

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku**k odôvodneniu uznesenia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 5/2024 zo 17. apríla 2024**

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pripájam k uzneseniu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 5/2024 zo 17. apríla 2024 odlišné stanovisko, a to z dôvodu môjho nesúhlasu s výrokom aj odôvodnením tohto rozhodnutia.

2. Ústavný súd dissentovaným uznesením odmietol návrh 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) v časti týkajúcej sa navrhovaného vyslovenia nesúlady legislatívnej nečinnosti národnej rady spočívajúcej v neprijatí právnej úpravy uznávajúcej páry rovnakého pohlavia a rešpektujúcej a chrániacej vzťah párov rovnakého pohlavia a vzťahy založené v rámci práva na rodinný život a z toho vzťahu odvodené s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach.

3. Ako sa v dissentovanom uznesení (a s čím v plnej miere súhlasím) uvádza, v posudzovanej veci bolo rozhodujúce zodpovedanie otázky právomoci ústavného súdu ako predpokladu na prijatie návrhu na začatie konania. Ústavný súd v ňom podstatu problému vyjadril tak, že je otázne, či *«v kompetenčnej interakcii s národnou radou týkajúcej sa chýbajúcej či nedostatočnej právnej úpravy má byť ústavný súd (i) „pozitívnym zákonodarcom“ v tom zmysle, že (len) výslovne konštatuje ústavný nesúlad normatívnej pasivity národnej rady v ním určenom rozsahu, čím ju zároveň vyzve na prijatie určitej novej právnej úpravy a určí hranice a obsah tejto úpravy, alebo má byť (ii) „negatívnym zákonodarcom“, t. j. ak nezistí možnosť ústavne konformného výkladu, má zasiahnuť do už existujúcej súvisiacej právnej úpravy tým, že časť tejto úpravy zruší ako protiústavnú s cieľom, aby vytvoril priestor pre ústavne konformný výklad, resp. tým vyzval národnú radu na prijatie novej právnej úpravy (toto riešenie, v zmysle záverov bodu 46 tohto odôvodnenia, zodpovedá čl. 125 ods. 3 ústavy)»*.

4. Podľa ústavného súdu je mylné domnievať sa, že k ochrane základných práv možno dospieť prekračovaním právomoci akéhokoľvek orgánu (najmä ingerenciou do sféry výkonu iného druhu moci), pretože deľba moci je základom fungovania štátu v demokracii ako štátu právneho. V označenej veci by podľa dissentovaného rozhodnutia právomoc ústavného súdu vysloviť nesúlad legislatívnej nečinnosti národnej rady zasiahla do princípu deľby moci v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy, do bazálneho kompetenčného postulátu konania štátnych orgánov podľa čl. 2 ods. 2 ústavy a v nadväznosti na to aj do čl. 72 ústavy, v zmysle ktorého je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky národná rada. S týmito názormi sa nestotožňujem.

K povinnosti štátnych orgánov konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon:

5. Podľa môjho názoru vyvodu právomoci ústavného súdu rozhodnúť o návrhu navrhovateľov s ohľadom na čl. 124 ústavy nebráni čl. 2 ods. 2 ústavy, ak je vyvodenie

právomoci ústavného súdu ako „pozitívneho zákonodarcu“ oprávneného rozhodnúť aj o (ne)súlade legislatívnej nečinnosti národnej rady ako zákonodarcu s ústavou nevyhnutné na nastolenie stavu právnej istoty, resp. ak by nevyvodenie takej právomoci ústavným súdom znamenalo navodenie stavu právnej neistoty. Jednoducho povedané, napriek tomu, že aj ústavný súd je čl. 2 ods. 2 ústavy viazaný, rozhodovanie ústavného súdu mimo rámca explicitne stanovenej právomoci (t. j. na základe vyvodenej právomoci) nie je nedovolenou výnimkou z pravidla uvedeného v čl. 2 ods. 2 ústavy a nie je s týmto ustanovením v rozpore, ak ústavný súd koná ako ochranca ústavnosti v záujme zachovania alebo, naopak, nastolenia právnej istoty.

6. V prípadoch, keď legislatívnou nečinnosťou zákonodarcu dochádza k neplneniu pozitívneho záväzku štátu (v zmysle neposkytnutia ochrany základným ľudským právam a slobodám), by úloha ústavného súdu ako pozitívneho zákonodarcu a ochrancu ústavnosti bola v prospech subjektov súkromného práva. Ústavný súd by takýmto zásahom (ako pozitívny zákonodarca) požadoval, aby zákonodarca nastolil právnu istotu – aby určil pravidlá, ktoré budú rešpektované a vynútiteľné zo strany orgánov verejnej moci.

7. K takému výkladu je podľa môjho názoru potrebné sa prikloniť aj s ohľadom na zásadu prednosti ústavne konformného výkladu, z ktorej vyplýva okrem iného požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických osôb alebo právnických osôb, t. j. všetky orgány verejnej moci sú povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou garantovaných základných práv a slobôd, resp. ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy (m. m. II. ÚS 148/06, III. ÚS 348/06, PL. ÚS 110/2011 a ďalšie).

K princípu del'by moci:

8. Nesúhlasím ani s tým, že by právomoc ústavného súdu vysloviť nesúlad legislatívnej nečinnosti národnej rady zasiahla do princípu del'by moci. Každá zložka moci disponuje vlastnou právomocou (zakotvenou primárne v ústave). Zákonodarca je tým orgánom, ktorý prijíma právne normy, exekutíva dbá na to, aby sa zákonodarcom stanovené pravidlá realizovali v praxi, súdy prerokovávajú a rozhodujú spory, ktoré pri realizácii týchto pravidiel vzniknú. Každá z týchto mocí svoju vlastnú pôsobnosť aplikuje podľa vlastného uváženia, zároveň však s rešpektom k ostatným mociam. Táto zásada sa prejavuje v tom, že zákonodarná aj výkonná moc rešpektujú rozhodnutia súdov, aj keď s nimi nesúhlasia, a na druhej strane súdna moc sa tzv. sebaobmedzuje (*self-restraint*) pri posudzovaní ústavnosti a zákonnosti aktov zvyšných mocí.

9. Oddelenosť a autonómia zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci však ešte nie sú dostatočnou zárukou proti ich svojvoľnému zneužívaniu. „*Každá moc má sklon k sebestřednosti, bytnění a korupci; absolutní moc ke korupci nekontrolovatelné. Jestliže některá ze složek moci přestoupí ústavní rámec svého vymezení, svoji pravomoc, nebo naopak neplní své úkoly, a tím brání v řádném fungování druhé (v posuzovaném případě soudní moci), musí nastoupit kontrolní mechanismus brzd a vyvažování, který je do systému dělby*

zabudován.“ (nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 20/05). Dôležitou súčasťou je preto mechanizmus vzájomnej kontroly, brzd a protiváh (*checks and balances*), ktorý má zabezpečiť, aby medzi jednotlivými mocami existovalo neustále pnutie, kontrolné mechanizmy, ktoré zabezpečia, aby ani jedna z mocí nemala šancu dlhodobejšie preklopiť váhy na svoju stranu na úkor iných mocí (KROŠLÁK, D. *Právny štát – vývoj, princípy, mechanizmy ochrany*. 1. vydanie. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2022, s. 110.).

10. Mechanizmus brzd a protiváh sa spúšťa vtedy, ak jedna zložka interpretuje svoju právomoc v rozpore s právom. Jednoducho povedané, ak jedna zložka moci koná protiprávne, musí existovať orgán, ktorý rozhodne, či sa tak naozaj stalo a či teda jedna z mocí konala mimo rámca zverených právomocí. Tradičnou odpoveďou je, že takúto právomoc vykonáva súdna moc (LALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. 1. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 104.). Z princípu del'by moci vyplýva teda čiastkový princíp spolupráce jednotlivých ústavných orgánov vrátane požiadavky, aby ústavný orgán nevykonával, resp. nevykonával svoju ústavnú právomoc spôsobom, ktorý by znemožňoval alebo zmaril výkon ústavných právomocí iných ústavných orgánov.

11. Podľa čl. 72 ústavy je národná rada jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Ako jediný zákonodarný orgán môže prijať akýkoľvek zákon a v akejkoľvek oblasti, avšak len v rozsahu a spôsobom, ktorý je v súlade s ústavou, a pri dodržaní základných princípov ústavnosti, ústavou zaručených základných práv a slobôd a záväzkov vyplývajúcich zo všeobecných pravidiel medzinárodného práva a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná (PL. ÚS 32/95, PL. ÚS 6/01).

12. Ak je teda národná rada jediným zákonodarným orgánom v Slovenskej republike, potom je zároveň jediným orgánom, ktorý je oprávnený zabezpečiť riadne plnenie pozitívnych záväzkov Slovenskej republiky vyplývajúcich z ľudskoprávnych noriem (v tom zmysle, že žiadny iný orgán verejnej moci na Slovensku takou právomocou nedisponuje).

13. Keďže del'ba moci musí byť vyvažovaná systémom kontroly, brzd a protiváh, musí existovať mechanizmus, ktorý zabezpečí, aby zákonodarca túto svoju právomoc uplatňoval v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy. Šimíček v tejto súvislosti uvádza: «*Vo všetkých týchto prípadoch je pre súdy kľúčovým imperatívom čl. 4 ústavy (pozn. podľa čl. 4 Ústavy Českej republiky „Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.“): ochrana základných práv a slobôd. Práve preto sa právo a súdy nemôžu takpovediac zastaviť pred bránami politiky, ani keď sa im do týchto brán skutočne nechce. Alternatívou je totiž porušovanie základných práv a slobôd, kde tieto by sa znovu stali iba prislovečným monológom zákonodarcu, mohlo by dochádzať k vytváraniu oligarchických klanových systémov, hrozil by návrat k prvkom absolutistickej monarchie a k vrchnostenskému postaveniu verejnej moci správajúcej sa nezriedka celkom svojvoľne.*» (tamtiež, s. 62).

14. Podľa môjho názoru by mal preto nastúpiť ústavný súd ako jediný ochranca ústavnosti v zmysle čl. 124 ústavy, a to vo vzťahu k akémukoľvek orgánu verejnej moci vrátane národnej rady. Aj národná rada totiž musí byť ústavou viazaná (PL. ÚS 21/2014), a ak ju

poruší, výsledok jej činnosti musí byť zrušený. Neexistuje dôvod, prečo by ústavný súd nemal nastúpiť aj v prípade, ak je protiústavná nečinnosť zákonodarcu.

15. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje ústavný súd o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Tam, kde národná rada disponuje právomocou prijímať právne normy, tam funguje ústavný súd ako „brzda“, ktorá zabezpečuje a kontroluje, či sú prijaté právne normy v súlade s ústavou.

16. Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia (čl. 125 ods. 3 ústavy).

17. Ústavný súd nie je oprávnený vydať novú právnu úpravu – nahradiť tú právnu úpravu, o ktorej vysloví, že nie je v súlade s ústavou (alebo medzinárodnými zmluvami). Rozhodnutie o tom, ako bude nová právna úprava vyzeráť, je plne v kompetencii zákonodarného zboru. V prípade, ak by ústavný rozhodol, že legislatívna nečinnosť národnej rady je v rozpore s ústavou/medzinárodnou zmluvou, pretože je porušením pozitívneho záväzku štátu (vyplývajúceho z ústavy alebo medzinárodnej zmluvy), ani v takom prípade nie je takto vyvozená právomoc v rozpore s deľbou moci, pretože len národná rada bude tým orgánom, ktorý na základe prípadného rozhodnutia ústavného súdu rozhodne o konkrétnej podobe zákona, pričom hranice určuje ochrana ľudských práv a základných slobôd. Napokon uvedené zdôraznil aj Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku Fedotova (rozsudok zo 17. 1. 2023 Fedotova a ďalší proti Rusku, č. 40792/10, 30538/14 a 43439/14, bod 189).

18. Dilema, či možno „nútiť“ poslancov, aby rešpektovali rozhodnutie ústavného súdu, ktorým by ústavný súd vyslovil protiústavnosť legislatívnej nečinnosti národnej rady, neexistuje, pretože každý poslanec je povinný konať v súlade s ústavou. Ako poslanec zároveň v závere svojho sľubu sľubuje, jeho úloha nespočíva len v pasívnom dodržiavaní ústavy a ostatných zákonov, ale je povinný byť aj aktívny a *«pracovať tak, aby sa [ústava a ostatné zákony] „uvádzali do života“»*. Viazanosť poslanca rozhodnutím ústavného súdu pritom nevyplýva z nadradeného postavenia ústavného súdu, ale absolútnej nadradenosti ústavy, ktorou je viazaný ústavný súd rovnako ako národná rada (a v tomto smere každý jej poslanec).

19. Zaujala ma koncepcia, podľa ktorej by mal určovať vzťah medzi ústavným súdom a parlamentom dialóg a spolupráca – ako vzájomná komunikácia medzi oboma inštitúciami so spoločným cieľom a zároveň východiskom tohto vzťahu – službe tomu, vďaka ktorému

existujú – ľudom a ľudu (ĽALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. už citované, s. 163).

20. Ústavný súd nikdy nebude zákonodarcom, akým je parlament, a nikdy sa ním ani nemá stať. „*Ústavný súd, ako aj parlament, sú účastníkmi spoločného dialógu, pričom z titulu účasti sú obe tieto inštitúcie v rovnocennom postavení. Z toho vyplýva, že pri svojej rozličnej a potrebnej činnosti každá z nich si sama musí vykladať ústavu pre seba, pretože ju denno-denne aplikuje pri svojej činnosti... Práve vo vzájomnej interakcii, akcii a reakcii sa rodí význam ústavného textu. A tento význam si neprivlastňuje jediná inštitúcia, ale, naopak, ide o spoločnú konštrukciu, kde všetky orgány verejnej moci nevyhnutne participujú.*“ (ĽALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. už citované, s. 167).

21. Kľúčovými ustanoveniami pre koncepciu dialógu medzi ústavným súdom a národnou radou sú tie články ústavy, ktoré upravujú právomoc ústavného súdu rozhodovať o (ne)súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy (ĽALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. už citované, s. 172). Z hľadiska dialógu je podstatný tretí odsek tohto článku, podľa ktorého: „*Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.*“

22. Tento odsek predpokladá dialóg v nasledujúcom algoritme:

- ústavný súd vydá nález o neústavnosti, ktorý je publikovaný v zbierke zákonov;
- s ústavou nesúladný právny predpis (jeho časť) stráca dňom publikácie účinnosť;
- orgánu, ktorý ústavne nesúladný predpis (jeho časť) vydal, plynie šesťmesačná lehota na nápravu;
- ak orgán nič neurobí, nasleduje sankcia v podobe straty platnosti takého právneho predpisu *ex constitutione*.

23. Tento mechanizmus je teda založený na skutočnosti, že ak ústavný súd nálezom niečo povie, národná rada je povinná v konkrétnej lehote (šesť mesiacov) stav neústavnosti zmeniť a právny predpis dať do súladu s ústavou. Podstata komunikácie teda spočíva v povinnosti orgánu verejnej moci počas šiestich mesiacov neústavný predpis remedovať; sankcia nastupuje až vtedy, keď k takejto náprave nepríde.

24. Ústava favorizuje ústavnosť pred dialógom, a preto dňom publikácie nálezu v zbierke zákonov sa s ústavou nesúladné právne predpisy nemôžu ďalej aplikovať. To však neznamená, že dialóg prebiehať nemôže. Úlohu ústavného súdu je potrebné vnímať širšie –

práve v rámci dialógu s národnou radou je tu priestor na to, aby ústavný súd ponúkol národnej rade odborný názor, usmernenie a prípadné riešenie.

25. Parlament aj ústavný súd majú svoju vlastnú úlohu v spoločnosti, a teda aj v tomto dialógu. Roach prirovnáva ústavný súd a parlament k dvom ľuďom, ktorí síce vyznávajú odlišné hodnoty a prístupy a majú rozličné skúsenosti, ale zároveň sa vzájomne rešpektujú a v rámci svojej činnosti ukazujú druhému svoj uhol pohľadu (ROACH, K. *The Supreme Court on Trial. Judicial Activism or Democratic Dialogue*. Toronto : Irwin Law, 2001, s. 264. Podľa: LALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. už citované, s. 166).

26. Nepochybne možno tvrdiť, že obe inštitúcie sú rovnako potrebné a pre riadne fungovanie Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu rovnako nevyhnutné. Nevyhnutný je však aj ich aktívny dialóg, pri ktorom sa obe strany, naplňajúc svoje ústavné zodpovednosti, vzájomne učia a dopĺňajú, a to s rovnakým cieľom – službe ľudu a pre ľudí.

27. Každá z mocí v právnom štáte má svoje miesto a svoju nezameniteľnú úlohu, ktorej ak sa nezhostí správne, fungovanie štátu môže byť ohrozené. Systém brzd a protiváh pritom neznamená len „buchnutie po stole“, ak niekto zasahuje do kompetencií toho druhého alebo nekoná vtedy, keď by konať mal. Znamená aj upozornenie na porušenie dohodnutých pravidiel (ústavy) s rešpektom a so schopnosťou počúvať a vnímať toho druhého.

28. Právna teória sa pýta, či môže ústavný súd po uplatnení vyvodenej právomoci rozhodnúť o protiústavnosti legislatívnej nečinnosti aj prikázať národnej rade, aby konala a prijala právnu úpravu. Z pohľadu dialógu však nie je podstatný len samotný príkaz konať, ale v záujme spoločného dobra má význam aj postoj ústavného súdu ako ústavného orgánu ochrany základných práv a slobôd a komunikácia tohto postoja smerom k národnej rade. Z hľadiska odbornosti, ale aj z hľadiska potreby zabezpečenia efektívneho fungovania systému brzd a protiváh, by potom vydaný nález mal národnej rade slúžiť aj ako záväzné usmernenie pri tvorbe absentujúcej právnej úpravy. Ústavný súd musí totiž pri rozhodovaní o protiústavnosti legislatívnej nečinnosti odôvodniť, v čom konkrétne táto protiústavnosť spočíva a prečo – čím bezpochyby zároveň národnej rade naznačuje aj rámcové parametre chýbajúcej právnej úpravy, ktorých naplnenie je nevyhnutné na navodenie stavu ústavnosti. Je legitímne očakávať, že národná rada bude mať tieto rámcové parametre pri odstraňovaní takto identifikovaného ústavného deficitu na zreteli. Práve ich premietnutím do legislatívy, ktorú národná rada následne prijme, a to s konkrétnosťami podľa vlastného uváženia, odstraňuje jadro protiústavnosti, ako ho vo svojom rozhodnutí a jeho odôvodnení identifikoval ústavný súd. Takto koncipovaná predvídateľnosť konania národnej rady vo väzbe na rozhodnutie ústavného súdu o protiústavnosti legislatívnej nečinnosti a dôvodoch na ňu je aj materiálnym vyjadrením princípu právnej istoty.

29. V plnej miere podporujem ústavný súd v tom, že prijal na ďalšie konanie návrh navrhovateľov aspoň čiastočne, avšak nestotožňujem sa so závermi väčšiny pléna ústavného súdu, podľa ktorej nebolo možné meritórne preskúmať aj tú časť návrhu, kde bola namietaná legislatívna nečinnosť národnej rady. Vyriešenie otázky právomoci ústavného súdu podľa mňa nebolo iba otázkou del'by moci fungujúcej s efektívnym uplatňovaním systému vzájomných brzd a protiváh a rovnako nebolo iba otázkou viazanosti poslancov a poslankyň

svojím ústavným sľubom, ale v prvom rade bolo otázkou prirodzeného a bezvýhradného rešpektu a úcty k ochrane ľudských práv.

30. Úloha ústavného súdu po prijatí veci na ďalšie konanie bude nesporne náročná, a to aj s ohľadom na predmet návrhu navrhovateľov, ktorý je citlivým predmetom verejnej diskusie (nielen medzi odborníkmi a odborníčkami na národnej a medzinárodnej úrovni, ale aj medzi bežnými ľuďmi). Práve tu bude veľmi dôležité uchopiť úlohu ústavného súdu nie primárne z pozície jeho moci, ale najmä z pozície jeho postavenia ako orgánu kompetentného v oblasti ochrany ľudských práv.

V Košiciach 17. apríla 2024

Peter Straka
sudca