ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2022

Vyhlásené: 15. 6. 2022 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

214

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 13/2020-252
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky,** zastúpených advokátskou kanceláriou Kallan Legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, IČO 52 304 604, v mene ktorej koná advokát a konateľ spoločnosti JUDr. Robert Kaliňák, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu ustanovení § 4b ods. 2 v časti *„dňom nasledujúcim po dni doručenia“* a ods. 3 písm. a) v časti *„jeho zotrvaním vo funkcii môže byť vážne ohrozená dôveryhodnosť súdnictva alebo dobrá povesť súdnictva“*, ustanovenia § 26 ods. 2 v časti *„dňom nasledujúcim po dni doručenia“*, ustanovení § 33 ods. 1 a 2 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ustanovenia § 43 ods. 3 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (čl. II a III zákona č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony) s Ústavou Slovenskej republiky, za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania, takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.
Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Uznesením č. k. PL. ÚS 13/2020-103 z 13. mája 2020 ústavný súd prijal na ďalšie konanie návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovení § 4b ods. 2 v časti *„dňom nasledujúcim po dni doručenia“* a ods. 3 písm. a) v časti *„jeho zotrvaním vo funkcii môže byť vážne ohrozená dôveryhodnosť súdnictva alebo dobrá povesť súdnictva“*, ustanovenia § 26 ods. 2 v časti *„dňom nasledujúcim po dni doručenia“*, ustanovení § 33 ods. 1 a 2 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon

o súdnej rade“) a ustanovenia § 43 ods. 3 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdoch“), teda o súlade čl. II a III zákona č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 62/2020 Z. z.“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy z dôvodu nedodržania zákonných podmienok skráteného legislatívneho konania. Iné (obsahové) dôvody nesúladu napadnutých právnych predpisov navrhovatelia neuvádzajú.

2. Zákonom č. 62/2020 Z. z. boli okrem iného novelizované nielen ustanovenia zákona o súdnej rade a zákona o súdoch, ale aj ustanovenia zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách. Pre úplnosť je potrebné uviesť, že citovaným uznesením ústavného súdu z 13. mája 2020 bol prijatý aj návrh na začatie konania o súlade ustanovení zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov s ústavou, pričom ústavný súd daným uznesením zároveň pozastavil účinnosť niektorých jeho ustanovení (uverejnené pod č. 144/2020 Z. z.). Uznesením č. k. PL. ÚS 13/2020-185 z 27. mája 2020 (uverejnené pod č. 145/2020 Z. z.) bolo konanie v časti týkajúcej sa zákona č. 351/2011 Z. z. zastavené, pretože zákonodarca jeho novelou, zákonom č. 119/2020 Z. z., reagoval na argumenty uvedené v uznesení o prijatí, resp. pozastavení účinnosti. Týmto nálezom je tak rozhodnuté o celom zvyšku návrhu navrhovateľov. Vzhľadom na legislatívno-procesné námietky proti napadnutým ustanoveniam ústavný súd ich v tomto náleze označil tak v podobe novely, ako aj novelizovaného zákona (porov. PL. ÚS 8/2013, bod 18).

3. Navrhovatelia v prerokúvanej časti namietajú, že napadnuté normy boli prijaté, resp. zmenené v skrátenom legislatívnom konaní, na ktoré neboli splnené zákonné podmienky. Podľa § 89 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“) *„Za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, národná rada sa môže na návrh vlády uzniesť na skrátenom legislatívnom konaní o návrhu zákona.“*. Podľa navrhovateľov nesplnením citovaných zákonných podmienok malo dôjsť k nesúladu predmetných ustanovení s ústavným princípom právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), princípom legality (čl. 2 ods. 2 ústavy) a princípom ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (čl. 31 ústavy). Predmetom ústavného prieskumu sú nasledovné (podčiarknuté) ustanovenia vnesené do súvisiaceho textu právnej úpravy:

   a) Podľa § 4b ods. 2 zákona o súdnej rade *„Predseda súdnej rady písomne oznámi vzdanie sa funkcie podpredsedovi súdnej rady, ak ho niet, vekovo najstaršiemu členovi súdnej rady. Funkcia predsedu súdnej rady zaniká dňom nasledujúcim po dni doručenia oznámenia podľa prvej vety.“*. V predchádzajúcom znení právnej normy zanikala funkcia predsedu súdnej rady uplynutím dvoch kalendárnych mesiacov od doručenia oznámenia. Novela to ustanovením *„dňom nasledujúcim po dni doručenia“* zmenila.

   b) Obdobne, podľa § 26 ods. 2 zákona o súdnej rade *„Člen súdnej rady písomne oznámi vzdanie sa funkcie člena súdnej rady predsedovi súdnej rady. Funkcia člena súdnej rady zaniká dňom nasledujúcim po dni doručenia oznámenia predsedovi súdnej rady.“*.

   c) Na tieto ustanovenia nadväzuje prechodné ustanovenie v § 33 zákona o súdnej rade *„(1) Ak ku dňu účinnosti tohto zákona plynie lehota podľa § 26 ods. 2 v znení účinnom predo dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, funkcia člena súdnej rady, ktorý sa vzdal funkcie člena súdnej rady, zanikne deň nasledujúci po dni účinnosti tohto zákona. (2) Ak ku dňu účinnosti tohto zákona plynie lehota podľa § 4b ods. 2 v znení účinnom predo dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, funkcia predsedu súdnej rady, ktorý sa vzdal funkcie predsedu súdnej rady, zanikne deň nasledujúci po dni účinnosti tohto zákona.“*.

   d) Podľa § 4b ods. 3 písm. a) zákona o súdnej rade „*Súdna rada môže predsedu súdnej rady odvolať, ak jeho zotrvaním vo funkcii môže byť vážne ohrozená dôveryhodnosť súdnictva alebo dobrá povesť súdnictva.“*. Novelou bol takto doplnený nový dôvod na odvolanie predsedu súdnej rady.

   e) Podľa § 43 ods. 3 zákona o súdoch *„Ak nie je nikto vymenovaný do funkcie predsedu najvyššieho súdu ani do funkcie podpredsedu najvyššieho súdu, alebo ak má podpredseda najvyššieho súdu v čase, keď zastupuje predsedu najvyššieho súdu dočasne pozastavený*

výkon funkcie sudcu, neodkladné úlohy predsedu najvyššieho súdu vykonáva vekom najstarší sudca najvyššieho súdu.“. Účelom navrhovanej právnej úpravy bolo zabezpečiť riadne fungovanie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a to v situáciách, ktoré doterajšia právna úprava nepredvídala, resp. ktoré so sebou aplikačná prax počas existencie najvyššieho súdu dovtedy nepriniesla.

4. Navrhovatelia na začiatku svojej argumentácie citujú časť dôvodovej správy, podľa *„ktorej je cieľom návrhu zákona prijatie (i) niektorých mimoriadnych opatrení v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby Covid-19 a (ii) niektorých opatrení v justícii. V prípade mimoriadnych opatrení v justícii, sa právna úprava zameriava na sfunkčnenie Súdnej rady Slovenskej republiky najmä s ohľadom na aktuálne vzdanie sa funkcie piatich jej členov a na zabezpečenie riadneho fungovania Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z hľadiska jeho riadenia a správy.“*.

5. Dôvodová správa podľa navrhovateľov neuvádza žiadnu relevantnú argumentáciu, rovnako ako neuvádza žiadnu súvislosť šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 s nevyhnutnou potrebou novelizácie ustanovení dotýkajúcich sa personálneho obsadenia súdnej rady a najvyššieho súdu.

6. Mimoriadna okolnosť, ktorú predpokladá § 89 zákona o rokovacom poriadku, musí spĺňať kritériá určitej kvality, čo podľa navrhovateľov znamená, že za ňu možno označiť len také udalosti, ktoré nie sú bežné a vymykajú sa štandardným a predvídateľným dejom v spoločnosti bez ohľadu na to, či sú takéto udalosti následkom konania človeka alebo prírody.

7. Predkladateľ zákona má zákonnú povinnosť návrh na začatie skráteného konania riadne odôvodniť, na ktorú však v danom prípade úplne rezignoval, čo vyvoláva legitímne podozrenie z účelovosti takéhoto postupu navrhovateľa zákona – vlády v snahe presadiť zmeny v zákonoch vzťahujúcich sa na personálne obsadenie justičných orgánov bez ich podrobenia dôslednej verejnej a parlamentnej diskusii pred schválením.

8. Samotná skutočnosť, že u piatich členov súdnej rady došlo ku vzdaniu sa funkcie, ani skutočnosť, že najvyšší súd nebol v čase prijímania zákona obsadený predsedom ani podpredsedom, nie sú takými mimoriadnymi okolnosťami, v dôsledku ktorých by mohlo dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo k hrozbe vzniku značných hospodárskych škôd štátu. Naopak, ide o bežné situácie, ktoré možno predvídať.

9. Činnosť súdnej rady, ako aj zabezpečenie vedenia najvyššieho súdu v prípadoch vzniku personálnych zmien boli legislatívne upravené, aj keď, ako navrhovatelia dodávajú, nie ideálne, a preto neexistuje legitímny cieľ odôvodňujúci prijatie novej zákonnej úpravy v skrátenom legislatívnom konaní v dôsledku šírenia COVID-19, ktoré s riadnym fungovaním týchto inštitúcií nijako nesúvisí.

10. Navrhovatelia tiež zdôraznili, že ku vzniku situácie, ktorá mala byť dôvodom na prijatie zákona v skrátenom legislatívnom konaní, prispela aktívne samotná vláda Slovenskej republiky, resp. ministerka spravodlivosti, ktorá dotknutým členom súdnej rady oznámila, že nemajú dôveru vlády a národnej rady, a vyzvala ich, aby sa preto ďalších zasadnutí súdnej rady nezúčastňovali.

11. Navrhovatelia považujú novelizáciu § 4b ods. 3 písm. a) zákona o súdnej rade za účelovú. Takáto vágna a neurčitá právna úprava možnosti odvolania najvyššieho predstaviteľa sudcovskej samosprávy predstavuje pri jej voľnom extenzívnom výklade zneužiteľný prostriedok pri procese odvolávania predsedu súdnej rady. Cieľom predmetného ustanovenia je práve vytvorenie legislatívnej možnosti pre elimináciu konkrétnej osoby z pozície predsedu súdnej rady. Takýto cieľ však nesmie byť v právnom štáte považovaný za legálny a legitímny predpoklad splnenia podmienok pre možnosť schválenia zákona v skrátenom legislatívnom konaní. Snahou bolo vyhnúť sa v procese prijímania zákonov riadnej odbornej, verejnej aj politickej diskusii. Svojvôľa zákonodarcu pri nerešpektovaní pravidiel legislatívneho procesu pri schvaľovaní zákona musí vyústiť do rozporu takéhoto zákona s ústavou.

12. Každý poslanec národnej rady je pri výkone poslaneckého mandátu povinný rešpektovať čl. 2 ods. 2 ústavy, ktorý mu ukladá povinnosť realizovať výkon poslaneckého mandátu v rámci legislatívneho procesu iba v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Z hľadiska princípov parlamentnej demokracie na ustanovenia čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 úzko nadväzuje aj čl. 31 ústavy, ktorý v demokratickej spoločnosti chráni slobodnú politickú súťaž. Jej integrálnou

súčasťou je aj právna úprava legislatívneho procesu, ktorá zabezpečuje, aby boli zákony pred ich schválením predmetom verejnej, odbornej a politickej diskusie celého politického spektra vrátane opozície. Skrátené legislatívne konanie obmedzuje parlamentnú rozpravu, čím zužuje diskusiu o návrhu zákona a opozícii odníma možnosť takýto návrh kritizovať. Je preto potrebné dôsledne trvať na výnimočnosti inštitútu skráteného legislatívneho konania iba pri dôslednom splnení zákonných podmienok, v opačnom prípade vzniká hrozba porušenia zásad demokratického štátu obmedzením výkonu kontrolnej funkcie opozície nad vládnou väčšinou.

13. Na podporu svojich tvrdení navrhovatelia rozsiahlo argumentovali okrem iného aj judikatúrou ústavného súdu (PL. ÚS 29/05) a Ústavného súdu Českej republiky (Pl. ÚS 53/10, Pl. ÚS 77/06, Pl. ÚS 5/02).

14. Navrhovatelia preto uzavreli, že dotknuté zákonné ustanovenia sú *„v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy SR z dôvodu nerešpektovania zákazu svojvôle v zákonodarnom procese, pre rozpor procedúry prijatia zmien zákonov s ústavnými zásadami demokratického právneho štátu a z dôvodu neumožnenia riadnej parlamentnej rozpravy ako predpokladu slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti“*. Na základe uvedeného navrhli, aby ústavný súd rozhodol, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s príslušnými ústavnými článkami.

II.
Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

II.1. Vyjadrenia národnej rady a vlády:

15. Národná rada a vláda vo svojich vyjadreniach k veci obsahovo zhodne zdôrazňovali previazanosť medzi parlamentnou procedúrou a obsahom zákona. Vo všeobecnosti sa procedurálna chyba nemusí preniesť do obsahu právneho predpisu. Namietané vady musia mať istú intenzitu. Národná rada vo vyjadrení vysvetlila, že okamžité zmeny v justícii boli nevyhnutné v záujme ochrany základného práva na súdnu ochranu. V pléne národnej rady ministerka spravodlivosti taktiež argumentovala prístupom k spravodlivosti. Vláda poukázala na konštantnú judikatúru ústavného súdu, v ktorej ústavný súd deklaruje svoje sebaobmedzenie vo vzťahu k prieskumu parlamentných procedúr.

II.2. Rokovanie o návrhu vlády na skrátené legislatívne konanie a rokovanie o vládnom návrhu o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii:

16. Riadny prieskum veci vyžaduje, aby sa ústavný súd oboznámil s priebehom namietaných zložiek legislatívneho procesu. Vláda uznesením č. 159 z 24. marca 2020 na svojej 3. schôdzi v období nastupujúcej pandémie schválila návrh ministerky spravodlivosti na skrátené legislatívne konanie. V predkladacej správe sa uvádza, že v neposlednom rade sa návrhom zákona navrhuje prijatie účinných opatrení, ktorými sa zabezpečí riadny chod súdnej rady a najvyššieho súdu. Podľa § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku sa navrhuje, aby vzhľadom na to, že môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd – najmä života a zdravia, schválila vládny návrh zákona v skrátenom legislatívnom konaní.

17. Rozprava k návrhu zákona trvala dva dni (24. a 25. marca 2020). Najprv sa konala rozprava o samotnom skrátenom legislatívnom konaní (tlač 28/VIII. volebné obdobie). Tu je potrebné uviesť, že na rozdiel napríklad od Českej republiky, kde vyhlasuje legislatívnu núdzu predseda Poslaneckej snemovne, sa podľa našej právnej úpravy o skrátenom legislatívnom konaní uznáša národná rada. Poslanci už v tejto fáze môžu vznášať argumenty proti režimu skráteného legislatívneho konania. Ministerka spravodlivosti objasnila osobitne naliehavosť, resp. jej slovami *„neštandardnosť“* situácie spôsobenej pandémiou a nevyhnutnosť prijať predpisy týkajúce sa elektronickej komunikácie a lehôt v súdnom konaní. Zároveň osobitne objasnila situáciu v súdnej rade a na najvyššom súde. Uviedla, že vo všeobecnosti

nepodporuje skrátené legislatívne konanie. V rozprave poslanec Ondrej Dostál upozornil, že skrátené legislatívne konanie neznamená nutne skrátenú diskusiu, a povzbudil dôkladnú diskusiu o veci. Poslanec Boris Susko hovoril o zneužití situácie na zmeny v súdnej rade a potrebu stanoviska odbornej verejnosti.

18. Za skrátené legislatívne konanie hlasovalo 88 poslancov zo 129 prítomných, proti bolo 5 poslancov a 35 poslancov sa zdržalo hlasovania.

19. V rozprave k samotnému návrhu zákona (tlač 29) poslanec Boris Susko zopakoval vhodnosť vyjadrenia sa odbornej verejnosti a medzirezortného pripomienkového konania. K vecnej stránke návrhu zákona sa nevyjadril. Navrhol pozmeňujúci návrh na vypustenie novelizačných článkov týkajúcich sa súdnej rady a najvyššieho súdu.

20. Rozprava (prepis na 35 stranách) sa týkala v podstate výlučne zákona o elektronických komunikáciách. Pozmeňovacie návrhy neboli prijaté. V treťom čítaní sa do rozpravy nikto neprihlásil. Za návrh zákona hlasovalo 91 poslancov zo 136 prítomných, proti bolo 43 poslancov a 4 poslanci sa zdržali hlasovania.

III.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

21. Slovenská republika je demokratickým a právnym štátom (čl. 1 ods. 1 ústavy). Tieto dva princípy sa zvlášť prelínajú v zákonodarnom procese. Volení poslanci (demokracia) prerokúvajú, diskutujú a hlasujú (demokracia) v ústavou a zákonom stanovenom procese (právny štát) o návrhoch právnych noriem, ktoré sa stanú zákonmi (právny štát). Zákony tak prerokúva a prijíma v ústave a v rokovacom poriadku stanovenom procese národná rada (čl. 86 písm. a) v spojení s čl. 72 ústavy). Ústavný text obsahuje základné normy, ktoré upravujú proces prijímania zákonov, pričom okrem noriem, ktoré priamo upravujú prijímanie zákonov, sú nimi aj normy upravujúce pluralitnú diskusiu a tvorbu vôle poslancov.

22. Ústavný súd vzhľadom na prelínanie demokracie a právneho štátu konštantne pristupuje k prieskumu legislatívneho procesu v modalite sebaobmedzenia a zdržanlivosti (PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 23/05, PL. ÚS 4/2018, PL. ÚS 26/2019, body 53 a 54, PL. ÚS 25/2020 a PL. ÚS 2/2020).

23. Ústavný súd podotýka, že prieskum ústavnosti legislatívneho procesu má špecifiká, ktoré ho odlišujú od prieskumu súladu právnych predpisov ako takých. Nejde totiž o prieskum obsahu právnej normy, ale o prieskum procedúry, kde môžu zohrávať značnú rolu aj skutkové okolnosti pri prijímaní. Taktiež účinky derogačného nálezu môžu byť odlišné.

24. Navrhovatelia tvrdia, že národná rada tým, že prijala napadnuté normy v skrátenom legislatívnom konaní, na ktoré neboli splnené zákonné podmienky, porušila ústavný princíp právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), princíp legality (čl. 2 ods. 2 ústavy) a princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (čl. 31 ústavy). Zúženie zákonných štandardov na prerokovanie zákona znamená podľa navrhovateľov porušenie princípu ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti. Z týchto dôvodov sú napadnuté ustanovenia nesúladné s ústavou.

25. Ústavný súd musí v prvom rade ustáliť, či pri prijímaní napadnutého zákona boli dodržané základné explicitne stanovené kritériá platnosti zákona. Ústavný súd konštatuje, že napadnutý zákon bol prijatý požadovanou väčšinou z požadovaného kvóra poslancov (čl. 84 ods. 1 a 2, čl. 87 ods. 1 ústavy), bol riadne podpísaný a publikovaný.

26. Možno upresniť, že ústavný súd už v uznesení o nevyhovení návrhu na pozastavenie účinnosti zhodne uviedol (PL. ÚS 13/2020-103, bod 44), že *„ak by mal byť dôvodom na pozastavenie účinnosti právnej normy samotný fakt, že legislatívne konanie prebehlo v rozpore s ústavou, potom by ústavný súd mohol k takému rozhodnutiu pristúpiť len v celkom výnimočných prípadoch, najmä ak by už na prvý pohľad neboli splnené podmienky pre prijatie dotknutej právnej normy (čl. 84 ods. 1 ústavy, resp. čl. 87 ods. 1 ústavy). Dôvodom na pozastavenie účinnosti zákona by v takom prípade bol vážny a nenapraviteľný následok spočívajúci*

v zásadnom porušení princípov právneho štátu aplikáciou zjavne neústavne prijatej právnej normy (čl. 1 ods. 1 ústavy). O takúto situáciu však v danom prípade nešlo ani podľa samotných navrhovateľov.“.

27. Ústavný súd ďalej preskúmal napadnuté ustanovenia z hľadiska argumentácie navrhovateľov, ktorí namietajú, zvlášť prostredníctvom návrhu na nesúlad s čl. 31 ústavy, skutočnosť, že o návrhu neprebehla dostatočná diskusia v parlamente (bod 12).

28. Ústavný súd musí najprv uviesť, že parlamentná diskusia a ústavná požiadavka, aby zákony vyjadrovali vôľu poslancov, sú navzájom previazané. Obmedzenie *diskusie* ovplyvňuje tvorbu *vôle* poslancov. V opačnom smere *nepredloženie návrhov riadnym spôsobom alebo obdobné procesné nedostatky* vylučujú, resp. obmedzujú *diskusiu* o týchto návrhoch. Zásahy do diskusie a tvorby vôle poslancov môžu znamenať porušenie ústavných článkov, ktoré ich chránia [čl. 31, čl. 73 ods. 2 v spojení s čl. 78 ods. 2, čl. 83 ods. 3 a 4, čl. 84 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 86 písm. a) a čl. 87 ods. 1 ústavy], prípadne by (i) porušením ustanovenia zákona o rokovacom poriadku (ii) s určitou, vyššou intenzitou mohlo dôjsť (iii) k porušeniu označených, prípadne iných relevantných ústavných článkov. S tým súvisí požiadavka, že navrhovatelia musia označiť konkrétne ustanovenie ústavy, ktoré malo byť zasiahnuté, a zdôvodniť, z akých dôvodov, prípadne na základe akej intenzity zásahu malo dôjsť k nesúladu s týmto ustanovením. Možno súhlasiť s navrhovateľmi, že ustanovenie § 89 ods. 1 rokovacieho poriadku upravujúce podmienky skráteného legislatívneho konania má súvis s ústavnou ochranou parlamentnej diskusie, ktorá je okrem iného chránená namietaným čl. 31 ústavy.

29. Diskusia je jedným zo zmyslov parlamentnej procedúry (keďže práve pri nej je poslanec takmer úplne slobodný vo vyjadrovaní svojich názorov, porov. čl. 78 ods. 2, resp. ods. 2 druhú vetu ústavy). Preto by porušenie zákona o rokovacom poriadku mohlo dosiahnuť ústavnú intenzitu napríklad vtedy, ak by bola hrubo alebo úplne obmedzená rozprava, možnosť poslancov, zvlášť menšinových, verejne zaujať stanovisko a vyjadriť sa k návrhu zákona alebo by v celej procedúre bolo množstvo nedostatkov, ktoré by vo výsledku mali rovnaký efekt. Ustanovenie čl. 31 ústavy, ktoré je referenčnou normou v prerokúvanej veci, prikazuje vo zvýšenej miere chrániť slobodnú súťaž politických síl. Ide o reakciu na dobu neslobody. O to dôkladnejšie musí ústavný súd chrániť parlamentnú diskusiu (porov. PL. ÚS 17/2014, II. ÚS 146/2016).

30. Ochranu diskusie a tvorby vôle poslancov možno odvodiť tiež z ústavných pojmov *„rokovať“* a *„uznášať sa“* v čl. 86 písm. a) a h) ústavy v spojení s ústavou zaručenou indemnitou poslancov za výroky v národnej rade a jej orgáne (čl. 78 ods. 2). Takisto úprava verejnosti priebehu schôdzí národnej rady (čl. 83 ods. 3 a 4 ústavy) má zmysel vtedy, ak ústava predpokladá, že tieto schôdze budú mať určitý verejnosťou vnímateľný obsah, teda že na nich budú odznievať určité informácie či stanoviská jednotlivých poslancov z jednotlivých politických smerov. Podobne ochranu diskusie poslancov možno vyvodiť aj z čl. 73 ods. 2 ústavy, podľa ktorého poslanci vykonávajú svoj mandát podľa svojho svedomia a presvedčenia.

31. Tvorba väčšinového rozhodovania v demokratickom štáte môže byť založená len na vzájomnej diskusii poslancov, teda na vzájomnej výmene stanovísk k určitej otázke, na základe ktorej možno dospieť k záveru, či a do akej miery je určitý návrh akceptovateľný pre väčšinu, prípadne aké zmeny alebo doplnenia je potrebné urobiť, aby bol pre väčšinu akceptovateľný. Ak poslanec nesmie prijímať pri výkone svojej funkcie príkazy, potom nie je možné akceptovať, aby o tom, či bude určitý návrh prijatý, bolo rozhodnuté bez toho, aby bola poslancom daná možnosť takúto diskusiu a výmenu názorov v národnej rade viesť. Ochrana (skupiny) menšiny poslancov tiež nepriamo vyplýva aj z čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy, z návrhového oprávnenia na konanie o súlade a konanie o výklad ústavných zákonov. Aj zo zakotvenia takejto ochrany možno predpokladať, že ústava počíta s tým, že *jedna pätina poslancov* (ktorá je vždy menšinou z hľadiska úpravy čl. 84 ústavy) má pri výkone svojich mandátov určité ústavné záruky, ktorých porušenie môže pred ústavným súdom namietať. Tieto ústavné záruky však nemôžu narušiť samotný princíp väčšinového rozhodovania, keďže ho ústava v čl. 84 výslovne predpokladá. Naopak, takouto ústavnou zárukou je právo poslancov rokovať o určitej otázke, teda vyjadrovať k nej názory na schôdzi národnej rady alebo jej orgánu.

32. Ak teda ústava v citovaných ustanoveniach ustanovuje, že národná rada má rokovať o návrhoch zákonov, znamená to, že návrh zákona bude predložený národnej rade a poslancom bude vytvorená riadna možnosť oboznámiť sa s ním, predniesť k návrhu svoje stanovisko, vyjadriť svoje výhrady, prípadne navrhnúť jeho zmeny či doplnenie, ale tiež

možnosť oboznámiť sa s takýmito navrhovanými zmenami či doplneniami ešte pred hlasovaním, a to všetko tak, aby každý poslanec mohol hlasovať o týchto návrhoch podľa svojho najlepšieho svedomia a presvedčenia. Predovšetkým v tomto rozsahu možno zákonodarný proces považovať za ústavne chránený prostredníctvom čl. 73 ods. 2 v spojení s čl. 78 ods. 2, čl. 83 ods. 3 a 4 a čl. 86 písm. a). Ústavný súd zisťuje, či neboli v rámci skráteného legislatívneho konania v určitej intenzite porušené tieto ústavné normy.

33. Ochranu diskusie a tvorby vôle poslancov ako ústavných hodnôt pri legislatívnom procese reflektuje aj judikatúra zahraničných ústavných súdov (porov. Zámečníková, M. Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku. Vydání první. Praha : Leges, 2018. 184 stran. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5). Rakúsky ústavný súd (Verfassungsgerichtshof, nález zo 16. 3. 2001, G 150/00, VfSlg 16151/2001, ECLI:AT:VFGH:2001:G150.2000) aplikuje ako kritérium pre posúdenie ústavnosti legislatívneho procesu tiež rokovací poriadok, ktorý je prijímaný vyššou, dvojtretinovou väčšinou poslancov. Konkrétne zohľadňuje tie ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť, že uznesenie o zákone vyjadruje skutočný názor väčšiny parlamentu v ďalej naznačenom zmysle. V rakúskej národnej rade došlo k situácii, že sa hlasovalo o pozmeňovacích návrhoch, ktoré neboli predložené, a naopak, nehlasovalo sa o predložených návrhoch (Rakúsky ústavný súd chráni ústavnosť legislatívneho procesu metodicky tak, že považuje rokovací poriadok za ústavne chránený, okrem poriadkových ustanovení, ktoré nemajú ústavnú relevanciu – Ordnungsvorschriften, tiež G 211/03, VfSlg 17173/2003). Na základe uvedených východísk ústavný súd považoval takýto zákon za protiústavný. Podobne Spolkový ústavný súd Nemecka rozhodol (BvL 4/11, 2 BvL 5/11, 2 BvL 4/13 – BverfGE 150, 204; 2 BvL 1/09 – BverfGE 150, 345), že niektoré ustanovenia upravujúce dane boli protiústavné pre vady legislatívneho procesu, pretože dohodovací výbor prekročil svoje kompetencie tým, že do návrhov zákona zaviedol obsahové prvky, ktoré neboli súčasťou parlamentnej debaty. Išlo však o porušenie ústavy (čl. 20 ods. 2 Základného zákona, demokratický princíp, čl. 38 ods. 1 druhá veta – voľný mandát, čl. 42 ods. 1 prvá veta – verejnosť parlamentnej debaty, čl. 76 ods. 1 – právo zákonodarnej iniciatívy), pretože všetci členovia parlamentu musia byť informovaní o prípadných pozmeňovacích návrhoch a vyjadreniach v rámci legislatívneho návrhu ešte pred schválením príslušných ustanovení. Všetci členovia parlamentu musia mať možnosť o týchto diskutovať, uvádzať svoje názory, ponúkať alternatívne riešenia a hľadať pre tieto alternatívy parlamentnú väčšinu.

34. Z hľadiska ústavných štandardov chrániacich diskusiu a vôľu poslancov v predmetnej veci ústavný súd konštatuje, že poslanci mali riadnu vedomosť, o akej právnej norme rokujú a hlasujú. Vyplýva to z priebehu diskusie v pléne národnej rady a z rozsahu a zložitosti prerokúvanej a prijímanej normy. Napadnuté normy boli riadne predložené, navyše sú textovo stručné, bez pochybností o ich obsahu a zmysle [bod 3 písm. a) až e)] a pri ich prerokúvaní nedochádzalo k zložitým hlasovaniam o pozmeňovacích alebo doplňujúcich ustanoveniach.

35. V rozprave sa poslanci sústredili hlavne na zákon o elektronických komunikáciách. Z priebehu rozpravy v národnej rade (body 16 až 20) vyplýva, že poslanci neboli žiadnym spôsobom ukrátení o možnosť diskutovať o napadnutých normách. Mali možnosť vyjadriť svoj názor, prípadne podať pozmeňovacie návrhy, čo aj využili. Poslanci sa napokon vyjadrovali len ku kombinácii legislatívnej procedúry a výsledku, teda ku skutočnosti, že normy majú príliš náhle riešiť justičné otázky a nevyjadrovali sa k ich vecnej (obsahovej) stránke (body 16 až 20). Nemohlo tak dôjsť k porušeniu namietaného čl. 31 ústavy a sprostredkovane ani ostatných referenčných noriem.

36. Ústavný súd posudzuje skrátené legislatívne konanie v súvislosti s ochranou diskusie a vôle poslancov, a nie izolovane.

37. Jedným z hlavných argumentov proti skrátenému legislatívnemu konaniu bol názor (bod 9), že napadnuté ustanovenia týkajúce sa súdnej rady a najvyššieho súdu boli zaradené do zákona týkajúceho sa pandémie, aby sa tak dostali do rámca nespochybniteľného skráteného konania. K tomu je potrebné uviesť, že priamo názov zákona č. 62/2020 Z. z. obsahuje pojem „justícia“, ktorý tak oddeľuje justičnú časť zákona od časti pandemickej. Aj skrátené legislatívne konanie bolo takto osobitne odôvodnené (porov. bod 7), a to nutnosťou zabezpečiť právo na prístup k súdu. Zákon sa tak týkal mimoriadnych okolností, na jednej strane pandemických a na druhej justičných, a tieto zložky boli previazané len spoločenskou atmosférou, ďalej tým, že sa nachádzali v rámci jedného zákona, avšak so samostatnými

dôvodmi skráteného legislatívneho konania.

38. Ústavný súd preto konštatuje, že prijatím napadnutých zákonných ustanovení nedošlo k nesúladu s označenými referenčnými normami ústavy a ústavný súd nezaznamenal ani nesúlad so špecifickými ústavnými normami upravujúcimi legislatívny proces. Z týchto dôvodov návrhu navrhovateľov nevyhovel, tak ako je uvedené vo výroku tohto nálezu.

39. Ústavný súd napokon dodáva, že podľa navrhovateľov (bod 11) obsahuje napadnuté ustanovenie § 4b ods. 3 písm. a) zákona o súdnej rade po novele *(„Súdna rada môže predsedu súdnej rady odvolať, ak jeho zotrvaním vo funkcii môže byť vážne ohrozená dôveryhodnosť súdnictva alebo dobrá povesť súdnictva.“)* vágnu a neurčitú právnu úpravu možnosti odvolania predsedu súdnej rady. Podľa nich táto úprava predstavuje pri jej voľnom extenzívnom výklade mimoriadne nebezpečný a zneužiteľný prostriedok pri procese jeho odvolávania. Navrhovatelia však nenavrhli nesúlad napríklad s čl. 141a ods. 2 ústavy*(„Predsedu a podpredsedu Súdnej rady Slovenskej republiky volí a odvoláva Súdna rada Slovenskej republiky zo svojich členov.“)*, a preto sa ústavný súd napadnutým ustanovením § 4b ods. 3 písm. a) zákona o súdnej rade hmotnoprávne nezaoberal. Ústavný súd vnímal tieto argumenty len ako podporu názoru, že takéto normy sú dôsledkom nadužívania skráteného legislatívneho konania. Ústavnosť samotného procesu prijatia predmetných noriem, tak ako je už uvedené, ústavný súd odobril.

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

V Košiciach 11. mája 2022

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 888 91 864, +421 2 888 91 865, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.