



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 22/2019-16

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 20. novembra 2019 v pléne zloženom z predsedu pléna Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Mojmíra Mamojku (sudca spravodajca), Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského predbežne prerokoval návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej doc. PhDr. Martinom Klusom, PhD., MBA, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania o súlade § 6 ods. 5 písm. a) časti vety za bodkočiarkou, § 6 ods. 6 druhej vety, § 6 ods. 7 vety pred bodkočiarkou, § 8a ods. 2 a § 24 ods. 3 druhej až štvrtej vety zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, ako aj § 50 ods. 4 písm. c), § 50 ods. 7, § 80 ods. 4 písm. b) a § 80 ods. 7 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 16 ods. 1, čl. 20 ods. 4 a 5, čl. 24 ods. 3, čl. 26 ods. 1 a 4, čl. 29 ods. 2 a 3 a čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 6 ods. 5 písm. a) časti vety za bodkočiarkou, § 6 ods. 6 druhej vety, § 6 ods. 7 vety pred bodkočiarkou, § 8a ods. 2 a § 24 ods. 3 druhej

až štvrtej vety zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, ako aj § 50 ods. 4 písm. c), § 50 ods. 7, § 80 ods. 4 písm. b) a § 80 ods. 7 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov *n e v y h o v u j e*.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 18. februára 2019 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej doc. PhDr. Martinom Klusom, PhD., MBA, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa § 18 ods. 1 písm. a) v spojení s § 37 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 38/1993 Z. z.“) o súlade § 6 ods. 5 písm. a) časti vety za bodkočiarkou, § 6 ods. 6 druhej vety, § 6 ods. 7 vety pred bodkočiarkou, § 8a ods. 2 a § 24 ods. 3 druhej až štvrtej vety zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o politických stranách“), ako aj § 50 ods. 4 písm. c), § 50 ods. 7, § 80 ods. 4 písm. b) a § 80 ods. 7 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „volebný zákon“) s čl. 16 ods. 1, čl. 20 ods. 4 a 5, čl. 24 ods. 3, čl. 26 ods. 1 a 4, čl. 29 ods. 2 a 3 a čl. 30 ústavy.

2. Skupina poslancov k namietanému nesúladu § 6 ods. 5 písm. a) časti vety za bodkočiarkou zákona o politických stranách s čl. 26 ods. 1 a 4 ústavy v návrhu na začatie konania uvádza, že uvedené ustanovenie, ktorým bola zavedená regulácia názvu politickej strany, bez legitímneho odôvodnenia zasahuje do ústavného práva na slobodu prejavu zaručeného v čl. 26 ods. 1 ústavy, ktoré je ďalej rozvinuté v čl. 26 ods. 4 ústavy. Podľa názoru navrhovateľov *«meno alebo priezvisko osoby, ktorá je štatutárnym orgánom*

alebo členom štatutárneho orgánu alebo členom prípravného orgánu strany v prípade, kedy je súčasťou strany, žiadnym spôsobom neohrozuje práva a slobody iných, ani bezpečnosť štátu, verejného poriadku, verejného zdravia alebo mravnosť. Dokonca aj v iných štátoch možno nájsť príklady, kedy je meno a priezvisko štatutára súčasťou názvu strany; príkladom môže byť Rakúsko, kde sa v roku 2013 dostala do parlamentu strana „Team Stronach für Österreich“ (v preklade „Team Stronach pre Rakúsko“), ktorá obsahovala priezvisko jej predsedu Franka Stronacha. Ďalším príkladom - rovnako zo susedného Rakúska je situácia, kedy pre voľby v roku 2017 bola vytvorená volebná strana (Wahlpartei) s názvom „Liste Sebastian Kurz - die neue Volkspartei (ÖVP)“, v preklade „Listina Sebastiana Kurza - nová Ľudová strana (ÖVP)“, ktorá obsahovala meno a priezvisko štatutára a súčasného kancelára Sebastiana Kurza.».

3. Ďalším ustanovením, ktorým zákonodarca podľa názoru skupiny poslancov neodôvodnene reštriktívne zasiahol do ústavných práv občanov, je neprimeraná regulácia kreovania orgánov strany, podľa ktorej členom orgánu strany môže byť iba člen strany. Uvedená reštrikcia vyplýva z § 6 ods. 7 časť vety pred bodkočiarkou zákona o politických stranách, ktorý skupina poslancov považuje za rozporný s čl. 29 ods. 2 a ods. 3 ústavy.

Navrhovatelia z ústavnoprávneho hľadiska považujú „reguláciu členstva v orgánoch strany a jeho zúženie na členov strany za iracionálne a nenachádzame v ňom akékoľvek opodstatnenie hlavne z pohľadu členov revízneho orgánu, ktorého náplň spočíva v dohľade nad dodržiavaním právnych predpisov a plnením povinnosti v súlade s platnou právnou úpravou a rozhodnutiami relevantných štátnych či straníckych orgánov. Máme za to, že nie je v záujme dohľadu nad zákonnosťou a dodržiavaním právnych predpisov, aby bol v takýchto orgánoch uprednostnená stranícka príslušnosť pred princípom odbornosti. Za zákonné fungovanie strany nesú zodpovednosť jej členovia. Považujeme za neprimerané, aby boli bezdôvodne obmedzovaní zákonodarcom v možnosti zabezpečiť čo najlepšie fungovanie svojich straníckych orgánov. A teda v danom prípade zákonný imperatív, aby členmi napr. revízneho orgánu mohli byť iba členovia, môže byť ohrozené ústavné právo zakladať politické strany, pretože členstvo v revíznom orgáne z povahy veci predpokladá určité vzdelanie i prax a nie vždy je možné získať takúto osobu do členských radov politickej strany. Nemožnosť nahradenia členstva v revíznom orgáne strany odborne

spôsobilou osobou na základe zmluvného vzťahu za finančnú odmenu, bude mať nevyhnutne za následok nemožnosť vytvárania a etablovania sa nových strán a tiež pokles schopnosti malých strán zabezpečiť svoj riadny chod a fungovanie.“.

4. Za najvýznamnejší zásah do ústavných práv považujú navrhovatelia povinnosť politickej strany odovzdávať Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán na jej požiadanie evidenciu členov strany na plnenie úloh podľa zákona o politických stranách. Predmetný zásah je legislatívne zakotvený v § 8a ods. 2 zákona o politických stranách a je podľa navrhovateľov v rozpore s čl. 16 ods. 1 ústavy.

Skupina poslancov k namietanému rozporu § 8a ods. 2 zákona o politických stranách s čl. 16 ods. 1 ústavy uvádza, že *«politické strany prechádzajú určitým vývojom, rovnako ako prechádzajú určitým vývojom politické postoje jednotlivých občanov, ktorí sú členmi politických strán. Niektorí sa pri vstupe do strany nechajú zlákať mladickou nerozvážnosťou, iní sa nechajú strhnúť charizmatickým lídrom politickej strany, o ktorom v čase vstupu nemajú bližšie informácie. Hrozba negatívnej etiketizácie (nálepkovania) občanov a s tým spojený zásah do súkromia hrozí najmä v prípadoch, ak sa daná osoba stala členom politickej strany, ktorej politika nebola v čase vstupu do strany spoločensky kontroverzná a ktorej politika sa stala kontroverznou až v neskoršom období. Z minulosti by sa ako príklad dala použiť strana KSČ, ktorá vznikla v r. 1921 ako ľavicová strana bojujúca za legitímne hospodárske práva priemyselného robotníctva a totalitnou stranou sa stala až v roku 1948. Obdobným vývojom prešla Slovenská ľudová strana, ktorá vznikla vr. 1913 a v prvých rokoch svojej existencie bránila predovšetkým jazykové práva Slovákov v Uhorsku, neskôr presadzovala autonomistický program v rámci prvej ČSR a ako totalitná strana pôsobila už pod doplneným názvom „Hlinková slovenská ľudová strana“ v rokoch 1939-1945. Nálepka „ľudák“, či „komunista“ však mnohým jej radovým členom zostala, bez ohľadu na to, v ktorom období do nej vstúpili a bez ohľadu na to, či ako radoví členovia mohli ovplyvniť konanie svojich straníckych elít.*

Odhladnuc od rozporu s čl. 16 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je povinnosť oznamovať evidenciu členov politickej strany Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán tiež v rozpore s čl. 9 nariadenia Európskeho parlamentu Rady (EU) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných

údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ako aj zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v ktorom je dané ustanovenie citovaného nariadenia upravené rovnakým spôsobom.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) v čl. 9 ods. 1 zakazuje spracúvanie osobných údajov, ktoré odhaľujú rasový alebo etnický pôvod, politické názory, náboženské alebo filozofické presvedčenie alebo členstvo v odborových organizáciách a spracúvanie genetických údajov, biologických údajov, na individuálnu identifikáciu fyzickej osoby, údajov týkajúcich sa zdravia alebo údajov týkajúcich sa sexuálneho života alebo sexuálnej orientácie fyzickej osoby. Výnimku z tohto zákazu citované nariadenie v čl. 9 ods. 2 písm. d) priznáva iba spracúvaniu v rámci svojej zákonnej činnosti s primeranými zárukami viacerým subjektom, o.i. aj neziskovým subjektom s politickým zameraním za predpokladu, že spracúvanie sa týka výlučne členov alebo bývalých členov subjektu a že bez súhlasu dotknutej osoby sa osobné údaje neposkytnú mimo tohto subjektu. Ďalej citované nariadenie pripúšťa spracúvanie, ak je nevyhnutné z dôvodov verejného záujmu na základe práva Únie alebo práva členského štátu, ktoré sú primerané vzhľadom na sledovaný cieľ rešpektujú podstatu práva na ochranu údajov a stanovujú vhodné a konkrétne opatrenia na zabezpečenie základných práv a záujmov dotknutej osoby (čl. 9 ods. 2 písm. g) citovaného nariadenia). Uvedené ustanovenia sú prevzaté do slovenského právneho poriadku, konkrétne do zákona č. 18/2018 Z. z. (§ 16 ods. 1 a § 16 ods. 2 písm. d)). Znamená to, že osobitné kategórie osobných údajov o politických názoroch môžu spracúvať len politické strany. Zákon č. 85/2005 Z. z. ide však nad rámec tohto nariadenia a to spôsobom, ktorý z podstaty veci ide proti duchu i textu európskeho nariadenia i vnútroštátneho zákona. Zavádza totiž povinnosť odovzdávania plošných databáz členov Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán, ktorej členovia nemajú žiadnu povinnosť mlčanlivosti, naopak, sú priamo delegovaní politickými stranami, pre ktoré je z podstaty veci politický boj súčasťou popisu práce.

Podľa čl. 267 tretieho odseku Zmluvy o fungovaní Európskej únie: „Ak sa takáto otázka (t.j. otázka výkladu zmlúv alebo právnych predpisov Európskej únie, pozn.) položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť

sa na Súdny dvor Európskej únie. Vzhľadom na to, že nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) má priamy účinok, navrhujeme, aby sa Ústavný súd Slovenskej republiky obrátil v zmysle § 162 ods. 1 písm. c) Civilného sporového poriadku v spojení s § 31a ods. 1 zák. č. 38/1993 Z. z. na Súdny dvor EÚ s prejudiciálnou otázkou v tejto veci.

Členmi Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán sú zastúpení aj nominanti politických strán zastúpených v Národnej rade Slovenskej republiky (§ 13 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), ktorí získané údaje môžu využívať v rámci politického boja, prípadne ako podklad pre personálne čistky v štátnej a verejnej správe.».

5. Za nekonformnú s ústavou považujú navrhovatelia aj právnu úpravu zakotvenú v § 24 ods. 3 druhej až štvrtej vete zákona o politických stranách, podľa ktorej dary, ktoré neboli strane poukázané prevodom z iného účtu a ktoré nie je možné vrátiť darcovi, sa považujú za príjem štátneho rozpočtu a strana je povinná túto skutočnosť bezodkladne oznámiť Ministerstvu financií Slovenskej republiky a dary poukázať na príjmový účet štátneho rozpočtu. Navrhovatelia sa domnievajú, že «z hľadiska neupraveného právneho postupu (k prechodu vlastníctva na štát dochádza ex lege, bez existencie právotvorného rozhodnutia v administratívnom konaní bez akéhokoľvek opravného prostriedku), resp. bez zabezpečenia následnej súdnej ochrany takto dotknutých práv a právom chránených záujmov ide o neprijateľné zasahovanie štátu do vnútorných záležitostí politickej strany a do jej majetkových vzťahov. Zvolená legislatívna konštrukcia je podobná trestu prepadnutia veci v trestnom konaní, prípadne splňa znaky „vyvlastnenia ex lege“; ani v jednom ani v druhom prípade prechodu vlastníctva na štát nepredchádza žiadne úradné konanie, či už administratívne alebo súdne. Komentárová literatúra vo všeobecnosti vyžaduje pre proces vyvlastnenia existenciu administratívneho aktu; nepriznáva legitimitu vyvlastnenia „zo zákona“. Neexistencia predchádzajúceho úradného postupu preto zakladá priamy rozpor s čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky.

V praxi vznikne celý rad situácií, kedy dar nebude možné vrátiť späť darcovi z viacerých objektívnych dôvodov a to buď z dočasného alebo trvalého charakteru, napríklad ak darca bude dlhodobo mimo územia Slovenskej republiky alebo ak darca zomrie a nebude možné v takej krátkej dobe, ako ustanovuje schválený zákon, napr. zistiť

okruh dedičov a pohľadávku prihlásiť ako aktívum dedičstva. Prechod daru do vlastníctva štátu ex lege možno považovať aj v istom zmysle za bezdôvodné obohatenie.».

6. Za jeden z najzávažnejších zásahov do ústavou garantovaných práv možno podľa skupiny poslancov tiež považovať reguláciu minimálneho počtu členov politickej strany podľa volebného zákona. Navrhovatelia poukazujú na právnu úpravu obsiahnutú v § 50 ods. 4 písm. c) a § 50 ods. 7 volebného zákona, ktorá v praxi znamená, že „*strana si môže vybrať, či ako súčasť kandidátnej listiny bude (najmenej) 45-členný zoznam členov (5-násobok počtu členov výkonného orgánu strany) alebo dvojnásobok počtu kandidátov. K druhej možnosti sa priklonia prevažne menšie strany, ktoré postavia menej kandidátov a predložiť dvojnásobok počtu kandidátov je pre nich výhodnejšie.*

Zrkadlovo identickú úpravu zákonodarca zvolil pre prípad volieb do Európskeho parlamentu; ide o dvojicu ustanovení - § 80 ods. 4 písm. b) a § 80 ods. 7 zák. č. 180/2014 Z. z. “. V tejto súvislosti je podľa navrhovateľov potrebné poukázať na relevantné ústavné východiská obsiahnuté v čl. 29 ods. 2 a 3 a v čl. 30 ústavy.

Podľa názoru navrhovateľov *«stanovenie minimálneho počtu úradne osvedčených podpisov jednotlivých členov ako prílohy kandidátnych listín je možné kvalifikovať ako obmedzenie základného práva garantovaného v čl. 30 ods. 4, podľa ktorého občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.*

Článok 30 ods. 4 priznáva pasívne volebné právo (právo byť volený) všetkým občanom za rovnakých podmienok. Hoci navonok právna úprava pôsobí neutrálne (zakotvuje rovnaké podmienky pre všetky kandidátne listiny), v praxi pôsobí diskriminačne voči menším, začínajúcim a menej etablovaným stranám. Kombinácia psychologického tlaku odovzdávania menoslovu členov Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán v spojitosti s podmienkou prikladania zoznamu určitého počtu členov s ich úradne osvedčenými podpismi v praxi spôsobí, že zákonnú podmienku budú spĺňať iba veľké a etablované strany a kandidátom malých strán tak bude odobratá možnosť uplatnenia pasívneho volebného práva. Možno akceptovať argument, že štát má s organizáciou volieb určité finančné náklady, avšak na kompenzáciu nákladov štátu v prípade neuváženeho kandidovania rôznych politických exhibicionistov slúži volebná kaucia. Je v tejto súvislosti irelevantné, či volebná kaucia je dostatočná alebo nie, ak nie je, štát má možnosť ju ako kompenzáciu reálnych výdavkov zvýšiť, nemá však právo brániť

výkon ústavného práva byť volený ďalšími a ďalšími nie vždy ľahko splniteľnými podmienkami nefinančného charakteru. Ako bolo uvedené vyššie, túto kauciu má štát možnosť zvýšiť tak, aby odzrkadľovala reálne náklady na voľby.

Ústava v čl. 29 ods. 3 presne vymedzuje aj dôvody, pre ktoré je možné obmedziť právo zakladať politické strany. Týmito dôvodmi sú výlučne bezpečnosť štátu, ochrana verejného poriadku, predchádzanie trestným činom a ochrana práv a slobôd iných. Povedané zjednodušene, má sa jednať o prevenciu alebo potlačanie extrémizmu. Pre dosiahnutie tohto cieľa je však počet členov irelevantný parameter.

Časť dôvodovej správy, schváleného zákona, ktorá naznačuje pohnútky zákonodarcu: „... navrhovaná právna úprava taktiež zabráni účasti vo voľbách takým subjektom, ktoré zjavne nemajú dostatočnú občiansku a vnútornú členskú podporu a teda ani reálnu šancu uspieť vo voľbách, pričom nie zriedka sledujú svojou volebnou účasťou primárne iné ciele, ako volebný úspech, a to často práve prospech majetkový alebo marketingový“. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že „nereálnosť šance uspieť vo voľbách“, nepatrí k dovoleným dôvodom na obmedzenie ústavného práva zakladať politické strany, združovať sa v nich a kandidovať vo voľbách. Dôvodovou správou uvádzané „sledovanie marketingových cieľov“ je možné práve z dôvodu pomerne nízkej volebnej kaucie, kedy za úhradu 17 000 eur pri parlamentných voľbách 1700 eur pri voľbách do Európskeho parlamentu možno pri určitej politickej výstrednosti získať bezplatnú celoslovenskú publicitu.

Ďalšia oblasť, pri ktorej zákonodarca obmedzil riadny chod politických strán, je oblasť financovania politických strán. Zákonná zmena sa týka mechanizmu pozastavenia vyplácania príspevku na činnosť politickej strane, ktorej počet členov výkonného orgánu strany klesne pod zákonom ustanovenú hranicu. Schválené znenie zákona nepredpokladá spätné vyplatenie príspevku za obdobie pozastavenia jeho vyplácania, pričom zákonodarca vôbec nevzal do úvahy možnosť, že určený počet členov výkonného orgánu politickej strany sa môže znížiť z nepredvídateľných dôvodov ako napríklad úmrtie či vzdanie sa funkcie člena výkonného orgánu. V takýchto prípadoch by malo byť politickým stranám umožnené nahradiť chýbajúceho člena výkonného orgánu bez sankcie, ak by tak urobila bez zbytočného odkladu, v súlade s jej Stanovami. Právna úprava schváleného zákona v tomto prípade pôsobí diskriminačné voči ostatným politickým stranám, pretože doplnenie

výkonného orgánu politickej strany závisí od množstva okolností, ktoré nie sú vždy ovplyvniteľné, čo znamená, že ich uskutočnenie si vyžaduje určitý čas.»

7. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania zároveň navrhuje, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení z dôvodu, že z už uvedenej argumentácie jednoznačne vyplýva, že ohrozenie základných práv a slobôd je konkrétne, priame a bezprostredné a následky ich ďalšieho uplatňovania môžu byť vážne a nenapraviteľné.

8. Skupina poslancov na základe uvedeného navrhuje, aby ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie a rozhodnutí o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení rozhodol nálezom, v ktorom vysloví:

„Ustanovenia § 6 ods. 5 písm. a) časť vety za bodkočiarkou, § 6 ods. 6 druhej vety, § 6 ods. 7 časť vety pred bodkočiarkou, § 8a ods. 2 a § 24 ods. 3 druhá až štvrtá veta zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, ako aj § 50 ods. 4 písm. c), § 50 ods. 7, § 80 ods. 4 písm. b) a § 80 ods. 7 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. čl. 16 ods. 1, čl. 20 ods. 4 a 5, čl. 24 ods. 3, čl. 26 ods. 1 a 4, čl. 29 ods. 2 a 3 a 30 Ústavy Slovenskej republiky.“

II.

9. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

10. 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.

11. 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. V zmysle § 246 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde sa tento zákon použije aj na konania začaté do 28. februára 2019, pričom právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované.

12. Keďže návrh skupiny poslancov bol ústavnému súdu doručený pred 1. marcom 2019, ústavný súd v zmysle citovaných ustanovení zákona o ústavnom súde posudzoval splnenie náležitostí podľa zákona č. 38/1993 Z. z. účinného v relevantnom čase.

13. Podľa § 18 ods. 1 písm. a) zákona č. 38/1993 Z. z. ústavný súd začne konanie, ak návrh podá najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (obdobne § 74 zákona o ústavnom súde).

14. Podľa § 20 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. návrh na začatie konania sa ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovatelia) alebo jeho (ich) zástupca.

15. Podľa § 37 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až písm. f) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily, môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

16. Podľa § 37 ods. 3 zákona č. 38/1993 Z. z. návrh na začatie konania okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 musí obsahovať

a) označenie predpisu, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily sa namieta, s vyjadrením, či navrhovateľ napáda predpis v celom rozsahu alebo v jeho časti, prípadne v jednotlivom ustanovení,

b) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie alebo označenie medzinárodnej zmluvy, jej časti, alebo jednotlivého ustanovenia, s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade.

17. 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.

18. 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.

19. Podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh na začatie konania neodmietne alebo ho nezamietne podľa § 57, prijme ho na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

20. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu za zjavne neopodstatnený možno považovať návrh vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil navrhovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený preto treba považovať návrh, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistil možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po prijatí návrhu na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, I. ÚS 140/03). K zásahu do základných práv alebo slobôd pritom môže dôjsť

nielen na základe postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej moci v procese aplikácie práva, t. j. pri vydávaní individuálneho právneho aktu, ale rovnako tak aj v rámci procesu tvorby práva, t. j. pri prijímaní všeobecne záväznej právnej normy, resp. jej prijatím.

21. Z citovaného čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy vyplýva, že je v právomoci ústavného súdu preskúmavať súlad zákonov s ústavou. Okruh aktívne legitimovaných osôb na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov v nadväznosti na čl. 130 ods. 1 ústavy ustanovoval v relevantnom čase účinný § 37 zákona č. 38/1993 Z. z.

22. Ústavný súd návrh skupiny poslancov prerokoval a konštatoval, že skupina poslancov je oprávnená podať návrh podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy, pričom jej návrh obsahuje všetky náležitosti.

23. Keďže ústavný súd pri predbežnom prerokovaní nezistil žiadne dôvody na odmietnutie návrhu skupiny poslancov podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde, prijal ho na ďalšie konanie podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde v rozsahu navrhovanom skupinou poslancov.

III.

24. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

25. Podľa § 78 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5), môže aj bez návrhu pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

26. V zmysle § 38 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. účinného v čase podania návrhu návrh na pozastavenie účinnosti musel obsahovať konkretizáciu a spôsob ohrozenia

základných práv alebo slobôd alebo skutočností, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok (obdobné ustanovenie obsahuje aj aktuálny zákon o ústavnom súde, § 79).

27. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania navrhuje, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti namietaných častí právnych predpisov. Konkretizáciu a spôsob ohrozenia základných práv alebo slobôd alebo skutočností, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok, návrh skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy stručne odôvodňuje tak, že *„ohrozenie základných práv a slobôd je konkrétne, priame a bezprostredné a tieto následky ďalšieho uplatňovania môžu byť vážne a nenapraviteľné“*.

28. Ústavný súd pripomína svoju ustálenú judikatúru, v zmysle ktorej k uplatneniu svojej právomoci pozastaviť účinnosť právnych predpisov pristupuje len v dostatočne odôvodnených prípadoch a pritom celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsob ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že ide o tvrdenie navrhovateľov, ktoré možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené (pozri PL. ÚS 13/09).

29. Pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení právnych predpisov je žiaduce, aby ústavný súd zachoval primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného (ale pritom výnimočného) opatrenia v prospech obrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy relevantného z hľadiska ochrany ústavnosti a požiadavkou primeraného rešpektovania autonómie zákonodarnej moci (okrem iného aj vzhľadom na ústavný princíp delby moci) a z nej vyplývajúcej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov. (m. m. sp. zn. PL ÚS 2/2016 z 2. marca 2016).

30. Podľa názoru ústavného súdu je dôležité aj v súvislosti s načrtnutým kontextom, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétosti ohrozenia základných práv alebo slobôd či hrozby značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktorá v konkrétnom posudzovanom prípade

odôvodní vstup ústavného súdu do (relatívne) autonómnej sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavou (PL. ÚS 9/2018).

31. Ako už bolo uvedené, navrhovatelia návrh na pozastavenie účinnosti právnych predpisov odôvodnili veľmi stručne, avšak ani ústavný súd z argumentov uvádzaných navrhovateľmi vo veci samej nemohol vyvodit', resp. nezistil, že by v danom prípade existovali výnimočné a naliehavé okolnosti odôvodňujúce uplatnenie tejto „výnimočnej“ právomoci ústavného súdu, a preto návrhu skupiny poslancov na *pozastavenie účinnosti* označených ustanovení právnych predpisov nevyhovel (bod 2 výrokovej časti rozhodnutia).

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

V Košiciach 20. novembra 2019

Ivan Fiačan
predseda pléna
Ústavného súdu Slovenskej republiky