štátom, zaťaženie štátu povinnosťou garantovať podmienky dostupnosti, uplatňovania a vymožitelnosti tohto základného práva.“.

5. Navrhovatelia poukazujú na to, že volebné právo nie je výsada, ktorá by patrila iba určitým skupinám obyvateľov, a v tejto súvislosti uvádzajú, že «[s]účasnú právnu úpravu volebného práva považujeme za „neprimeraný trest“ pre občanov Slovenskej republiky, ktorá sa či už dlhodobo alebo krátkodobo, resp. počas volebného dňa, zdržiavajú v zahraničí».

6. Navrhovatelia ďalej argumentujú aj tým, že v niektorých krajinách (napr. Estónsko, niektoré kantóny Švajčiarska) je možné voliť elektronicky a túto možnosť využíva čím ďalej, tým viac voličov. Ako jedno z možných riešení dávajú navrhovatelia do pozornosti aj právnu úpravu Malty, ktorá zakotvuje náhradu 90 % cestovných nákladov tým voličom, ktorí prídu voliť zo zahraničia.

7. Podstatou argumentácie navrhovateľov je to, že súčasná právna úprava zakotvená vo volebnom zákonodarstve neumožňuje pri voľbách do Európskeho parlamentu, voľbách prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“), pri ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta, pri voľbách do orgánov územnej samosprávy (na úrovni vyšších územných celkov a úrovni miest a obcí) voliť aj zo zahraničia. Tento stav vnímajú ako nesúladný nielen s označenou ústavnou úpravou, ale tiež s označenou medzinárodnou úpravou, ktorou je Slovenská republika viazaná. V návrhu poukazujú aj na nedokonalosť súčasnej právnej úpravy, ktorá jednak neumožňuje pri niektorých voľbách a ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta voliť zo zahraničia, ale pri iných to umožňuje.

8. Na základe už uvedeného skupina poslancov navrhuje, aby ústavný súd po prijatí ich návrhu na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

*„Ustanovenia Volebného zákona v tretej časti – Voľby do Európskeho parlamentu, v štvrtej časti – Voľby prezidenta, v piatej časti – Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, v šiestej časti – Voľby do orgánov samosprávnych krajov, v siedmej časti – Voľby do orgánov samosprávy obcí v rozsahu, v akom neumožňujú voliť zo zahraničia občanom Slovenskej republiky, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a tiež aj občanom, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase volieb sa zdržiavajú mimo jej územia nie sú v súlade s článkom 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, článkom 12 ods. 2, článkom 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s článkom 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a článku 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“*

## II.

### **Právna úprava významná pre predbežné prerokovanie návrhu navrhovateľov**

9. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

10. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

11. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

12. Podľa § 74 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať najmenej pätina poslancov národnej rady.

13. Podľa § 35 ods. 1 tretej vety zákona o ústavnom súde sa skupina poslancov národnej rady podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy ako účastník konania môže nechať zastúpiť advokátom.

14. Podľa § 75 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov okrem všeobecných náležitostí podľa § 43 musí obsahovať

a) označenie právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou navrhovateľ namieta,

b) dôvody, ktoré vedú navrhovateľa k pochybnostiam o súlade napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou,

c) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia alebo medzinárodnej zmluvy, jej časti alebo niektorého jej ustanovenia, s ktorým napadnutý právny predpis podľa navrhovateľa nie je v súlade.

15. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

16. 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 nevyhovел 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.

17. Podľa § 56 ods. 3 zákona o ústavnom súde ak má návrh na začatie konania uvedený v § 42 ods. 2 písm. f), g), i) až l), n), q), r) a w) odstrániteľné nedostatky, môže ústavný súd vyzvať navrhovateľa, aby v určenej lehote tieto nedostatky odstránil. Ak účastník konania v určenej lehote nedostatky neodstráni, ústavný súd návrh na začatie konania odmietne. Na nedostatky návrhu na začatie konania uvedeného v § 42 ods. 2 písm. a) až e), h), m), o), p) a s) až v) ústavný súd navrhovateľa neupozorňuje.

### **III.**

#### **Právne závery ústavného súdu**

18. Ústavný súd plní v konaní podľa čl. 125 ústavy funkciu tzv. negatívneho normotvorcu, ktorého rozhodnutia, ak zistí nesúlad právnej normy nižšej právnej sily s právnou normou vyššej právnej sily, majú v konečnom dôsledku derogačný účinok, a preto je nevyhnuté v návrhu presne označiť konkrétne normatívne časti (ustanovenia) právneho predpisu, v tomto prípade zákona, ktorých nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily, resp. s medzinárodnou zmluvou navrhovateľa napádajú.

19. Ak mali navrhovatelia na mysli konkrétne ustanovenia volebného zákona, ktoré bránia možnosti voľby zo zahraničia, tak ich mali vo svojom návrhu aj presne identifikovať. Ak takéto ustanovenia neexistujú a nemožnosť voľby zo zahraničia je dôsledkom absencie právnej úpravy umožňujúcej voliť zo zahraničia, resp. zúčastniť sa ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta zo zahraničia, potom nemožno zmysluplne uvažovať v rovine, aby ústavný súd rozhodol o nesúlade absentujúcich ustanovení zákona s ústavou a medzinárodnou zmluvou. Aj pri eventuálnych úvahách o možnosti podať návrh na konanie o súlade právnych predpisov pre absenciu normatívnej úpravy určitej okolnosti, predmet nesúladu (celý právny predpis, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie) musí byť nepochybne vždy v návrhu (jeho petite) konkrétne pozitívne vymedzený.

20. Ústavný súd je viazaný petitom návrhu a len v jeho rámci môže posudzovať nesúlad preskúmaného právneho predpisu nižšej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou (aj v kontexte čl. 2 ods. 2 ústavy). Samotní navrhovatelia uvádzajú, že pri niektorých voľbách v Slovenskej republike a pri ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta je nepriamo vylúčená voľba poštou, čo sa premieta do petitu návrhu tak, že žiadajú vysloviť nesúlad ustanovení „*[v]olebného zákona v tretej časti... v štvrtej časti... v piatej časti... v šiestej časti... a siedmej časti v rozsahu, v akom neumožňujú voliť zo zahraničia...*“. Ústavný súd však takto formulovanému petitu nemôže vyhovieť, pretože navrhovatelia pozitívnym spôsobom neidentifikovali text právneho predpisu s normatívnym významom, ktorý by mohol byť predmetom ústavnoprávneho prieskumu. Formulácia „*v rozsahu, v akom neumožňujú...*“ totiž z povahy veci nespĺňa podmienku konkretizácie časti alebo niektorého ustanovenia právneho predpisu (evokuje predstavu výberu konkrétneho predmetu ústavného nesúladu z textu zákona samotným ústavným súdom). Inými slovami vyjadrené, ani skutočnosť, že z existujúcej právnej úpravy nevyplýva možnosť štátnym občanom Slovenskej republiky pri niektorých voľbách (a pri ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta) voliť zo zahraničia, nemení nič na tom, že takto formulovanému petitu v návrhu sa vyhovieť nedá, keďže navrhovatelia musia napádanú právnu úpravu presne konkretizovať, teda presne špecifikovať konkrétny preskúmaný právny predpis, jeho časť

alebo niektoré jeho ustanovenie, ktoré nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily.

21. Volebné právo je ústavným právom a podústavná právna úprava slúži na zabezpečenie jeho riadnej realizácie. Z toho vyplýva povinnosť štátu prijať takú zákonnú úpravu, ktorá umožní riadny výkon volebného práva. V sústave štátnych orgánov Slovenskej republiky je zákonodarstvo zverené do rúk parlamentu, teda do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Vzťah najvyšších štátnych orgánov má základ v trojdelení štátnej moci, pričom tento vzťah je doplnený aj o systém brzd a vyvážení (protiváh), v rámci ktorého ústavný súd plní funkciu tzv. negatívneho zákonodarcu. Na to, aby mohol v rámci svojho pôsobenia ústavný súd rozhodnúť o nesúlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily a medzinárodnými zmluvami, musia byť ustanovenia napadnutej právnej úpravy dostatočne identifikované.

22. Ústavný súd návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval a dospel k názoru, že návrh nespĺňa zákonom ustanovené náležitosti návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov (pozri bod 20).

23. Každý návrh na začatie konania pred ústavným súdom musí obsahovať ustanovené náležitosti, aby mohol byť ústavným súdom meritórne prerokovaný. Táto požiadavka sa bez rozdielu vzťahuje na každý typ konania vrátane konania o súlade právnych predpisov a na každého navrhovateľa vrátane skupiny poslancov. Návrh, ktorý nemá všetky ustanovené náležitosti, nie je spôsobilý na meritórne prerokovanie ústavným súdom, pričom ústavný súd je oprávnený takýto návrh odmietnuť (m. m. PL. ÚS 32/2015).

24. Z už citovaného § 56 ods. 3 zákona o ústavnom súde vyplýva, že tento na druhovej báze exaktne identifikuje návrhy na začatie konania, pri ktorých môže ústavný súd navrhovateľa vyzvať na odstránenie nedostatkov a určiť mu na to lehotu. Zároveň vo svojej tretej vete taxatívnym výpočtom stanovuje druhy návrhov na začatie konania, na nedostatky ktorých ústavný súd navrhovateľa neupozorňuje, čo má pri použití

systematického výkladu (aplikačný vzťah druhej vety § 56 ods. 3 na jednej strane a tretej vety toho istého ustanovenia na strane druhej) v spojení s ideou racionálneho zákonodarcu za následok, že v prípade ich výskytu odmietne takéto návrhy pre nesplnenie zákonom ustanovených náležitostí bez akejkoľvek výzvy na odstránenie nedostatkov.

25. Návrh skupiny poslancov podaný podľa čl. 125 ods. 1 ústavy patrí do druhej z popísaných druhových skupín návrhov na začatie konania. Ide totiž o návrh na začatie konania podľa § 42 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde, pričom § 56 ods. 3 tretia veta toho istého zákona kogentne zakazuje ústavnému súdu upozorňovať navrhovateľa na nedostatky jeho návrhu, a to bez úvahy o ich prípadnej odstrániteľnosti.

26. Z uvedených dôvodov ústavný súd návrh skupiny poslancov na začatie konania odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia, a to bez toho, aby skupinu poslancov na odstránenie chýbajúcich náležitostí návrhu na začatie konania upozornil. Nesplnenie podstatnej zákonom predpísanej náležitosti návrhu (jeho petitu) má pri odmietnutí návrhu prednosť pred eventuálnym dôvodom odmietnutia pre nedostatok právomoci ústavného súdu alebo pre zjavnú neopodstatnenosť (v nadväznosti na námietku „len“ legislatívneho opomenutia, teda absencie určitej úpravy, ak by ústavný súd takú námietku považoval za irelevantnú). Nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí však primárne bráni nožnej akceptácii aj naposledy označenej námietky (čo je už odôvodnené najmä v bode 19).

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

V Košiciach 5. februára 2020

Ivan Fiačan  
predseda pléna Ústavného súdu  
Slovenskej republiky