



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 514/2012-23

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 22. novembra 2012 predbežne prerokoval sťažnosti Mgr. O. D., B., zastúpeného Advokátskou kanceláriou..., B., v mene ktorej koná konateľ JUDr. D. O., advokát, vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 27 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky uznesením vlády Slovenskej republiky č. 330/2012 zo 6. júla 2012 a postupom Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v pripomienkovom konaní č. 13180/2012-II/1 k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, a takto

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

1. Sťažnosti Mgr. O. D. vedené na Ústavnom súde Slovenskej republiky pod sp. zn. Rvp 10754/2012 a sp. zn. Rvp 10755/2012 s p á j a na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 10754/2012.

2. Sťažnosti Mgr. O. D. o d m i e t a ako zjavne neopodstatnené.

### **O d ô v o d n e n i e :**

## I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 2. augusta 2012 doručená sťažnosť Mgr. O. D. (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie základných práv podľa čl. 27 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) uznesením vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) č. 330/2012 zo 6. júla 2012 a navrhol vydať tento nález:

*„1. Sťažnosti sa vyhovuje.*

*2. Základné právo sťažovateľa obracať sa na štátne orgány so žiadosťami a návrhmi priznané v čl. 27 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo priamo sa zúčastňovať na správe verejných vecí priznané v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky boli porušené tým, že Vláda Slovenskej republiky schválila dňa 6. júla 2012 uznesením č. 330/2012 schválila návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony bez predchádzajúceho zverejnenia návrhu zákona na Portáli právnych predpisov v rámci medzirezortného pripomienkového konania.*

*3. Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 330/2012 zo 6. júla 2012 sa podľa čl. 127 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 56 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov zrušuje.*

*4. Sťažovateľovi sa priznáva finančné zadosťučinenie vo výške 1 euro, ktoré mu je Vláda Slovenskej republiky povinná vyplatiť do jedného mesiaca od právoplatnosti tohto nálezu.“*

Vec bola na ústavnom súde zaevidovaná pod sp. zn. Rvp 10754/2012.

2. Ústavnému súdu bola 2. augusta 2012 doručená ďalšia sťažnosť Mgr. O. D., ktorou namietal porušenie základných práv podľa čl. 27 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 ústavy postupom Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerstvo“) v pripomienkovom konaní č. 13180/2012-II/1 k návrhu zákona, ktorým sa

mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, a navrhol vydať tento nález:

*„1. Sťažnosti sa vyhovuje.*

*2. Základné právo sťažovateľa obracať sa na štátne orgány so žiadosťami a návrhmi priznané v čl. 27 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo priamo sa zúčastňovať na správe verejných vecí priznané v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky boli porušené tým, že Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky uskutočnilo pripomienkové konanie k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (Rezortné č. 13180/2012-II/1, Vláda – Číslo materiálu: UV-22820/2012) bez zverejnenia návrhu na Portáli právnych predpisov a schválení uznesenia Vlády Slovenskej republiky č. 330/2012 zo 6. júla 2012.*

*3. Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 330/2012 zo 6. júla 2012 sa podľa čl. 127 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 56 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov zrušuje.*

*4. Sťažovateľovi sa priznáva finančné zadosťučinenie vo výške 1 euro, ktoré mu je Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny povinné vyplatiť do jedného mesiaca od právoplatnosti tohto nálezu.“*

Vec bola ústavným súdom zaevidovaná pod sp. zn. Rvp 10755/2012.

3. Podľa § 31a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) v spojení s § 112 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) môže ústavný súd v záujme hospodárnosti konania spojiť na spoločné konanie vecí, ktoré sa u neho začali a skutkovo spolu súvisia alebo sa týkajú tých istých účastníkov.

Zo spisov vedených pod sp. zn. Rvp 10754/2012 a sp. zn. Rvp 10755/2012 vyplýva, že veci spolu skutkovo súvisia, v oboch vystupuje rovnaký sťažovateľ (zastúpený aj

rovnakým právnym zástupcom), ktorý v oboch veciach namieta porušenie rovnakých základných práv, ku ktorému malo dôjsť postupom ministerstva a uznesením vlády v priebehu legislatívneho procesu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Na základe uvedeného ústavný súd v záujme hospodárnosti konania podľa § 31a zákona o ústavnom súde v spojení s § 112 ods. 1 OSP rozhodol, že veci, o ktorých bolo začaté konanie samostatne, sa spájajú na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 10754/2012.

## II.

Ako vyplýva z podaných sťažností, vláda označeným uznesením schválila návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „návrh novely“), s pripomienkami prijatými na rokovaní vlády. Predsedu vlády poverila predložiť vládny návrh zákona predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) na ďalšie ústavné prerokovanie a ministra práce sociálnych vecí a rodiny poverila uviesť vládny návrh zákona v Národnej rade Slovenskej republiky.

K porušeniu sťažovateľových základných práv došlo podľa sťažovateľa tým, že vláda napadnuté uznesenie schválila bez možnosti, aby ministerstvo dalo sťažovateľovi (a verejnosti) príležitosť vyjadriť sa k návrhu novely v pripomienkovom konaní. Pripomienkové konanie sa uskutočnilo v čase od 22. júna 2012 do 26. júna 2012. Konalo sa v skrátenej lehote, čo predkladacia správa k návrhu novely odôvodnila tým, že takýto postup bol nevyhnutný vzhľadom na naliehavosť a závažnosť zmien navrhovaných na zabezpečenie udržateľnosti verejných financií a stability dôchodkového systému. Návrh novely nebol zverejnený na Portáli právnych predpisov (ďalej len „portál“). Súčasťou základných práv podľa čl. 27 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 ústavy je podľa sťažovateľa i právo občanov predkladať pripomienky k návrhom zákonov v rámci pripomienkového konania,

pretože tieto základné práva nepatria medzi práva, ktorých sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré ustanovenia ústavy vykonávajú. Predpisom, ktorý upravuje postup predkladateľa v pripomienkovom konaní, sú Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, schválené uznesením vlády z 25. mája 2010 v platnom znení (ďalej len „legislatívne pravidlá“). Legislatívne pravidlá v čl. 13 ods. 2 stanovujú, že predkladateľ zverejní návrh zákona na pripomienkové konanie na portáli, pričom lehota na zaslanie pripomienok je 15 pracovných dní, ak predkladateľ neurčí lehotu dlhšiu (čl. 13 ods. 6). Lehotu možno skrátiť iba za podmienok uvedených v čl. 13 ods. 7 legislatívnych pravidiel a pripomienkové konanie uskutočniť v skrátenej lehote, avšak lehota ani v tomto prípade nesmie byť kratšia ako 7 pracovných dní a plynie od zverejnenia návrhu zákona na portáli. V tomto prípade však podmienky pre takýto postup naplnené neboli a lehota bola skrátená na 3 pracovné dni. Legislatívne pravidlá neumožňujú skrátiť túto lehotu na 3 dni a ani neuverejniť návrh zákona na portáli vôbec (v tomto prípade bol návrh zákona zaslaný na pripomienkovanie iba vybraným subjektom). K porušeniu označených základných práv sťažovateľa došlo práve tým, že ministerstvo legislatívne pravidlá nedodržalo a vláda napriek tomu návrh zákona schválila a prijala uznesenie. Postup ministerstva v legislatívnom procese znemožnil sťažovateľovi i celej verejnosti vyjadriť sa k návrhu zákona, a to napriek tomu, že išlo o návrh zákona dotýkajúceho sa dôležitých aspektov odvodového, daňového a dôchodkového systému s dopadom na veľký okruh subjektov. Ministerstvo na otázku sťažovateľa uviedlo, že v tomto prípade sa legislatívne pravidlá nepoužili. Ministerstvo však podľa sťažovateľa nie je oprávnené rozhodnúť o tom, že legislatívne pravidlá nebudú použité, pretože takéto oprávnenie mu nevyplýva zo žiadneho ustanovenia právneho predpisu. Podľa názoru sťažovateľa sú legislatívne pravidlá, hoci boli prijaté uznesením vlády, všeobecne záväzným právnym predpisom a ministerstvo a aj vláda sú povinné ich rešpektovať. To podľa názoru sťažovateľa vyplýva i z uznesenia ústavného súdu č. k. III. ÚS 4/08-17 z 9. januára 2008.

### III.

1. 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.

2. Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

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

V zmysle konštantnej judikatúry ústavného súdu je dôvodom na odmietnutie návrhu pre jeho zjavnú neopodstatnenosť absencia priamej súvislosti medzi označeným základným právom alebo slobodou na jednej strane a namietaným konaním alebo iným zásahom do takéhoto práva alebo slobody na strane druhej. Inými slovami, ak ústavný súd nezistí relevantnú súvislosť medzi namietaným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých navrhovateľ namieta, vysloví zjavnú neopodstatnenosť sťažnosti a túto odmietne (obdobne napr. III. ÚS 263/03, II. ÚS 98/06, III. ÚS 198/07).

2.2 Ústavný súd predbežne prerokoval sťažnosť sťažovateľa podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a skúmal, či neexistujú dôvody na jej odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podstatou námietok sťažovateľa je jeho tvrdenie o porušení ním označených základných práv nedodržaním legislatívnych pravidiel postupom ministerstva a následným prijatím napadnutého uznesenia vlády. K nedodržaniu legislatívnych pravidiel malo dôjsť tým, že návrh novely nebol uverejnený vôbec na portáli (ale bol doručený iba vybraným subjektom), ako aj tým, že pripomienkové konanie bolo ministerstvom skrátené na tri

pracovné dni, pričom k jeho skráteniu došlo bez existencie dôvodov uvedených v legislatívnych pravidlách, za ktorých je vôbec skrátenie možné, a navyše bolo skrátené pod minimálnu dĺžku stanovenú legislatívnymi pravidlami.

3. Podľa čl. 27 ods. 1 ústavy sa petičné právo zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.

Sťažovateľ sa pritom výslovne dovoľáva druhej vety citovaného odseku, konkrétne práva obracať sa na štátne orgány so žiadosťami a návrhmi.

3.1 Ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre vymedzil, že obsahom petičného práva podľa čl. 27 ods. 1 ústavy je právo petíciu organizovať nerušene zo strany štátnych orgánov (II. ÚS 44/00), ďalej právo petíciu, prípadne návrh, žiadosť alebo sťažnosť podať, a povinnosť príslušného orgánu ju prijať (I. ÚS 38/94, I. ÚS 37/00) a naložiť s ňou v súlade so zákonom (IV. ÚS 409/2010). To isté platí i pre každý iný návrh alebo žiadosť (porov. legislatívnu skratku v § 1 ods. 1 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov). Predmetom ochrany tohto práva je tak existujúca alebo aspoň pripravovaná petícia a konanie občanov s nimi spojené (zbieranie podpisov, organizovanie sa prostredníctvom sociálnych sietí či vzájomná komunikácia). Už použité slová „petícia“, „žiadosť“, „návrh“ a „sťažnosť“ napovedajú, že chránená je tu vznikajúca občianska iniciatíva a jej uplatňovanie voči štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy. Obsahom tohto ústavného práva však nie je ústavné právo na to, aby štátne orgány alebo orgány územnej samosprávy takúto iniciatívu podnecovali, prípadne aby vytvárali formálny priestor na uplatňovanie takej iniciatívy, ba dokonca, aby určité svoje rozhodnutia (návrhy takých rozhodnutí) alebo plány predkladali občanom, aby sa títo k nim formou petície mohli vyjadriť, ani ústavné právo na to, aby sa štátne orgány a orgány územnej samosprávy zdržali výkonu svojej ústavnej právomoci skôr, než dali občanom možnosť ich petičné právo uplatniť. Prirodzene, takúto úpravu by mohol obsahovať zákon, jeho porušenie však ani v takom prípade nemusí mať automaticky za následok porušenie ústavného práva –

porušenie zákonnosti je totiž porušením ústavnosti len vtedy, ak má v priamej príčinnej súvislosti za následok porušenie konkrétneho ústavného článku (porov. II. ÚS 23/96).

3.2 Ústavný súd súhlasí so sťažovateľom v tom, že pripomienku k pripravovanému návrhu zákona možno podradiť pod pojem „návrh“ v zmysle čl. 27 ods. 1 ústavy. Podaním pripomienky štátnemu orgánu alebo orgánu územnej samosprávy pripravujúcemu návrh zákona tak občan uplatňuje svoje petičné právo a má právo na to, aby príslušný orgán jeho návrh prijal a naložil s ním spôsobom ustanoveným zákonom. V prerokúvanej veci však ani sám sťažovateľ netvrdí, že by bol vláde samotnej alebo ministerstvu k novele akúkoľvek pripomienku adresoval (ako to bolo vo veci vedenej pod sp. zn. III. ÚS 4/08). Už z toho je zrejmé, že je vylúčené, aby ministerstvo alebo vláda porušili sťažovateľovo petičné právo za situácie, keď sťažovateľ voči ministerstvu ani voči vláde svoje petičné právo neuplatnil. Ako už bolo uvedené, je z pohľadu posudzovania porušenia čl. 27 ods. 1 ústavy nepodstatné, či toto neuplatnenie bolo dôsledkom nevedomosti sťažovateľa o tom, že tu existuje určitý predmet jeho záujmu, ku ktorému by sa chcel vyjadriť. To, samozrejme, nevyklučuje relevanciu tejto nevedomosti a postup štátneho orgánu, ktorý túto nevedomosť spôsobil, v iných súvislostiach (pozri ďalej).

3.3 Z uvedeného dôvodu je podľa názoru ústavného súdu vylúčené, aby mohlo napadnutým uznesením vlády dôjsť k porušeniu petičného práva sťažovateľa podľa čl. 27 ods. 1 ústavy.

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

4.1 Ústavný súd vo svojej judikatúre už vyslovil, že právo občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou ich zástupcov je konkrétnym výrazom ústavného princípu zvrchovanosti občanov (čl. 2 ods. 1 ústavy – porov. I. ÚS 76/97). Už znenie citovaného článku, konkrétne zvolená formulácia „priamo alebo slobodnou voľbou“, jednoznačne vyjadruje, že toto právo sa zaručuje ako jeden celok, pretože v zmysle čl. 2 ods. 1 ústavy štátnu moc vykonávajú občania priamo alebo

prostredníctvom svojich volených zástupcov. Z ustanovenia čl. 2 ods. 2 ani čl. 30 ods. 1 ústavy však nemožno vyvodit' žiadne materiálne kritérium, podľa ktorého by bolo možné určiť, kedy konkrétne sa štátna moc musí vykonávať priamo a akými formami (a kedy teda občan má ústavné právo na účasť na takomto priamom výkone štátnej moci) a kedy prostredníctvom volených zástupcov a akými formami. Toto rozdelenie na formy priameho výkonu štátnej moci a formy výkonu moci prostredníctvom volených zástupcov je predmetom úpravy iných článkov ústavy.

Ústavný súd v tejto súvislosti nepovažuje za potrebné výslovne riešiť otázku, či obsah práva zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy je len subjektívnou stránkou objektívnej normy obsiahnutej v čl. 2 ods. 1 ústavy, teda či pojem „správa verejných vecí“ možno alebo treba stotožniť s pojmom „výkon štátnej moci“ s tým dôsledkom, že obsahom práva zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy bude len záruka účasti na priamom výkone štátnej moci formou referendum na rôznych stupňoch (čl. 67 a čl. 93 ústavy), alebo či tento pojem zahŕňa aj ďalšie formy účasti na správe verejných vecí v širšom zmysle, napríklad aj formou pripomienkovania návrhov všeobecne záväzných právnych predpisov. Judikatúra, zdá sa, vo všeobecnosti väčšinou zastáva prv uvedený názor (I. ÚS 76/97, II. ÚS 1/98, II. ÚS 37/98, II. ÚS 117/07), druhý záver však ojedinele opatrne pripúšťa (napr. III. ÚS 50/01). Ako však vyplynie z ďalšieho odôvodnenia, sťažovateľ by nič nezískal ani v prípade, ak by bol správny posledný uvedený výklad, preto nie je potrebné zaoberať sa obširne analýzou tejto otázky.

4.2 Predmetom sťažnosti sťažovateľa je jednak postup orgánu, ktorý nevykonaním pripomienkového konania v súlade s legislatívnymi pravidlami znemožnil sťažovateľovi uplatniť svoje pripomienky k pripravovanému návrhu novely (teda ministerstva). Zároveň sťažovateľ namieta, že jeho právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo malo byť porušené tým, že vláda postup ministerstva v rozpore s legislatívnymi pravidlami schválila, keď napriek tomuto nedostatku využila svoju kompetenciu priznanú čl. 87 ods. 1 ústavy podať Národnej rade Slovenskej republiky predmetný návrh novely. Treba však pripomenúť, že ústava v tomto ustanovení neustanovuje, že by vláda (a tým menej ministerstvo) bola povinná uskutočniť verejné pripomienkovanie návrhu zákona, prípadne

že by výkon jej ústavnej kompetencie bol podmienený tým, že verejnosti umožní k nemu vznášať pripomienky. Práve naopak, z ustanovenia čl. 119 písm. j) ústavy, podľa ktorého vláda v zbere rozhoduje o tom, že predloží návrh zákona na verejnú diskusiu, možno súdiť, že takéto prípady sú viazané na výslovné uznesenie vlády ako kolégia.

4.3 Ústavný súd sa zatiaľ vo svojej judikatúre vyslovene nevyjadril k otázke, či by bolo možné zákonom podmieniť výkon ústavných právomocí vlády vykonaním povinného pripomienkového konania, ani k otázke, či by takáto úprava rozšírila i obsah subjektívneho práva občanov na účasť na správe verejných vecí priamo zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy a či by sa porušenie takého zákona stalo automaticky aj porušením tohto základného práva (k tomu porov. II. ÚS 23/96). Takouto úvahou však nemá ústavný súd dôvod zaoberať sa ani v prerokúvanej veci, pretože taká zákonná úprava nejestvuje.

Nie je ňou ani ustanovenie § 37 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o činnosti vlády“), na ktoré sa odvoláva sťažovateľ a podľa ktorého: „Ministerstvá... sa starajú o náležitú právnu úpravu vecí patriacich do ich pôsobnosti. Pripravujú návrhy zákonov... zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní predkladajú vláde...“

Z tohto ustanovenia totiž nemožno žiadnym spôsobom vyvodiť subjektívne právo občana zúčastňovať sa na pripomienkovaní návrhov zákonov. Jednak je uvedené ustanovenie organizačnou normou, ktorá vymedzuje právomoc, pôsobnosť a úlohy ministerstva, nie normou, ktorej cieľom je priznať občanovi individualizovaný a presaditeľný nárok voči štátu. Jednak tiež už samotný pojem „pripomienkové konanie“ nie je v spomínanom zákone nijako vymedzený a možno pod ním rozumieť tak pripomienkové konanie interné, medzirezortné, ako aj s účasťou verejnosti. Uvedené ustanovenie preto nemožno považovať za ustanovenie, na základe ktorého by sa vykonanie pripomienkového konania ministerstvami, prípadne vládou mohlo stať súčasťou subjektívneho práva zúčastňovať sa priamo na správe verejných vecí s tým dôsledkom, že jeho porušením by vzniklo sťažovateľovi subjektívne právo na zastavenie celého procesu.

4.4 Ústavný súd sa nestotožňuje so sťažovateľom taktiež v časti, v ktorej sa snaží dať legislatívnym pravidlám charakter právneho predpisu a následne z nich vyvodit' takéto subjektívne právo. Legislatívne pravidlá boli totiž schválené uznesením vlády bez toho, aby boli vydané vo forme nariadenia vlády. Majú preto povahu len (prílohy) uznesenia vlády, sú teda aktom rovnakej právnej sily ako sťažovateľom napadnuté uznesenie. Uznesenie vlády je vo všeobecnosti len interným aktom riadenia adresovaným členom vlády (a ostatným ústredným orgánom štátnej správy), prípadne im podriadeným orgánom štátnej správy. Jeho účelom je určiť podmienky, ktoré majú dodržiavať jednotlivé ministerstvá a ďalšie ústredné orgány štátnej správy pri príprave a predkladaní návrhov zákonov a iných všeobecne záväzných predpisov na rokovanie vlády. Z legislatívnych pravidiel vlády však nevznikajú žiadne subjektívne práva ani povinnosti osobám stojacim mimo štruktúry štátnej správy, resp. výkonnej moci, na ktorej vrchole vláda stojí (čl. 108 ústavy). Význam legislatívnych pravidiel, ako už bolo naznačené, spočíva jednak v tom, že nimi vláda jednotlivým ministerstvám a iným ústredným orgánom štátnej správy, ktoré sú v zmysle citovaného § 37 zákona o činnosti vlády zodpovedné za legislatívnu úpravu vecnej problematiky v ich pôsobnosti, vymedzuje podmienky, za ktorých sa návrhy nimi pripravené dostanú na rokovanie vlády, jednotlivé rezorty sa vystavujú riziku, že vláda odmietne prerokovať návrh zákona pripravený v rozpore s nimi. V prípade, ak by vláda nekonala v súlade s legislatívnymi pravidlami, ktoré sama ustanovila, ústava zakotvuje iné mechanizmy na vyvodenie zodpovednosti.

4.5 V závere (v podstate nad rámec nosných dôvodov tohto uznesenia) možno dodať, že na zákonoch (vrátane tých, ktorých návrh bol podaný vládou) sa podľa čl. 86 písm. a) ústavy uznáva jedine (čl. 72 ústavy) národná rada, ktorú tvoria poslanci, zvolení vo všeobecných, rovných, priamych voľbách tajným hlasovaním (čl. 74 ods. 1), z čoho vyplýva, že občania svoje právo zúčastniť sa na tvorbe zákonov ako forme normotvornej činnosti vyhradenej zákonodarnej moci uplatňujú slobodnou voľbou poslancov ako svojich zástupcov. Ako už bolo uvedené, čl. 30 ods. 1 ústavy zaručuje alternatívne právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí buď priamo, alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Uvedenému ústavnému právu je vo vzťahu k tvorbe zákonov učené zadost', keď je každému občanovi daná možnosť zúčastniť sa na voľbách do národnej rady v súlade

s ústavou a zákonom. Sťažovateľ pritom netvrdí, že by mu bola odopretá možnosť zúčastniť sa ostatných volieb do národnej rady v roku 2012. Právo legislatívnej iniciatívy majú pritom v zmysle čl. 87 ods. 1 ústavy nielen vláda, ale aj poslanci a výbory národnej rady, na ktorých postup pri príprave a podávaní návrhov zákonov sa legislatívne pravidlá vlády nevzťahujú. Legislatívny proces v samotnej národnej rade je upravený zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v ustanoveniach § 67 až § 97. Z pohľadu legislatívneho procesu v národnej rade sú pre navrhovateľov zákonov podľa § 69 citovaného zákona záväzné jedine legislatívne pravidlá tvorby zákonov, ktoré schváli národná rada uznesením (pozri Legislatívne pravidlá tvorby zákonov schválené národnou radou 18. decembra 1996 a vyhlásené pod č. 19/1997 Z. z.), ktoré samy požiadavku verejného pripomienkového konania neobsahujú. Z postavenia národnej rady ako jediného zákonodarného orgánu v zmysle čl. 72 ústavy, ale aj z označených zákonných ustanovení vyplýva, že

- národná rada môže prerokovať návrh zákona, ktorý by prípadne bol podaný vládou bez dodržania legislatívnych pravidiel vlády, teda bez toho, aby o ňom prebehlo pripomienkové konanie, pretože z jej pohľadu sú pre navrhovateľa záväzné len Legislatívne pravidlá tvorby zákonov č. 19/1997 Z. z., ktoré požiadavku pripomienkového konania neupravujú;

- národná rada by taký návrh zákona mohla prerokovať v každom prípade vtedy, keby si ho osvojil čo len jeden poslanec národnej rady, ktorý má sám právo zákonodarnej iniciatívy, na ktorého sa povinnosť vykonať pripomienkové konanie k návrhu zákona nevzťahuje;

- národná rada môže k predloženému návrhu zákona schváliť prakticky ľubovoľné pozmeňujúce návrhy, pričom nie je viazaná ani prebehnutým pripomienkovým konaním (teda národná rada sa môže uznieť i na takej zmene návrhu zákona, ktorou sa odmietne pôvodne akceptovaná pripomienka z pripomienkového konania), a nie je povinná predložené pozmeňujúce návrhy svojich poslancov podrobiť akémukoľvek pripomienkovému konaniu.

(V inej súvislosti, ale v rovnakom zmysle v prospech konvalidácie iregularít v štádiu prípravy a podávania návrhu zákona následným rokovaním pozri Procházka, R. Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Praha : Aleš Čeněk, 2011, s. 23 a 24.)

Z uvedených dôvodov je podľa ústavného súdu zrejmé, že účasť verejnosti v pripomienkovom konaní nie je v existujúcej ústavnej (pozri už uvedené), ale ani príslušnej zákonnej úprave legislatívneho procesu nijako výslovne zakotvená, rovnako ako s jej neexistenciou nie sú výslovne spojené žiadne priame právne následky. Táto úprava preto podľa ústavného súdu dokladá, že možnosť priamej účasti verejnosti na zákonodarnom procese prebiehajúcim v národnej rade nebola a nie je pre ústavodarcu ani zákonodarcu natoľko podstatnou hodnotou, aby ju bolo možné bez ďalšieho považovať za obsah ústavného práva zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy. O to menej ale možno prijať tézu, že by neumožnenie účasti na verejnom pripomienkovom konaní o návrhu zákona predtým, než sa o jeho podaní národnej rady uznáša vláda ako len jeden z troch subjektov so zákonodarnou iniciatívou, mohlo mať za následok vznik subjektívneho práva jednotlivca na to, aby sa vláda zdržala podania návrhu zákona, pri ktorom legislatívne pravidlá neboli dodržané, národnej rade, a v žiadnom prípade nemôže ich porušenie dosahovať kvalitu zásahu do práva na účasť na správe verejných vecí priamo zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy.

4.6 Ústavný súd dodáva, že vo všeobecnosti chápe postoj sťažovateľa a v zásade sa stotožňuje s názorom, že štátne orgány by mali vo svojej činnosti rešpektovať pravidlá, ktoré si samy ustanovili, a v tomto smere aj vníma jeho angažovanosť v záujme dobrého výkonu správy vecí verejných (porov. napr. II. ÚS 348/09, bod 67). Predmetom ochrany, ktorej sa možno domáhať sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, sú však konkrétne a individuálne subjektívne práva občanov, pričom nie každé porušenie (interného) pravidla štátnym orgánom musí nevyhnutne a samozrejme predstavovať aj zásah do takýchto práv. Právne názory vyjadrené v rozhodnutí zároveň neznamenajú, že by ústavný súd v konaní o súlade nemohol (teoreticky) vnímať otázky väd legislatívneho procesu odlišne z pohľadu objektívneho práva.

4.7 Z uvedených dôvodov je podľa názoru ústavného súdu vylúčené, aby mohlo napadnutým uznesením vlády dôjsť k porušeniu základného práva sťažovateľa priamo sa zúčastňovať na správe verejných veci zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy.

5. Vzhľadom na to, že ústavný súd nezistil možnosť súvisu medzi sťažovateľom napadnutým uznesením vlády a ním označenými základnými právami a slobodami, bolo treba sťažnosť odmietnuť ako zjavne neopodstatnenú, čo sa aj vo výroku stalo. Tým je sťažnosť vybavená v celom rozsahu vrátane v nej obsiahnutých procesných návrhov na vydanie dočasného opatrenia podľa § 52 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

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

V Košiciach 22. novembra 2012