



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 730/2014-13

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 16. decembra 2014 predbežne prerokoval sťažnosť [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], vo veci vedenej Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. Rvp 14603/2014, sťažnosť [REDACTED], [REDACTED], vo veci vedenej Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. Rvp 14605/2014, sťažnosť [REDACTED], [REDACTED], vo veci vedenej Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. Rvp 14607/2014, [REDACTED], [REDACTED], vo veci vedenej Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. Rvp 14609/2014 a [REDACTED], [REDACTED], vo veci vedenej Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. Rvp 14611/2014, všetci zastúpení advokátom Mgr. Andrejom Gunárom, Panenská 6, Bratislava, vo veci namietaného porušenia čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 73 ods. 2 a čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky konaním Národnej rady Slovenskej republiky – vyradením podaného návrhu zákona číslo parlamentnej tlače 1151 z návrhu programu 37. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky 9. septembra 2014 a takto

r o z h o d o l :

1. Sťažnosti [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE] [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE] a [REDAKČNÝ ZNAČENIE], vedené Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. Rvp 14603/2014, Rvp 14605/2014, Rvp 14607/2014, Rvp 14609/2014 a sp. zn. Rvp 14611/2014 s p á j a na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. III. ÚS 730/2014.

2. Sťažnosti [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE] [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE] a [REDAKČNÝ ZNAČENIE] o d m i e t a.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) boli 5. novembra 2014 doručené sťažnosti [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE] [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE], a [REDAKČNÝ ZNAČENIE], [REDAKČNÝ ZNAČENIE] (ďalej len „sťažovatelia“), ktorou namietajú porušenie čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 31 ústavy v spojení s č. 1 ods.1, čl. 2 ods. 2, čl. 73 ods. 2 a čl. 87 ods. 1 ústavy konaním Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) – vyradením podaného návrhu zákona číslo parlamentnej tlače 1151 z návrhu programu 37. schôdze národnej rady 9. septembra 2014.

Sťažovatelia ako poslanci národnej rady boli predkladateľmi návrhu zákona na zmenu a doplnenie zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov. Návrh zákona bol pôvodne zaradený ako bod č. 76, číslo parlamentnej tlačne 1151 programu rokovania 37. schôdze národnej rady. Pri schvaľovaní programu schôdze bol na návrh podpredsedníčky národnej rady schválený program, z ktorého bolo vyradených desať bodov z návrhu programu vrátane návrhu zákona sťažovateľov. Podľa sťažovateľov uvedené konanie, ktoré bolo v rozpore s čl. 73 ods. 2 ústavy a čl. 87 ods. 1 ústavy, ako aj princípmi vyjadrenými v čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy, zasiahlo do ich práva účasti na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy.

Uvedeným konaním národná rada podľa sťažovateľov „znemožnila riadne vykonať ústavou garantované právo výkonu zákonodarnej iniciatívy v jeho celosti a úplnosti“.

V sťažnosti ďalej uvádzajú: „*Takýto neúplný výkon svojho mandátu môže sťažovateľ považovať za rozporné s ustanoveniami čl. 73 ods. 2 ústavy, pretože tu už nekoná slobodne, podľa svojho svedomia a presvedčenia. Jeho nekonanie - nemožnosť prerokovať predložený návrh zákona - je nekonaním založenom na príkaze, ktorý ale čl. 73 ods. 2 ústavy vylučuje. Sťažovateľ predložením návrhu zákona splnil všetky zákonom a ďalšími pravidlami stanovené podmienky - dôkazom je, že návrhu zákona bolo pridelené číslo parlamentnej tlačne (1151) a návrh bol zaradený ako bod programu do návrhu programu 37. schôdze NR SR. Následným brutálnym zásahom zo strany NR SR mu bolo znemožnené riadne, slobodne, len na základe ústavných obmedzení, svoj mandát vykonať.*

Týmto konaním zo strany NR SR mu však bolo odopreté aj právo zúčastniť sa na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 ústavy) a právo riadneho výkonu volenej funkcie (čl. 30 ods. 4 ústavy) bez iných, ako len ústavných obmedzení. Konaním NR SR, ktorým boli porušené ústavou garantované práva v čl. 73 ods. 2 a 87 ods. 1 ústavy, boli porušené základné práva a slobody sťažovateľa garantované v čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy. Navyše, sťažovateľovi, ako priamemu účastníkovi súťaže politických síl, bola účasť na takejto súťaži

znemožnená (vyradením jeho návrhu z programu schôdze NR SR), čím bolo porušené aj jeho právo garantované v čl. 31 ústavy.

Okrem toho, NR SR ako orgán štátu nekonal v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, pretože neboli zabezpečené práva subjektu upravené ústavou, a to konaním kedy NR SR postupovala inak ako len spôsobom opísaným v ústave a na jej základe tak, ako jej umožňuje zákon - došlo k porušeniu základných práv a slobôd sťažovateľa. a síce tých, ktoré sú garantované v ústave v čl. 30 ods. 1 a 4 a v čl. 31.“

Svoje presvedčenie do zásahu ich práva na účasť na správe vecí verejných odôvodňujú takto:

«Sťažovateľ, ako poslanec Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“), sa zúčastňuje na správe vecí verejných ako zvolený zástupca v (jedinom) ústavodarnom a zákonodarnom orgáne Slovenskej republiky. Využíva tak svoje právo, uvedené v citovanom čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktoré zakladá nielen aktívne a pasívne volebné právo, ale zodpovedá mu aj samotný výkon správy vecí verejných, t.j. účasť na tejto správe vecí verejných nielen ako volič, resp. kandidát, ale aj ako zvolený zástupca.

Sťažovateľ má za to, že správa vecí verejných, resp. účasť na tejto správe vecí verejných je teda nielen využitie volebného práva, ale aj samotný výkon správy vecí verejných, v jeho prípade výkon poslanskeckého mandátu.

Máme zato, že právu zúčastňovať sa na správe vecí verejných (v tomto prípade voľbou volených zástupcov, zodpovedá právo zvolených zástupcov tieto veci verejné spravovať, teda vykonávať vo voľbách získaný mandát. Voliči, ktorých aktívne volebné právo je takto zakotvené v ústave, musia oprávnené očakávať, že ich účasť na správe vecí verejných neskončilo hlasovaním vo voľbách, ale že zvolením svojich zástupcov sa prejavia ich predstavy o správe vecí verejných výkonom poslanskeckého mandátu (čl. 30 ods. 1 ústavy).

Takisto máme za to, že právu na prístup k voleným a iným verejným funkciám zodpovedá aj právo túto funkciu v rámci stanovených pravidiel vykonávať (čl. 30 ods. 4 ústavy).

V prípade, že by výkon poslaneckého mandátu mohol byť svojvoľne obmedzovaný, nezodpovedalo by to právu účasti na správe vecí verejných, a to nielen pre zvoleného držiteľa poslaneckého mandátu, ale aj pre voličov, ktorí daného poslanca zvolili. V takomto prípade by bola porušená zásada legitímnych očakávaní.»

Sťažovatelia sú presvedčení aj o porušení čl. 31 ústavy:

«V súvislosti s tým je potrebné sa zamerať aj na ustanovenie čl. 31 ústavy, ktoré hovorí o úprave politických práv a slobôd tak, aby bola zachovaná a ochránená slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Pokiaľ je však právo zákonodarnej iniciatívy priznané všetkým poslancom, avšak jedna časť (parlamentná väčšina) ho tej druhej časti, resp. jednotlivcovi znemožní, alebo inak do neho zasiahne, je slobodná súťaž politických síl nielen znemožnená, ale nemožno hovoriť ani o jej ochrane. Naopak, jedná sa o také zneužitie postavenia politickej väčšiny v parlamente, ktoré priamo smeruje proti slobodnej súťaži politických síl, túto súťaž hrubo deformuje, resp. ju znemožňuje. Neumožniť ani len to, aby sa predložený návrh prerokoval v prvom čítaní, aby navrhovateľ predniesol svoje dôvody a argumenty, ktoré ho viedli k podaniu návrhu zákona, je v hrubom rozpore s takouto slobodnou súťažou politických síl. Na veci v takomto prípade nič nemení ani to, že návrh nebol úplne vylúčený z budúceho prerokovania v parlamente, ale bol „len“ vylúčený z návrhu programu aktuálnej schôdze a tak presunutý „na neurčito“.»

Na základe uvedených skutočností sťažovatelia navrhujú, aby ústavný súd vydal takýto nález:

„Národná rada Slovenskej republiky svojím konaním - vyradením podaného návrhu zákona číslo parlamentnej tlače 1151 z návrhu programu 37. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky dňa 9. septembra 2014, porušila čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 73 ods. 2 a čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a tým porušila práva sťažovateľa garantované v čl. 30 ods. 1 a 4 a v čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky.“

II.

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

Podľa § 31a 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 o ústavnom súde“) ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, použijú sa na konanie pred ústavným súdom primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“).

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

Podľa § 112 ods. 1 OSP môže súd v záujme hospodárnosti konania spojiť na spoločné konanie veci, ktoré u neho začali a skutkovo spolu súvisia alebo sa týkajú tých istých účastníkov.

Zo spisov ústavného súdu sp. zn. Rvp 14603/2014, Rvp 14605/2014, Rvp 14607/2014, Rvp 14609/2014 a sp. zn. Rvp 14611/2014 vyplýva, že tieto veci spolu skutkovo súvisia. Predmetom sťažností sťažovateľov je namietané porušenie označených práv tým istým konaním národnej rady, pričom ich sťažnosti sú po formálnej aj obsahovej stránke identické.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd v záujme hospodárnosti konania podľa § 31a zákona o ústavnom súde v spojení s § 112 ods. 1 OSP rozhodol, že veci vedené ústavným súdom pod sp. zn. Rvp 14603/2014, Rvp 14605/2014, Rvp 14607/2014, Rvp 14609/2014 a sp. zn. Rvp 14611/2014 spája na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. III. ÚS 730/2014.

III.

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.

Podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. Skúma pritom tak všeobecné náležitosti podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ako aj osobitné náležitosti návrhu (sťažnosti) podľa ustanovenia § 49 až 56 zákona o ústavnom súde vrátane okolností, ktoré by mohli byť dôvodom na jeho odmietnutie.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

Sťažovatelia sa domáhajú vyslovenia porušenia svojich základných práv upravených v čl. 30 ods. 1 a 4 a čl. 31 ústavy konaním, ktoré nerešpektovalo princípy vyjadrené v čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy a ktoré nekorešpondovalo s ustanovením čl. 73 ods. 2 a čl. 87 ods. 1 ústavy. V tejto súvislosti treba uviesť, že za základné práva možno považovať len tie, ktoré sú upravené v druhej hlave ústavy (čl. 11 – 54 ústavy).

Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.

Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

Podľa čl. 31 ústavy zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 73 ods. 2 ústavy poslanci sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi.

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

Pri predbežnom prerokovaní veci ústavný súd predovšetkým považoval za dôležité ustáliť rozsah čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy, ktoré vyjadrujú právo občanov na správu vecí verejných, keďže podstatná časť argumentácie sťažovateľov vychádzala primárne z porušenia týchto článkov ústavy.

Základné právo na správu verejných vecí umožňuje občanom aktívnu účasť na tvorbe a realizácii moci v štáte. Generálne tieto práva ústava priznáva občanom Slovenskej republiky ako jedno z ich základných politických práv v demokratickej spoločnosti. Ústavná koncepcia tohto práva deklaruje jeho výkon v dvoch rovinách – ako právo zúčastňovať sa správy verejných vecí priamo prvkami priamej demokracie a tiež ako právo zúčastňovať sa

správy verejných vecí 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 právo – právom volebným.

Ústavný súd si neosvojil extenzívny výklad obsahu základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, ktorý vyplýva z argumentácie sťažovateľov. Vo svojej doterajšej judikatúre sa ústavný súd opakovane vyjadril k obsahu tohto základného práva. Podľa nej je základné právo občana zúčastňovať sa na správe vecí verejných vnímané ako právo spočívajúce vo využívaní nástrojov priamej alebo zastupiteľskej demokracie. Spočíva v aktívnom výkone volebného práva v rámci jednotlivých typov volieb tak na miestnej či celoštátnej úrovni, v rámci ktorého občan odovzdá svoj hlas „svojmu“ kandidátovi na vybraté miesto, alebo v aktívnom výkone hlasovacieho práva v referende (napr. II. ÚS 105/03, PL. ÚS 6/08, I. ÚS 288/09).

Z uvedeného vyplýva, že ústavný súd obsah základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy vymedzuje jednak ako aktívne volebné právo vo vzťahu ku všetkým typom volieb a tiež ako právo zúčastniť sa (hlasovať) 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).

Z takéhoto výkladu základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy vyplýva, že sťažovatelia nie sú ani aktívne legitimovaní na podpis sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

V danom prípade sa však sťažovatelia domáhali ochrany slobodného výkonu mandátu v zmysle čl. 73 ods. 2 ústavy pri schvaľovaní programu schôdze národnej rady a „odsunutí“ ich návrhu zákona na neurčito (sťažovatelia priznávajú, že nešlo o úplné vylúčenie návrhu z budúceho prerokovania v parlamente, len o vylúčenie z programu aktuálnej schôdze). Ide pritom o ich oprávnenie patriace výlučne poslancom národnej rady, ktoré zjavne netvorí obsahovú súčasť základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a preto toto základné právo

postupom národnej rady ani nemohlo byť žiadnym spôsobom dotknuté. Porušenie uvedenej zásady (zásady slobodného výkonu mandátu, pozn.) by v tomto konaní mohli namietať len v súvislosti so základným právom, ktoré je organicky spojené, resp. má (mohlo by mať) aspoň dosah na výkon ich verejnej funkcie, t. j. výkon ich poslaneckého mandátu. Za takéto základné právo však nemožno považovať základné právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy (napr. II. ÚS 48/97).

Právo slobodného výkonu poslaneckého mandátu v zmysle čl. 73 ods. 1 ústavy, ktorého ochrany sa sťažovatelia domáhajú, je právom, ktorým nedisponujú sťažovatelia ako fyzické osoby, ale ako poslanci národnej rady. Slobodný výkon mandátu a z neho vyplývajúce práva poslancov nie sú základným právom alebo slobodou, ale súčasťou pôsobenia poslancov ako nositeľov verejnej moci. Z toho pohľadu je možné posúdiť sťažnosť sťažovateľov aj ako podanie, ktoré podali poslanci národnej rady ako nositelia verejnej moci, čo vyvoláva zároveň otázku opodstatnenosti využitia inštitútu sťažnosti v zmysle čl. 127 ods. 1 ústavy.

Pokiaľ sťažovatelia teda namietajú porušenie základného práva na správu vecí verejných neumožnením slobodného výkonu poslaneckého mandátu tým, že národná rada vyradila z programu rokovania schôdze návrh zákona, ktorý predkladali, ústavný súd konštatuje absenciu príčinnej súvislosti medzi uvedeným konaním národnej rady a porušením práva sťažovateľov zúčastňovať sa na správe verejných vecí.

Keďže ústavný súd nezistil príčinnú súvislosť medzi namietaným konaním národnej rady a možnosťou porušenia základného práva navrhovateľa upraveného v čl. 30 ods. 1 ústavy, sťažnosť sťažovateľov v tejto časti odmietol z dôvodu jeho zjavnej neopodstatnenosti.

Sťažovatelia ďalej tvrdia, že namietaným konaním národnej rady bolo porušené ich základné právo upraveného v čl. 30 ods. 4 ústavy. Ústavný súd uvádza, že postup pri schvaľovaní programu 37. schôdze národnej rady nemal vplyv na prístup sťažovateľov

k verejnej funkcii (funkcii poslanca národnej rady). Pretože toto ustanovenie ústavy nerieši otázku výkonu poslaneckého mandátu, ústavný súd odmietol túto časť sťažnosti sťažovateľov taktiež z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti.

Sťažovatelia sa ďalej dovolávajú vyslovenia porušenia čl. 31 ústavy namietaným postupom národnej rady. Ústavný súd v tejto súvislosti už vyslovil, že čl. 31 ústavy je generálnou klauzulou obsahujúcou podmienku pre zákonnú úpravu politických práv. Ide všeobecnú ústavnú normu, princíp, ktorý nemá povahu ľudského práva zaručeného jednotlivcovi (PL. ÚS 15/98). Pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi namietaným konaním národnej rady a princípom vyjadreným v čl. 31 ústavy odmietol ústavný súd sťažnosť sťažovateľov aj v tejto časti pre zjavnú neopodstatnenosť v zmysle § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Vzhľadom na uvedené závery ústavný súd o návrhu sťažovateľov rozhodol tak, že ich sťažnosť podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde odmietol pre jej zjavnú neopodstatnenosť.

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

V Košiciach 16. decembra 2014