

Ústavnému súdu Slovenskej republiky
Hlavná ul. 110
Košice

V Bratislave dňa 14. mája 2026

ELEKTRONICKÉ PODANIE

DONUČENÉ 15 MAJ 2026

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Dňa: 14 -05- 2026	
Číslo oznámenia: 5476	Číslo spisu:
Prílohy: 1	Vybavuje:

NÁVRH

**na začatie konania o súlade právnych predpisov
podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky**

Trojmo!

Navrhovatelia:	<p>Skupina 32 poslancov a poslankyň Národnej rady Slovenskej republiky (zoznam podľa prílohy)</p> <p>Zastúpení poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky Luciou Plavákovou</p>
Druhý účastník konania (proti ktorému návrh smeruje):	<p>Národná rada Slovenskej republiky Námestie Alexandra Dubčeka 1 812 80 Bratislava</p>
Napadnutý právny predpis:	<p>§ 9a, § 27, § 30, § 32, § 48 ods. 5, § 49a ods. 2, § 60 ods. 2 a § 144a ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 34/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (s účinnosťou od 15.5.2026);</p> <p>§ 7 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení zákona č. 34/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (s účinnosťou od 15.5.2026).</p>
Referenčné ústavné normy, s ktorými je napadnutý predpis v rozpore:	<p>Článok 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, čl. 31, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky</p> <p>Článok 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných a slobôd</p>

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

týmto v súlade s čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) v spojení s § 74 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) podávame návrh na začatie konania o súlade

- § 9a, § 27, § 30, § 32, § 48 ods. 5, § 49a ods. 2, § 60 ods. 2 a § 144a ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“) v znení zákona č. 34/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (s účinnosťou od 15.5.2026);
- § 7 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky (ďalej len „zákon o platových pomeroch“) v znení zákona č. 34/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (s účinnosťou od 15.5.2026);

(ďalej len „napadnutý zákon“ mysliac tým buď zákon o rokovacom poriadku alebo zákon o platových pomeroch; spolu aj „napadnuté zákony“; tam, kde sa v podaní píše o jednotlivých napadnutých ustanoveniach, návrh používa buď samotné paragrafové označenie, ale aj označenie „napadnuté ustanovenia“) s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, čl. 31, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) a čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných a slobôd (ďalej len „Dohovor“).

I.

Aktívna legitímácia

Aktívna legitímácia navrhovateľov a navrhovateľiek, skupiny najmenej 1/5 poslancov a poslankýň Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“), na iniciovanie konania o súlade právnych predpisov vyplýva z čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy v spojení s § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde.

II.

Napadnuté ustanovenia

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) schválila dňa 29. januára 2026 zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Zákon bol vyhlásený

v Zbierke zákonov pod č. 34/2026 Z. z. (ďalej aj „novela rokovacieho poriadku“) a nadobúda účinnosť dňa 15. 5. 2026.

Pôvodne predložený návrh novely rokovacieho poriadku (predložený dňa 22. 8. 2025, schválený v I. čítaní dňa 23. 9. 2025) bol zásadným spôsobom zmenený a doplnený pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom poslancov T. Gašpara, R. Puciho a A. Lučanského predloženým v II. čítaní dňa 27. 1. 2026 o 19:01 hod.

Prakticky všetky navrhovateľmi v tomto návrhu napadnuté ustanovenia napadnutých zákonov sa do týchto dostali práve skrz opísaný pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslancov národnej rady.

Napadnuté ustanovenia znejú:

§ 9a zákona o rokovacom poriadku:

(1) Poslanec je povinný pri výkone svojej funkcie správať sa v súlade so zásadami slušného správania a dobrých mravov a dodržiavať ústavu, zákony a Etický kódex poslanca, ktorý schválila národná rada uznesením.

(2) Poslanec je povinný nosiť v rokovacej sále a v rokovacej miestnosti výboru formálny odev, ktorý zodpovedá dôstojnosti a vážnosti poslanca a postaveniu národnej rady. Zakazuje sa nosenie odevu alebo doplnkov odevu, ktoré propagujú politickú stranu alebo politické hnutie, šíria reklamu¹⁴⁰) alebo vyobrazujú urážlivý obsah. Podrobnosti upraví Etický kódex poslanca.

(3) Predsedajúci pri porušení povinnosti podľa odseku 2 v rokovacej sále postupuje podľa § 32 ods. 2 prvej a druhej vety; za porušenie tejto povinnosti nemožno poslanca vyviešť z rokovacej sály. Ustanovenie § 32 ods. 2 piatej vety platí rovnako. Vykázanie z rokovacej sály podľa tohto odseku sa považuje za neospravedlненú neúčast na rokovanom dni schôdze národnej rady. Predsedajúci pri porušení povinnosti podľa odseku 2 v rokovacej miestnosti výboru postupuje podľa § 49a ods. 2.“.

§ 27 zákona o rokovacom poriadku:

(1) O prerokúvanej veci po vystúpení navrhovateľa a spravodajcu, ak bol určený, predsedajúci otvorí rozpravu. Navrhovateľ a spravodajca musia byť prítomní v rokovacej sále počas rozpravy o prerokúvanej veci.

(2) Do rozpravy o prerokúvanej veci sa poslanci prihlasujú po výzve predsedajúceho použitím technického zariadenia; poslanec sa môže do rozpravy prihlásiť kedykoľvek počas jej trvania, a to aj opakovane.

(3) Pred vystúpením prvého a ďalších prihlásených rečníkov predsedajúci informuje o poradí ďalšieho prihláseného rečníka, ktorého vystúpenie má nasledovať. Ak rečník pri udelení slova nie je prítomný v rokovacej sále, stráca aktuálne možnosť vystúpiť v rozprave; tento poslanec sa môže opakovane prihlásiť do prebiehajúcej rozpravy podľa odseku 2.

(4) Predsedajúci prideluje slovo rečníkom v poradí, v akom sa prihlásili. Prihlásený rečník sa môže vzdať svojho poradia v prospech iného rečníka.

(5) Poslanec môže vystúpiť na schôdzi národnej rady, ak mu predsedajúci udeli slovo.

(6) V rozprave možno vystúpiť len od rečnickeho pultu.

(7) Rečník hovorí spravidla vo voľnom prednese. Pri svojom vystúpení môže použiť poznámky v papierovej podobe alebo v elektronickej podobe bez možnosti zvukovej prezentácie, obrazovej prezentácie a obrazovo-zvukovej prezentácie.

(8) Spravodajcovi a navrhovateľovi sa počas rozpravy udelí slovo, kedykoľvek o to požiadajú. Dĺžka rečnickeho času navrhovateľa v rozprave je najviac 40 minút súhrnne, ak národná rada bez rozpravy nerozhodne o predĺžení rečnickeho času. Dĺžka rečnickeho času spravodajcu v rozprave je najviac 40 minút súhrnne, ak národná rada bez rozpravy nerozhodne o predĺžení rečnickeho času. Do rečnickeho času navrhovateľa a spravodajcu podľa druhej a tretej vety sa započítava aj čas prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu podľa § 29 ods. 3, čas využitý na faktické poznámky (§ 33) a procedurálne návrhy (§ 34).

(9) Po skončení rozpravy môže k jej výsledkom zaujať stanovisko navrhovateľ (§ 26 ods. 1) aj spravodajca. Vystúpenie navrhovateľa podľa prvej vety môže trvať najviac desať minút; to platí aj pre vystúpenie spravodajcu podľa prvej vety.“

§ 30 zákona o rokovacom poriadku:

(1) Ak tento zákon neustanovuje inak, dĺžka času na rozpravu k bodu zaradenému do programu schôdze národnej rady je najviac 37,5 hodiny. Dĺžka času na rozpravu pri znovuotvorení rozpravy (§ 35 ods. 2), v opakovanom druhom čítaní (§ 85 ods. 4), v treťom čítaní a o návrhu vlády na skrátené legislatívne konanie (§ 89) je najviac tretina času podľa prvej vety. Dĺžka času na rozpravu o programovom vyhlásení vlády a o návrhu zákona o štátnom rozpočte v druhom čítaní je najviac dvojnásobok času podľa prvej vety. Národná rada môže na návrh aspoň dvoch poslaneckých klubov bez rozpravy rozhodnúť o predĺžení dĺžky času na rozpravu. Národná rada môže na návrh aspoň dvoch poslaneckých klubov bez rozpravy rozhodnúť o skrátení dĺžky času na rozpravu podľa prvej vety; dĺžka času na rozpravu nemôže byť kratšia ako 12,5 hodiny. Návrh podľa štvrtej a piatej vety možno podať najneskôr do začiatku rokovania o tomto bode programu schôdze národnej rady.

(2) Dĺžka času na rozpravu podľa odseku 1 sa rozdelí pomerne medzi poslanecké kluby a poslancov, ktorí nie sú členmi poslaneckých klubov, podľa počtu poslancov.

(3) Meranie času vyhradeného pre poslanecké kluby a poslancov, ktorí nie sú členmi poslaneckého klubu, sa zabezpečuje prostredníctvom technického zariadenia alebo prostredníctvom overovateľov. Ak rečníci zastupujúci poslanecký klub alebo poslanec, ktorý nie je členom poslaneckého klubu, nevyčerpajú čas, ktorý im bol vyhradený, skraca sa čas na rozpravu podľa odseku 1 o čas, ktorý poslanecký klub alebo poslanec, ktorý nie je členom poslaneckého klubu, nevyčerpá.

(4) Do dĺžky času na rozpravu podľa odseku 1 sa nezapočítava čas, v ktorom vystupuje predsedajúci, navrhovateľ, spravodajca a osoby podľa § 28. Ak je predseda národnej rady, podpredseda národnej rady, navrhovateľ alebo spravodajca členom poslaneckého klubu, jeho čas využitý na vystúpenia sa nezapočítava do času vyhradeného pre jeho poslanecký klub.

(5) Do času vyhradeného pre poslanecký klub a poslanca, ktorý nie je členom poslaneckého klubu, sa započítava aj čas prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu podľa § 29 ods. 3, čas využitý na faktické poznámky (§ 33) a procedurálne návrhy (§ 34).

(6) Ak uplynie čas vyhradený pre poslanecký klub alebo poslanca, ktorý nie je členom poslaneckého klubu, predsedajúci rečníkovi odíme slovo a ďalším poslancom z tohto poslaneckého klubu prihláseným do rozpravy už slovo neudelí. Na návrh rečníka môže národná rada bez rozpravy rozhodnúť, že sa mu umožní dokončiť vystúpenie. Poslanci, ktorým bolo odňaté slovo, alebo poslanci prihlásení do rozpravy, ktorým sa neumožnilo vystúpiť pre uplynutie vyhradeného času, majú právo odovzdať svoj písomný prejav vrátane pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu predsedajúcemu, a to najneskôr do vystúpenia spravodajcu po skončení rozpravy. Písomný prejav poslanca sa zahrnie do doslovnej zápisnice o schôdzi národnej rady (§ 41 ods. 1) s označením, že prejav nebol prednesený ústne. Ak je súčasťou písomného prejavu poslanca pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh, ktorý do skončenia rozpravy odovzdal na zverejnenie na webovom sídle národnej rady, a poslanec ho priložil k svojmu písomnému prejavu, spravodajca o ňom informuje vo svojom vystúpení pred hlasovaním a dá o ňom hlasovať.“.

§ 32 zákona o rokovacom poriadku:

(1) Ak sa rečník odchyľuje od prerokovanej veci, predsedajúci ho vyzve, aby hovoril k veci. Ak ani po opakovanej výzve nebude hovoriť k veci, odoberie mu slovo. Ak rečník prekročil rečnícky čas, predsedajúci ho na to upozorní, a ak okamžite neskončí, odoberie mu slovo.

(2) Predsedajúci vyzve na zachovanie poriadku poslanca, ktorý svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej sále prekročil hranice slušnosti, najmä použil hanlivé, urážlivé alebo vulgárne výrazy alebo gestá alebo sa dopustil fyzického útoku, alebo ktorý svojím konaním narúša priebeh rokovania, najmä tým, že obťažuje rečníka zvukom alebo ho inak vyrušuje počas jeho vystúpenia. Ak výzva na zachovanie poriadku nevedie u poslanca k náprave, predsedajúci vykáže poslanca z rokovacej sály až do skončenia rokovania v tom istom dni. Ak vykázaný poslanec neopustil rokovaciu sálu a opätovne svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej sále prekročil hranice slušnosti alebo svojím konaním narúša priebeh rokovania podľa prvej vety, predsedajúci preruší schôdzu národnej rady na čas nevyhnutne potrebný na obnovenie poriadku. Predseda národnej rady bezodkladne zvolá poslanecké grémium a následne môže predsedajúci vykázaného poslanca dať vyviešť z rokovacej sály. Vykázaný poslanec má právo v dni, v ktorom bol vykázaný, zúčastniť sa na hlasovaní o každom návrhu okrem hlasovania o procedurálnych návrhoch (§ 34). Vyvedenému alebo opakovane vykázanému poslancovi sa neumožní účasť na schôdzi, na ktorej bol vyvedený alebo opakovane vykázaný, a to až do jej skončenia, okrem účasti na hlasovaní o každom návrhu s výnimkou hlasovania o procedurálnych návrhoch (§ 34).

(3) V rokovacej sále je zakázané používanie mobilných telefónov alebo iných technických zariadení umožňujúcich komunikáciu alebo záznam informácií na telefonovanie, vyhotovovanie fotografií, zvukových záznamov, audiovizuálnych záznamov alebo audiovizuálnych prenosov; to neplatí, ak ide o používanie technických zariadení kancelárie a ak ide o vyhotovovanie fotografií, zvukových záznamov, audiovizuálnych záznamov alebo audiovizuálnych prenosov kanceláriou alebo zástupcami hromadných informačných prostriedkov. Voči osobe, ktorá poruší niektorý z týchto zákazov, predsedajúci postupuje podľa odseku 2.

(4) Do rokovacej sály je zakázané vnášať a v rokovacej sále je zakázané vyhotovovať a používať transparenty, plagáty, letáky alebo iné obdobné vizuálne zobrazenia, zbrane,³⁴⁾ výbušniny,

výbušné predmety a paralyzujúce prístroje a látky. Do rokovacej sály je zakázané nosiť a v rokovacej sále je zakázané vyhotovovať a používať materiály propagujúce politickú stranu alebo politické hnutie alebo šíriace reklamu.³⁴⁰) Do rokovacej sály je ďalej zakázané vnášať jedlo. Voči osobe, ktorá poruší niektorý z týchto zákazov, predsedajúci postupuje podľa odseku 2.

(5) Každý je povinný rešpektovať vyhradený priestor (diskrétna zóna) okolo rečnickeho pultu a okolo miest určených pre predsedu národnej rady, podpredsedov národnej rady a osoby uvedené v § 20 ods. 1. Do vyhradeného priestoru okolo rečnickeho pultu možno vstupovať len so súhlasom rečníka a do vyhradeného priestoru okolo miest určených pre predsedu národnej rady, podpredsedov národnej rady a osoby uvedené v § 20 ods. 1 možno vstupovať len s ich súhlasom. Voči osobe, ktorá poruší povinnosti a obmedzenia podľa prvej a druhej vety, predsedajúci postupuje podľa odseku 2.

(6) Ak poslanec v priebehu schôdze národnej rady opakovane narúša poriadok na schôdzi národnej rady podľa odsekov 2 až 5, predseda národnej rady alebo podpredseda národnej rady môže podať návrh na začatie disciplinárneho konania podľa § 136 ods. 2 písm. d); to neplatí, ak bol poslanec vykázaný alebo vyvedený podľa odseku 2.

(7) Proti opatreniam predsedajúceho vykonaným podľa odsekov 1 až 5 okrem rozhodnutia predsedajúceho o prerušení schôdze národnej rady môže poslanec, ktorého sa opatrenia týkajú, podať námietku hneď po ich uložení. Podanie námietky nemá odkladný účinok. O námietke rozhodne národná rada bez rozpravy.“

§ 48 ods. 5 zákona o rokovacom poriadku: „Ak bol predseda výboru odvolaný alebo sa svojej funkcie vzdal, prestáva byť členom tohto výboru.“

§ 49a ods. 2 prvá veta zákona o rokovacom poriadku: „Predsedajúci vyzve na zachovanie poriadku poslanca, ktorý svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej miestnosti výboru prekročil hranice slušnosti, najmä použil hanlivé, urážlivé alebo vulgárne výrazy alebo gestá alebo sa dopustil fyzického útoku, alebo ktorý svojím konaním narúša priebeh rokovania, najmä tým, že obťažuje rečníka zvukom alebo ho inak vyrušuje počas jeho vystúpenia.“

§ 60 ods. 2 prvej vety na konci za bodkočiarkou: „princíp pomerného zastúpenia musí byť dodržaný počas celého volebného obdobia.“ a na konci sa pripája táto veta: „Výkon funkcie člena výboru podľa prvej vety zaniká doručením písomného oznámenia predsedovi národnej rady o ukončení členstva v poslaneckom klube alebo zánikom klubu.“

§ 144a ods. 1 zákona o rokovacom poriadku: „Parlamentná stráž je oprávnená na zabezpečenie poriadku v rokovacej sále vstúpiť do rokovacej sály na výzvu predsedu národnej rady alebo podpredsedu národnej rady, a to v prípade bezprostredného ohrozenia života alebo zdravia osôb v rokovacej sále alebo hroziacej škody na majetku; ak predseda národnej rady alebo podpredseda národnej rady nie je v týchto prípadoch v rokovacej sále prítomný alebo okolnosti mu neumožňujú výzvu uskutočniť, Parlamentná stráž je oprávnená vstúpiť aj bez jeho výzvy. Ustanovenie § 32 ods. 2 nie je dotknuté.“

* * *

§ 7 ods. 3 zákona o platových pomeroch: „Ak bol poslanec vykázaný z rokovania národnej rady z dôvodu narušenia poriadku na schôdzi národnej rady podľa osobitného predpisu,³⁴¹) stráca nárok

na plat, funkčný príplatok a paušálne náhrady (§ 2, 3 a 4), ktoré by mu inak patrili na nasledujúci mesiac. Ak bol poslanec vyvedený z rokovania národnej rady podľa osobitného predpisu,¹⁶⁾ stráca nárok na ďalší jeden plat, funkčný príplatok a paušálne náhrady (§ 2, 3 a 4), ktoré by mu inak patrili.“

III.

Referenčné ústavné normy

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

Podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy „pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ“.

Podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy „každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje“.

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. 73 ods. 2 Ústavy „poslanci sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi“.

Podľa čl. 78 ods. 2 Ústavy „za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne stíhať, a to ani po zániku jeho mandátu. Poslanec podlieha disciplinárnej právomoci Národnej rady Slovenskej republiky“.

* * *

Podľa čl. 10 ods. 1 Dohovoru „každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam“.

Podľa čl. 10 ods. 2 Dohovoru „výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré stanovuje zákon, a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky, ochranu povesti alebo práv iných, zabránenia úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci“.

IV.

Prejudikatúra ústavného súdu k zákonu o rokovacom poriadku

Navrhovatelia úvodom návrhu priznávajú, že sú si vedomí existencie jasnej prejudikatúry ústavného súdu k zákonu o rokovacom poriadku a k opakovaným zásahom zákonodarcu do jeho znenia na úkor kvality parlamentnej rozpravy.

Zásadným v tomto smere je **nález ústavného súdu sp. zn. PL. 6/2017 z 9. Januára 2019.**

Navrhovateľmi v tomto prípade bola skupina 30 poslancov národnej rady. V publikovanom znení nálezu ústavný súd návrhu nevyhovel.

Predmetom preskúmania bola novela zákona o rokovacom poriadku vykonaná zákonom č. 1/2017 Z. z., účinným od 1. januára 2017 (tzv. „Horalková novela“ resp. „zákaz Horaliek“). Návrh bol ústavnému súdu doručený 27. decembra 2016. Navrhovatelia namietali tri okruhy protiústavnosti, a to údajný nesúlad s ochranou slobody prejavu, údajný nesúlad s princípom slobodnej súťaže politických síl a údajný nesúlad s princípmi právneho štátu. Ústavný súd návrh prijal na ďalšie konanie uznesením z 22. marca 2017, ale nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení, keďže nenašiel dôvody podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy a návrh na pozastavenie účinnosti považoval za nedostatočne odôvodnený.

Napadnuté ustanovenia zneli takto:

Podľa § 27 ods. 7 rokovacieho poriadku „rečník hovorí spravidla vo voľnom prednese. Pri svojom vystúpení môže použiť poznámky v papierovej podobe alebo v elektronickej podobe bez možnosti zvukovej prezentácie, obrazovej prezentácie a obrazovo-zvukovej prezentácie.“

Podľa § 28 ods. 1 rokovacieho poriadku „sa predsedovi národnej rady, podpredsedom národnej rady, prezidentovi republiky a členom vlády udelí slovo, kedykoľvek o to požiadajú. Ak požiada o slovo predseda národnej rady, prezident republiky alebo predseda vlády, dĺžka ich rečnickeho času nie je obmedzená. Ak požiada o slovo podpredseda národnej rady alebo člen vlády, dĺžka ich rečnickeho času v prerokovanej veci je najviac 20 minút. V prípade prerokovania návrhu na vyslovenie nedôvery členovi vlády podľa § 109 dĺžka rečnickeho času tohto člena vlády nie je obmedzená.“

Podľa § 30 rokovacieho poriadku „je dĺžka rečnickeho času písomne prihláseného poslanca v rozprave najviac 20 minút, a ak ide o člena povereného poslaneckým klubom, dĺžka rečnickeho času v rozprave je najviac 30 minút, ak tento zákon neustanovuje inak alebo ak národná rada bez rozpravy nerozhodne o predĺžení rečnickeho času. Dĺžka rečnickeho času ústne prihláseného poslanca v rozprave je najviac 10 minút, ak tento zákon neustanovuje inak alebo ak národná rada bez rozpravy nerozhodne o predĺžení rečnickeho času. Do dĺžky rečnickeho času sa nezapočítava čas prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu.“

Podľa § 32 ods. 2 rokovacieho poriadku „predsedajúci vyzve zachovať poriadok poslanca, ktorý svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej sále prekročil hranice slušnosti alebo ktorý svojím konaním narúša priebeh rokovania. Ak výzva na zachovanie poriadku nevedie u poslanca k náprave, predsedajúci vykáže poslanca z rokovacej sály až do skončenia rokovania v tom istom dni. Ak ani po opätovnom vykázaní poslanec neopustí rokovaciu sálu, môže predsedajúci prerušiť schôdzu národnej rady na čas nevyhnutne potrebný na obnovenie poriadku; predseda národnej rady v tomto prípade bezodkladne zvolá poslanecké grémium. Vykázaný poslanec má právo v dni, v ktorom bol vykázaný, zúčastniť sa na hlasovaní o každom návrhu okrem hlasovania o procedurálnych návrhoch (§ 34).“

Podľa § 32 ods. 4 rokovacieho poriadku „je do rokovacej sály zakázané vnášať transparenty, plagáty, letáky alebo iné obdobné vizuálne zobrazenia, zbrane, výbušniny a

paralyzujúce prístroje a látky. Do rokovacej sály je zakázané nosiť materiály propagujúce politickú stranu alebo politické hnutie alebo šíriace reklamu. Do rokovacej sály je ďalej zakázané vnášať jedlo. Voči osobe, ktorá poruší niektorý z týchto zákazov, predsedajúci postupuje podľa odseku 2.“

Podľa § 32 ods. 5 rokovacieho poriadku „ak poslanec opakovane narúša poriadok na schôdzi národnej rady podľa tohto ustanovenia, predseda národnej rady podá návrh na začatie disciplinárneho konania podľa § 135 písm. e).“

Práve tieto ustanovenia boli jadrom sporu. Navrhovatelia tvrdili, že § 27 ods. 7, § 30 a § 32 ods. 4 zákona o rokovacom odporujú čl. 13 ods. 4 a čl. 26 ods. 1, 2 a 4 Ústavy a čl. 10 ods. 1 a 2 Dohovoru, že § 28 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku odporuje čl. 13 a čl. 31 Ústavy a že § 32 ods. 2 v spojení s § 32 ods. 5 zákona o rokovacom poriadku odporuje čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Nosný a najdôležitejší záver nálezu spočíva v tom, že ústavný súd odmietol základnú premisu navrhovateľov, podľa ktorej je parlamentná rozprava priamym výkonom občianskeho základného práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 Ústavy. Ústavný súd vyslovil, že právo poslanca vystúpiť v parlamentnej rozprave je realizáciou jeho mocenského oprávnenia ako člena štátneho orgánu vykonávajúceho mandát, chráneného čl. 78 ods. 2 Ústavy, a nie realizáciou občianskeho práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 Ústavy. Inak povedané, poslanec v pléne nevystupuje primárne ako súkromná osoba proti štátu, ale ako nositeľ verejnej moci pri výkone mandátu. Z toho ústavný súd odvodil, že rokovací poriadok v zásade neupravuje slobodu prejavu občana, ale pravidlá výkonu poslaneckého mandátu. Toto je ťažisková dogmatická línia celého nálezu.

Na tento nosný záver nadväzuje druhé zásadné stanovisko, a to stanovisko k parlamentnej autonómii. Ústavný súd uznal, že samoregulácia parlamentných procedúr je imanentným prejavom autonómie národnej rady a že rokovací poriadok má slúžiť na riadny, predvídateľný a efektívny výkon ústavných právomocí parlamentu. Zároveň však výslovne zdôraznil, že parlamentná autonómia nie je bezbrehá. Keďže slovenský rokovací poriadok má formu zákona, národná rada sa tým sama vystavila aj externej ústavnej kontrole. Ústavný súd preto môže do tejto sféry vstúpiť, ale len v nevyhnutnom rozsahu a len vtedy, ak vnútorné pravidlá parlamentu zasiahnu do ústavných princípov alebo do slobodného výkonu mandátu v intenzite porušujúcej jeho podstatu a zmysel. Toto je veľmi dôležitá vyvažovacia téza nálezu, pretože súčasne potvrdzuje autonómiu parlamentu aj jej ústavné limity.

Pokiaľ ide o § 30 zákona o rokovacom poriadku, teda časové limity rozpravy, ústavný súd ich za protiústavné nepovažoval. Zdôraznil, že regulácia času rozpravy nie je v parlamentoch ničím nezvyčajným, že slovenské právo už predtým poznalo mechanizmy časovej regulácie rozpravy a že novela len zaviedla ďalší štandardný nástroj na zabezpečenie efektívneho fungovania parlamentu a ochrany výkonu mandátu všetkých poslancov. Ústavný súd poukázal na to, že poslanec môže vystúpiť aj viackrát, že prednes pozmeňujúceho návrhu sa do limitu nezapočítava a že samotné časové ohraňenie neznamená popretie možnosti vystúpiť. Test proporcionality podľa ústavného súdu dopadol v prospech ústavnosti, pretože cieľom bolo zabezpečiť plynulý a efektívny chod schôdzi a zabrániť aj obštrukciám, ktoré by marili výkon mandátu ostatných poslancov. Vo vzťahu k dohovoru ústavný súd dodal, že ani čl. 10 Dohovoru nebráni takým obmedzeniam, ak slúžia funkčnosti parlamentu a sú primerané.

Pri § 27 ods. 7 a § 32 ods. 4 zákona o rokovacom poriadku, teda pri zákaze zvukových, obrazových a audiovizuálnych prezentácií a pri zákaze transparentov, plagátov a iných vizuálnych zobrazení, ústavný súd opäť návrhu nevyhovel. Kľúčové bolo, že podľa neho ústava chráni pri parlamentnej indemnite obsah prejavu, nie jeho formu. Ústavný súd výslovne pripustil širší materiálny pojem „výroku“ podľa čl. 78 ods. 2 Ústavy, ale súčasne uzavrel, že novela zasiahla len do vonkajšej formy parlamentného prejavu, nie do samotnej podstaty mandátu ani do možnosti poslanca slobodne sa vyjadriť k prerokovanej veci. Odkázal aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) vo veci *Karácsony a ďalší proti Maďarsku* (rozsudok Veľkej komory zo 17. 5. 2016, sťažnosti č. 42461/13 44357/13) a zdôraznil, že parlamenty môžu v ústavných hraniciach regulovať čas, miesto a spôsob vystúpenia v debate a dbať na poriadok i dôstojnosť rokovania. Dôležité je, že ústavný súd nevidel zákaz transparentov ako zákaz obsahu názoru, ale ako pravidlo formy parlamentného prejavu. Preto ani tento zásah nepovažoval za neprimeraný.

K § 28 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku, teda k privilegovanému rečníckemu času predsedu národnej rady, podpredsedov národnej rady, prezidenta a členov vlády, ústavný súd zaujal diferencovaný postoj. Nepoprel, že ide o zvýhodnenie určitých ústavných funkcií, ale nepovažoval ho za zásah do slobodnej súťaže politických síl podľa čl. 31 Ústavy. Nosný dôvod bol ten, že privilegovaný rečnícky čas nie je viazaný na politickú stranu alebo politické hnutie, ale na konkrétne ústavné funkcie. Prezident, vláda ani predseda či podpredsedovia parlamentu podľa ústavného súdu nie sú „politickými silami“ v zmysle čl. 31 Ústavy. Pri predsedovi národnej rady ústavný súd zdôraznil jeho osobitné ústavné postavenie a organizačné právomoci. Pri vláde a osobitne predsedovi vlády akcentoval ústavný vzťah dôvery, kontroly a citačného oprávnenia parlamentu voči vláde. Zároveň však pripomenul, že prípadné faktické zneužívanie neobmedzeného rečníckeho času je primárne otázkou riešenia v rámci samotnej národnej rady. Významná je aj procesná poznámka, že pre vnútornú obsahovú a formálnu nejednoznačnosť návrhu ústavný súd preskúmanie § 28 ods. 1 vo vzťahu k čl. 13 Ústavy označil za nemožné.

Pri § 32 ods. 2 v spojení s § 32 ods. 5 zákona o rokovacom poriadku, teda pri „hraniciach slušnosti“, vykázaní z rokovacej sály a možnosti disciplinárneho konania, ústavný súd neakceptoval argument o protiústavnej vágnosti. Zdôraznil, že pojem „hranice slušnosti“ nie je v rokovacom poriadku novinkou, ale je jeho súčasťou už od roku 1996, a že ani právny štát nevyžaduje absolútnu kazuistickú definovanosť každého pojmu. Rozhodujúce podľa ústavného súdu bolo, či poslanec môže v rozumnom rozsahu predvídať následky svojho konania a či právna úprava obsahuje dostatočné procedurálne poistky proti svojvôli. Ústavný súd poukázal na stupňovanie zásahov, najprv výzva-, potom vykázanie, až následne možnosť disciplinárneho konania, ďalej na právo podať proti opatreniu predsedajúceho námietku a na procesné záruky v disciplinárnom konaní pred mandátovým a imunitným výborom vrátane práva oboznámiť sa s podkladmi a vyjadriť sa k nim. Na tomto základe dospel k záveru, že svojvôľa je dostatočne vylúčená a čl. 1 ods. 1 Ústavy porušený nebol.

Za osobitne dôležité navrhovatelia považujú ešte dve širšie doktrínálne stanoviská nálezu:

Po prvé, ústavný súd jasne odlíšil obsah prejavu, ktorý je ústavne chránený ako súčasť výkonu mandátu a parlamentnej indemnity, od formy prejavu, ktorú možno rokovacím poriadkom v primeranej miere usmerňovať.

Po druhé, ústavný súd zdôraznil, že samotná existencia procedurálnych pravidiel v parlamente nie je popretím slobodného mandátu, ale naopak jeho podmienkou, lebo bez pravidiel nemožno zabezpečiť rovnosť poslancov, predvídateľnosť procedúry ani riadny výkon ústavných funkcií parlamentu. Tým sa nález zaraďuje skôr do línie ochrany „funkčného parlamentarizmu“ než do línie maximalistickej ochrany neobmedzenej parlamentnej obštrukcie.

Podstatné je aj to, že nález neznamená absolútnu voľnú ruku parlamentnej väčšine. Ústavný súd výslovne uviedol, že ak by došlo k takej zmene vnútorných pravidiel parlamentu, ktorá by zasiahla do slobodného výkonu poslaneckého mandátu v intenzite porušujúcej jeho podstatu a zmysel, ochranný zásah ústavného súdu by bol namieste.

Nález teda nehovorí, že vnútorné pravidlá parlamentu sú nepreskúmateľné, ale že v tomto konkrétnom prípade napadnuté obmedzenia túto ústavnú hranicu ešte neprekročili. To je veľmi dôležité interpretačné posolstvo pre budúce tento nový spor o zákon o rokovacom poriadku, ktorý navrhovatelia týmto návrhom vznášajú.

Napokon treba uviesť, že k nálezu pripojil odlišné stanovisko sudca Lajos Mészáros. Jeho dissent je významný najmä vo vzťahu k zákazu pomôcok a transparentov. Sudca Mészáros akcentoval demokratický princíp, ochranu parlamentnej menšiny a symbolický, vizuálny rozmer parlamentnej demokracie. Podľa jeho názoru mal ústavný súd časť novely rokovacieho poriadku posúdiť ako nesúladnú s princípom demokracie podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy a s princípom slobodnej súťaže politických síl podľa čl. 31 Ústavy. Zjednodušene povedané, väčšina pléna chránila funkčnosť a autonómiu parlamentu, zatiaľ čo dissent viac zdôraznil ochranu opozície a „vizualizáciu demokracie“ v parlamentnom priestore.

V.

Všeobecne k parlamentarizmu

Nadväzujúc na teoretické východiská a konštitutívne závery ústavného súdu z citovaného nálezu, navrhovatelia majú ambíciu predostrieť ústavnému súdu ďalšie ťažiskové východiská týkajúce sa parlamentarizmu a demokratickej rozpravy v zákonodarnom zbore, ktorým si navrhovatelia vytvárajú predpolie k samotnej ústavnoprávnej argumentácii k nimi tvrdenej protiústavnosti napadnutého zákona.

1. Parlamentná rozprava ako jadro reprezentatívnej a deliberatívnej demokracie

Parlamentná rozprava nie je iba technickým procesným štádiom zákonodarného procesu, ale predstavuje ústavne významný priestor, v ktorom sa reprezentatívna demokracia premieňa na konkrétnu normotvorbu. Jej význam spočíva v tom, že práve prostredníctvom rozpravy sa do legislatívneho rozhodovania premietajú nielen preferencie parlamentnej väčšiny, ale aj argumenty opozície, menšinových politických pozícií, nezaradených poslancov a v širšom zmysle aj pluralita spoločenských názorov. Parlament je preto v európskej demokratickej tradícii chápaný nielen ako hlasovacie fórum, ale predovšetkým ako fórum verejného rozumu, verejnej kontroly a politickej argumentácie.

Tento pohľad je prítomný tak v klasickej politickej a právnej filozofii, ako aj v súčasných európskych ústavných štandardoch. Už John Stuart Mill v diele *Considerations on Representative Government* (Londýn: Parker, Son and Bourn, 1861. 340 pp.) charakterizoval parlament ako „kongres názorov“, teda ako arénu, v ktorej sa má v plnom svetle prejavíť nielen väčšinová mienka, ale aj stanovisko

každej časti národa, pričom zmyslom parlamentného fóra je, aby aj prehlasovaný názor nebol potlačený holým aktom vôle, ale bol vypočutý a odmietnutý iba z dôvodov, ktoré sú pokladané za lepšie.¹

V modernej právnej filozofii na tento základ nadviazal Jeremy Waldron v diele *Law and Disagreement* (New York: Oxford University Press, 1999), ktorý obhajuje dôstojnosť legislatívy práve tým, že zákonodarné zhromaždenie je inštitucionálnou odpoveďou na pretrvávajúci rozumný nesúhlas o otázkach princípu. Waldron chápe legislatívu ako druh tvorby práva osobitne vhodný pre spoločnosť, ktorej členovia sa nezhodujú na zásadných otázkach, pričom v samom jadre legislatívneho procesu stojí deliberácia v pluralitnom zhromaždení. V kapitole „Text and Polyphony“ výslovne zdôrazňuje, že problém „reči“, deliberácie, diskurzu a konverzácie je centrálnou témou demokratických inštitúcií a že v zákonodarnom zbore treba skúmať formálne podmienky deliberácie, z ktorej napokon vzíde záväzný text zákona.

K tomu sa pripája aj diskurzívna teória demokracie Jürgena Habermasa, ktorá kladie legitimitu práva do úzkeho vzťahu s kvalitou verejného a inštitucionalizovaného diskurzu. Habermasovo dielo *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (The MIT Press, 1996. 676 pp.) je v tomto smere stále jedným zo základných referenčných bodov, keďže rozvíja normatívny účel právneho štátu, ústavného štátu a demokracie prostredníctvom komunikačných a deliberatívnych predpokladov legitímnej tvorby práva.

Z týchto teoretických východísk vyplýva kľúčový záver použiteľný aj v ústavnom konaní: zákon získava demokratickú legitimitu nielen tým, že ho schváli numerická väčšina, ale aj tým, že pred jeho prijatím prebehne dostatočne otvorený, pluralitný, informovaný a férový proces parlamentnej rozpravy, v ktorom sú prítomné podmienky pre stret argumentov, pre verejnú kontrolu dôvodov a pre reálnu možnosť menšiny vplyvať na obsah rozhodovania. Demokracia, redukovaná na číru aritmetiku hlasovania bez adekvátnej rozpravy, prestáva byť deliberatívnou demokraciou a začína sa približovať majoritárnej dominácii.

2. Parlament ako ústredná inštitúcia demokracie a rozprava ako prostriedok vyjadrenia vôle ľudu

¹ „In addition to this, the Parliament has an office not inferior even to this in importance; to be at once the nation's Committee of Grievances and its Congress of Opinions; an arena in which not only the general opinion of the nation, but that of every section of it, and, as far as possible, of every eminent individual whom it contains, can produce itself in full light and challenge discussion; where every person in the country may count upon finding somebody who speaks his mind as well or better than he could speak it himself—not to friends and partisans exclusively, but in the face of opponents, to be tested by adverse controversy; where those whose opinion is overruled, feel satisfied that it is heard, and set aside not by a mere act of will, but for what are thought superior reasons, and commend themselves as such to the representatives of the majority of the nation; where every party or opinion in the country can muster its strength, and be cured of any illusion concerning the number or power of its adherents; where the opinion which prevails in the nation makes itself manifest as prevailing, and marshals its hosts in the presence of the government, which is thus enabled and compelled to give way to it on the mere manifestation, without the actual employment of its strength; where statesmen can assure themselves, far more certainly than by any other signs, what elements of opinion and power are growing and what declining, and are enabled to shape their measures with some regard not solely to present exigencies, but to tendencies in progress.“ (cit. podľa EBook of *Considerations on Representative Government*, by John Stuart Mill, The Project Gutenberg; dostupné na: <https://www.gutenberg.org/files/5669/5669-h/5669-h.htm>).

Na medzinárodnej úrovni je parlament dôsledne opisovaný ako centrálna inštitúcia demokracie. Parlamentné zhromaždenie Rady Európy vo svojej rezolúcii č. 1601 (2008)² pripomenulo, že demokracia stojí na práve každého zúčastňovať sa na správe vecí verejných a že si preto vyžaduje existenciu reprezentatívnych inštitúcií, najmä parlamentu, v ktorom sú zastúpené všetky zložky spoločnosti a ktorý má potrebné právomoci a prostriedky na to, aby zákonodarstvom a kontrolou vlády vyjadroval vôľu ľudu. Tá istá rezolúcia zároveň výslovne uvádza, že politická opozícia v parlamente aj mimo neho je esenciálnou súčasťou dobre fungujúcej demokracie a že jednou z jej hlavných funkcií je ponúkať dôveryhodnú politickú alternatívu k vládnej väčšine, kontrolovať výkon vládnej moci, vyžadovať transparentnosť verejného rozhodovania a zabraňovať zneužívaniu moci.

Táto formulácia je mimoriadne dôležitá, pretože posúva debatu o parlamentnej rozprave z roviny internej organizácie snemovne do roviny materiálneho ústavného princípu. Rozprava totiž nie je len nástrojom vnútornej prevádzky parlamentu. Je to jeden z hlavných spôsobov, akým opozícia a menšina plnia svoju demokratickú funkciu. Ak sa rozprava zužuje, skraca, formalizuje alebo disciplinárne ovláda tak, že opozícia už nemôže efektívne artikulovať alternatívny politický program, kontrolovať vládu a dávať verejnosti informácie o dôvodoch nesúhlasu, neoslabuje sa iba pohodlie poslancov/poslankyň, ale oslabuje sa samotná ústavná funkcia parlamentu ako miesta reprezentácie celého politického spoločenstva.

K podobnému chápaniu vedie aj tradícia Inter-Parliamentary Union (Universal Declaration on Democracy, Inter-Parliamentary Union, 1997), podľa ktorej je parlament kľúčovou inštitúciou demokracie a miestom, kde sa sústreďuje reprezentácia, tvorba zákonov a kontrola vlády. Hoci ide o soft-law a koncepčné texty, ich význam spočíva v tom, že systematicky vyjadrujú všeobecne zdieľané štandardy parlamentnej demokracie. Už rezolúcia PACE 1601 priamo nadväzuje na Univerzálnu deklaráciu o demokracii IPU z roku 1997.

3. Slobodný mandát poslanca/poslankyne a rozprava ako jeho prirodzený modus výkonu

V slovenskom ústavnom práve má parlamentná rozprava osobitne silnú oporu v doktríne slobodného mandátu. Ústavný súd v citovanom **náleze PL. ÚS 6/2017** výslovne formuloval, že právo poslanca/poslankyne vystúpiť v parlamentnej rozprave je realizáciou jeho/jej mocenského oprávnenia ako člena/členky štátneho orgánu vykonávajúceho mandát chránený čl. 78 ods. 2 Ústavy, a nie len realizáciou všeobecného občianskeho práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 Ústavy. Ústavný súd tým vyslovil veľmi dôležitú tézu: parlamentný prejav poslanca/poslankyne nemožno podceňovať ako obyčajný prejav v súkromnej sfére, ale treba ho chápať ako imanentnú súčasť výkonu ústavnej funkcie reprezentanta/reprezentantky ľudu.

Tento záver má ďalekosiahle dôsledky. Znamená totiž, že obmedzenie rozpravy nemožno posudzovať len testom všeobecného obmedzenia slobody prejavu, ale najmä testom ochrany slobodného výkonu poslaneckého mandátu, princípom rovnosti poslancov/poslankyň a materiálnymi požiadavkami parlamentnej demokracie. Slobodný mandát implikuje, že poslanec a poslankyňa nie sú delegátmi viazanými príkazmi väčšiny, vedenia strany ani predsedajúceho alebo predsedajúcej, ale ústavným činiteľom a činiteľkou, ktorý/á má vlastné právo podieľať sa na parlamentnej deliberácii.

² Dostupná na: <https://pace.coe.int/en/files/17626/html>.

Rezolúcia PACE 1601 tento princíp zachytáva slovami, že poslanci a poslankyne musia svoj mandát vykonávať nezávisle, nesmú byť viazaní príkazmi a nemožno im vyčítať, že obhajujú myšlienky, ktoré idú proti oficiálnej politike vlády alebo ktoré nie sú dobre prijímané väčšinou obyvateľstva.

Práve odtiaľ plynie ústavný význam rozpravy. Rozprava je praktickou formou výkonu slobodného mandátu. Je miestom, kde sa mandát konkretizuje, kde sa poslanec a poslankyňa zúčastňujú na formovaní zákona, kde upozorňujú na ústavné riziká, kde podávajú pozmeňujúce návrhy, kde v mene svojich voličov vnášajú do procesu otázky, námietky a alternatívy. Bez reálnej možnosti rozpravy by zostal mandát ochudobnený na svoju deliberatívnu a kontrolnú dimenziu a zúžil by sa takmer výlučne na hlasovanie, teda na koncový technický akt bez adekvátneho predchádzajúceho diskurzu. Takéto zúženie by odporovalo materiálnemu chápaniu parlamentu v demokratickom a právnom štáte.

4. Demokratická legitimita zákona a požiadavka deliberatívnosti zákonodarného procesu

Ústavná legitimita zákona sa nespája iba s jeho obsahom, ale aj s procedúrou jeho prijatia. Ústavný súd to zreteľne vyjadril v **náleze PL. ÚS 26/2019**, keď uviedol, že dotváranie návrhu zákona počas rokovania národnej rady a jej výborov pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi je právom poslancov a poslankyň, pričom toto právo je spojené s procedurálnymi, formálnymi a obsahovými požiadavkami zabezpečujúcimi transparentnosť, predvídateľnosť a deliberatívnosť zákonodarného procesu. Ústavný súd zároveň zdôraznil, že iba hrubé a svojvoľné porušenia pravidiel legislatívneho procesu môžu vyvolať protiústavnosť zákona, čím nepriamo potvrdil, že deliberatívnosť a procedurálna férovosť sú samostatnými ústavnými hodnotami legislatívneho procesu.

Tým sa slovenská judikatúra zbieha s európskymi štandardmi Benátskej komisie a ODIHR. Benátska komisia vo svojom checklist-e o vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou (*Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist*)³ výslovne uvádza, že demokracia nemôže byť redukovaná na vládu väčšiny, že väčšina nemôže robiť čokoľvek len preto, že je väčšinou, a že väčšinová vláda je limitovaná ústavou a právom predovšetkým preto, aby chránila záujmy menšín. Doslova hovorí, že väčšina „*must not subdue the minority*“ a že má povinnosť rešpektovať tých, ktorí vo voľbách prehrali.

V tej istej línii Benátska komisia zdôrazňuje, že parlament, a osobitne opozícia, musí mať primeraný čas na diskusiu o návrhu zákona v závislosti od jeho významu a zložitosti, pričom zákony meniace základné inštitucionálne usporiadanie vyžadujú viac času než bežná legislatíva. Komplexné a kontroverzné návrhy si spravidla vyžadujú osobitne dlhý predstih, predbežné verzie a konzultácie, do ktorých má mať verejnosť zmysluplnú možnosť vstupovať. Benátska komisia pritom výslovne upozorňuje, že väčšina nesmie manipulovať procedúrou tak, aby sa vyhla verejným konzultáciám.

ODIHR vo svojich *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*⁴ ide ešte ďalej a uvádza, že legislatívny proces pred parlamentom má byť otvorený širokému spektru osôb a organizácií, aby sa zabezpečila živá a otvorená debata pred prijatím zákonov. Zároveň požaduje, aby na jednotlivé štádiá legislatívneho procesu bol vyčlenený dostatočný čas pre posúdenie dopadov,

³ Dostupná na:

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282019%29015>.

⁴ Dostupné na: https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/a/3/558321_3.pdf.

verejné konzultácie, diskusiu a efektívny scrutiny návrhov zákonov, pričom účastníci a účastníčky konzultácií musia mať dost' času na dôkladné preskúmanie návrhu a na prípravu kvalifikovaného vstupu. ODIHR tiež pripomína, že súdy pri preskúmaní zákonov môžu prihliadať nielen na obsah prijatého zákona, ale aj na proces, akým bol prijatý.

Pre ústavnoprávnu argumentáciu z toho plynie, že demokratické prijímanie zákonov nie je vyčerpané dodržaním formálneho kvóra a hlasovania. Patrí k nemu aj dostatočný čas na rozpravu, predvídateľnosť programu, dostupnosť podkladov, možnosť predkladať návrhy a protinavrhy, možnosť opozície a menšiny byť vypočutá, ako aj otvorenosť procesu voči verejnej kontrole. Tieto prvky spolu tvoria procedurálnu legitimitu zákona.

5. Opozícia a parlamentná menšina ako ústavne chránený prvok demokracie

Jedným z najdôležitejších všeobecných východísk je, že opozícia nie je nežiaduci vedľajší efekt zastupiteľskej demokracie, ale jej nevyhnutná a pozitívna súčasť. Rezolúcia PACE 1601 označuje politickú opozíciu za „*essential component of a well-functioning democracy*“ a ako jej základné práva výslovne vymenúva slobodu prejavu a slobodu názoru, právo zúčastňovať sa na dohľade, kontrole a scrutiny vlády, právo na informácie, právo klásť písomné a ústne otázky, právo interpelácie, právo iniciovať plenárne rokovania a právo byť zastúpená v parlamentných štruktúrach.

Benátska komisia v checklist-e z roku 2019 nadväzuje na PACE a konštatuje, že v poslednom desaťročí pozoruje znepokojivý trend označovaný formulou „*the winner takes it all*“, pri ktorom sa odbúravajú brzdy a protiváhy obmedzujúce silu parlamentnej väčšiny a čoraz častejšie dochádza k unáhlenému prijímaniu zákonov bez skutočnej politickej rozpravy. Tento text je z hľadiska ústavnej argumentácie mimoriadne silný, pretože presne pomenúva patologický stav, v ktorom sa parlamentná väčšina prestáva chápať ako dočasná držiteľka mandátu viazaný ústavou a začína sa chápať ako neobmedzená víťazka politického zápasu.

Benátska komisia zároveň zdôrazňuje, že mnohé otázky organizačného fungovania parlamentu sú síce všeobecné, ale majú osobitný význam práve pre opozíciu: publicita parlamentných debát, potreba kvalifikovanej väčšiny pri niektorých rozhodnutiach, slobodný mandát, sloboda prejavu, ochrana pred politickým tlakom či procesné záruky vo vnútroparlamentných sporoch. Podľa Komisie sú tieto záruky dôležité pre všetkých poslancov a poslankyne, no „*particularly important for the opposition MPs, who are more exposed to pressure from the majority*“.

Z ústavného hľadiska je preto potrebné akékoľvek obmedzenie rozpravy, procedurálnych práv, času na vystúpenie, práva podať pozmeňujúce návrhy alebo práva opozície reagovať na vládny návrh vždy skúmať aj cez prizmu ochrany parlamentnej menšiny. Formálne neutrálne pravidlo môže byť materiálne protiústavné, ak svojou štruktúrou alebo praktickým účinkom systematicky posilňuje väčšinu a oslabuje možnosti menšiny vstupovať do deliberácie.

6. Rozprava ako nástroj verejnej kontroly a publicity zákonodarstva

Parlamentná rozprava je zároveň nástrojom publicity, a tým aj demokratickej kontroly legislatívneho procesu verejnosťou. V klasickej liberálnej tradícii je publicita jedným zo základných korektívov výkonu verejnej moci. Mill v súvislosti s parlamentom výslovne zdôrazňuje, že jeho úlohou je vrhať svetlo publicity na konanie vlády a vytvárať arénu, v ktorej môže každá významná časť spoločnosti nechať svoj názor zaznieť pred oponentúrou.

Súčasný európske štandardy túto myšlienku preberajú v praktickej rovine. Benátska komisia zdôrazňuje publicitu parlamentných debát ako jednu z otázok zásadného významu pre opozíciu a pre fungovanie demokratického parlamentu všeobecne. ODIHR zároveň požaduje, aby legislatívny proces pred parlamentom bol otvorený širokému spektru aktérov a aktériek a aby verejnosť mala zmysluplnú možnosť zúčastniť sa na ňom svojím vstupom.

Verejnosť v reprezentatívnej demokracii kontroluje legislatívny proces predovšetkým sprostredkovaním: sleduje rozpravu, vidí argumenty pre a proti, vníma reakcie poslancov a poslankyň, sleduje, ktoré námietky boli ignorované a ktoré prijaté. Rozprava je preto médiom demokratickej zodpovednosti. Ak sa zužuje, skraca alebo umlčuje, verejnosť nestráca iba „politické divadlo“, ale prichádza o informácie potrebné na posúdenie, či parlament rozhodol poctivo, uvážene a na základe verejne obhájiteľných dôvodov. V tomto zmysle je rozprava integrálnou súčasťou transparentnosti legislatívneho procesu.

7. Čas na rozpravu ako kvalitatívna podmienka demokracie, nie ako čisto technická premenná

Osobitnú pozornosť si zasluhuje časový aspekt parlamentnej rozpravy. V európskom ústavnom a soft-law diskurze sa primeranosť času na diskusiu nepovažuje za internú technikáliu, ale za prvok demokratickej kvality legislatívy. Benátska komisia uvádza, že to, či mal parlament a osobitne opozícia primeraný čas na diskusiu o návrhu zákona, treba posudzovať podľa všetkých relevantných okolností, osobitne podľa zložitosti a významu návrhu. Zákony, ktoré menia základné inštitucionálne usporiadanie, potrebujú viac času. Komplexné a kontroverzné návrhy spravidla vyžadujú osobitne dlhý predstih, konzultácie a verejnú diskusiu. Naopak, kratšie lehoty a zjednodušené procedúry možno odôvodniť len pri menšej a nekontroverznej legislatíve a musia byť jasne definované a úzko vymedzené.

Tento štandard bol zreteľne zopakovaný aj v dočasnom stanovisku Benátskej komisie k francúzskemu čl. 49.3 ústavy Francúzska⁵. Komisia uviedla, že dostatočný čas má byť poskytnutý parlamentnej rozprave tak vo výboroch, ako aj na pléne, pričom sa musí zohľadniť najmä zložitosť a dôležitosť návrhu. Súčasne upozornila, že mechanizmy typu „guillotine“, ktoré skracujú alebo uzatvárajú rozpravu, sú demokraticky sporné, pretože obmedzujú parlamentnú diskusiu a tým zasahujú do scrutiny návrhu zákona.

ODIHR tento prístup dopĺňa v širšom rámci demokratického zákonodarstva, keď požaduje organizované a včasné legislatívne plánovanie a dostatočný čas na všetky etapy tvorby zákona, vrátane diskusie a efektívneho scrutiny návrhov. Táto požiadavka odráža poznanie, že kvalita zákona a jeho legitimita sú priamo viazané na čas potrebný pre argumentáciu, reflexiu, korekciu chýb a zapracovanie pripomienok.

Z ústavného hľadiska teda nemožno čas na rozpravu chápať čisto kvantitatívne. Nie je to iba otázka počtu hodín alebo minút, ale ide o kvalitatívny predpoklad toho, aby parlamentná deliberácia mohla vôbec splniť svoju funkciu. Nedostatok času môže mať za následok nedostatok informovanosti, nedostatok reflexie, redukciu pozmeňovacej činnosti, oslabenie opozície a nakoniec aj zníženie ústavnej legitimity výsledného zákona.

⁵ Dostupné na:

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282023%29024-e>.

8. Vnútroparlamentná autonómia a jej ústavné limity

Demokratický parlament má nepochybne značnú mieru autonómie pri organizovaní svojho rokovania, pri stanovovaní poriadkových pravidiel a pri regulácii rozpravy. Táto autonómia však nie je neobmedzená. Benátska komisia výslovne odmieta predstavu, že čokoľvek, čo je podľa litery ústavy alebo rokovacieho poriadku možné, je aj demokraticky prípustné. Ako sama uviedla, ide o „*misconception of democracy*“, lebo demokraciu nemožno redukovať na vládu väčšiny a väčšina nesmie podrobiť menšinu.⁶

Podobne ESĽP v rozsudku *Karácsony and Others v. Hungary* uznal, že parlament má právo reagovať na neporiadne správanie svojich členov a členiek, a chrániť riadny priebeh rokovania, no zároveň zdôraznil, že existuje úzky vzťah medzi efektívnou politickou demokraciou a efektívnym fungovaním parlamentu a že sloboda parlamentnej debaty má fundamentálny význam v demokratickej spoločnosti. Zásahy proti poslancom preto musia rešpektovať proporcionalitu a musia byť sprevádzané adekvátnymi procesnými zárukami. Práve ich absencia viedla ESĽP k záveru o porušení čl. 10 Dohovoru.

V tej istej línii Benátska komisia pri otázke pridelovania rečnickeho času uvádza⁷, že predsedajúci/predsedajúca síce má mať možnosť regulovať vystúpenia jednotlivých poslancov/poslankýň a obmedzovať nerelevantné či nadmerne dlhé prejavy alebo urážlivý jazyk, ale táto právomoc je ľahko zneužiteľná, najmä ak je predsedajúci/predsedajúca politicky afiliovaný s väčšinou. Preto musí existovať možnosť odvolania proti rozhodnutiam predsedajúceho/predsedajúcej na kolektívny orgán, v ktorom je opozícia primerane zastúpená.

Z toho plynie veľmi podstatná metodologická veta: vnútroparlamentná autonómia je ústavne rešpektovaná, ale nie samostatne legitimizujúcou kategóriou. Legitimitu získava iba vtedy, ak zostáva podriadená základným princípom právneho štátu, ochrane parlamentnej menšiny, slobodnému mandátu poslanca/poslankyne, proporcionalite zásahov a procesnej férovosti.

9. Sloboda parlamentného prejavu v judikatúre ESĽP a osobitná ochrana opozície

Európsky súd pre ľudské práva dlhodobo zastáva názor, že sloboda prejavu má osobitnú hodnotu, ak ide o volených zástupcov a zástupkyne a o politický prejav v otázkach verejného záujmu. V *Guide on Article 10^B* ESĽP sumarizuje svoju judikatúru tak, že je len malý priestor pre obmedzenia politického prejavu alebo diskusie o otázkach verejného záujmu a zároveň zdôrazňuje, že sloboda prejavu je osobitne dôležitá pre volených reprezentantov/reprezentantky, ktorí zastupujú svojich voličov a voličky, upozorňujú na ich obavy a obhajujú ich záujmy. Súd osobitne uvádza, že zásahy do slobody prejavu opozičného poslanca a poslankyne si vyžadujú najprísnejšiu kontrolu. Tento prehľad výslovne odkazuje na veci *Castells v. Spain* (rozsudok z 23. 4. 1992, sťažnosť č. 11798/85), *Karácsony and Others v. Hungary* a *Szanyi v. Hungary* (rozsudok z 8. 11. 2016, sťažnosť č. 35493/13).

Prípád *Castells v. Spain* je pre všeobecné východiská dôležitý tým, že ESĽP v ňom formuloval zásadu, podľa ktorej je len veľmi obmedzený priestor na obmedzovanie politického prejavu a diskusie vo veciach verejného záujmu, pričom išlo o prejav opozičného senátora. Prípád *Karácsony*

⁶ Víd' vyššie poznámku č. 3.

⁷ *Ibid.*

⁸ Dostupná na: <https://rm.coe.int/guide-on-article-10-freedom-of-expression-eng/native/1680ad61d6>.

and Others v. Hungary zasa ukazuje, že aj v samotnom parlamente môže byť poslanec či poslankyňa disciplinárne sankcionovaný/á iba za podmienok, ktoré rešpektujú proporcionalitu a minimálne procesné záruky. ESLP v ňom konštatoval, že hoci parlament môže chrániť riadny priebeh rokovania a práva ostatných poslancov a poslankýň, disciplinárne opatrenia nesmú byť svojvoľné a musia umožniť dotknutému poslancovi a poslankyni reálne sa brániť. *Szanyi v. Hungary* potvrdzuje, že parlamentné sankcie a zákazy parlamentných nástrojov môžu porušiť čl. 10 Dohovoru aj v rámci vnútroparlamentného priestoru.

Treba pritom dodať, že ochrana parlamentného prejavu podľa judikatúry ESLP nie je absolútna. ESLP v *Karácsony* výslovne uvádza, že sloboda parlamentnej debaty môže v určitých situáciách ustúpiť legitímnym záujmom ochrany riadneho priebehu parlamentnej práce a práv ostatných poslancov a poslankýň. Tento ústupok je však prípustný len za splnenia materiálnych a procesných podmienok: zásah musí sledovať legitímny cieľ, musí byť proporcionálny a musí byť sprevádzaný adekvátnymi procesnými zárukami. To je z pohľadu ústavnej argumentácie a abstraktnej kontroly zásadné, pretože to vytvára trojstupňový rámec posudzovania zákonných poriadkových opatrení v parlamente.

10. Procesné záruky ako neoddeliteľná súčasť legitímnej regulácie rozpravy

Ak má byť regulácia parlamentnej rozpravy a poriadku demokraticky akceptovateľná, nestačí, aby jej cieľom bol poriadok alebo efektívnosť. Musí byť sprevádzaná aj takými procesnými zárukami, ktoré minimalizujú riziko svojvôle predsedajúceho či predsedajúcej alebo väčšiny. ESLP vo veci *Karácsony* pripomenul, že aj keď sú poslanci a poslankyne povinní rešpektovať pravidlá rokovania a aj keď musia vedieť predvídať dôsledky svojho správania, disciplinárna právomoc parlamentu musí byť vykonávaná spôsobom rešpektujúcim princíp proporcionality, vrátane jeho procesnej zložky. Súd pokladal za rozhodujúce, že sankcionovaní poslanci/poslankyne nemali možnosť byť vypočutí a že sankcie boli prijaté plénom bez rozpravy, teda bez efektívnej procedurálnej ochrany.

Benátska komisia s tým korešponduje, keď výslovne žiada⁹ možnosť odvolania proti rozhodnutiam predsedajúceho/predsedajúcej na kolektívny orgán s primeraným zastúpením opozície. To je dôležité nielen z hľadiska spravodlivosti procesu, ale aj preto, že poriadkové zásahy v parlamente majú vždy politický kontext. Tzn. rozhoduje sa o priestore, ktorý má byť priznaný kritike vlády a väčšiny. Preto čím širšia je právomoc predsedajúceho/predsedajúcej obmedziť vystúpenie, odňať slovo alebo inak zasiahnuť do rozpravy, tým silnejšie musia byť procesné korektívy a tým presnejšie musí byť právna úprava.

Z hľadiska právneho štátu ide v podstate o aplikáciu všeobecných princípov legality, právnej istoty a zákazu zneužitia právomoci do vnútroparlamentného prostredia. Benátska komisia vo svojom *Rule of Law Checklist* pripomína¹⁰, že vláda práva je úzko previazaná s demokraciou a ľudskými právami, že jej funkciou je obmedzovať výkon verejnej moci, zavádzať zodpovednosť tých, ktorí ju vykonávajú, a chrániť menšiny pred svojvôľou väčšiny. Práve preto sa pravidlá upravujúce zákonodarný proces nemôžu vykladať izolovane od materiálnych princípov právneho štátu.

11. Väčšina, menšina a zákaz „majoritárneho absolutizmu“

⁹ Viď vyššie poznámku č. 3.

¹⁰ *Ibid.*

Jednou z nosných teoretických téz je myšlienka, že demokracia je viac než vláda väčšiny. Európska ústavná kultúra dlhodobo chápe demokraciu ako syntézu majority, práv menšiny, verejnej diskusie a vlády práva. Benátska komisia to formuluje explicitne: demokracia nemôže byť redukovaná na vládu väčšiny, väčšina síce počas volebného obdobia vedie krajinu, ale nesmie „*subdue the minority*“.¹¹

Tento výrok je mimoriadne vhodný ako normatívny most medzi právnou teóriou a ústavnou argumentáciou. V jazyku právnej filozofie zodpovedá Millovej požiadavke, aby aj prehlasovaný názor bol vypočutý. V jazyku deliberatívnej demokracie zodpovedá Habermasovej požiadavke legitimizácie práva prostredníctvom diskurzu. V jazyku legislatívnej teórie zodpovedá Waldronovej predstave zákonodarstva ako inštitúcie, ktorá premostuje rozumný nesúhlas prostredníctvom organizovanej deliberácie. V jazyku ústavného práva sa potom premieta do požiadavky, aby pravidlá parlamentnej rozpravy neboli nastavené tak, že väčšina si sama pre seba vytvorí legislatívne pohodlie za cenu umlčania menšiny.

Z tohto pohľadu má parlamentná opozícia nielen politickú, ale aj ústavnú hodnotu. Je nositeľkou kontroly, alternatívy a korektívy. Obmedziť jej rozpravu, zúžiť jej procedurálny priestor alebo ju vystaviť neprimerane širokým poriadkovým zásahom znamená zasahovať do samotnej štruktúry demokratickej súťaže a do systému brzd a protiváh.

12. Rozprava, pozmeňujúce návrhy a právo participovať na tvorbe textu zákona

Parlamentná rozprava nadobúda svoju plnú ústavnú hodnotu až v spojení s právom poslancov a poslankýň podieľať sa na formovaní textu zákona. Nestačí, aby poslanci a poslankyne mohli hovoriť, ale musia mať aj reálnu procesnú možnosť z rozpravy vyvodit' právne následky, najmä predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, reagovať na argumenty a kritizovať znenie návrhu zákona. Práve v tomto bode je relevantný nález PL. ÚS 26/2019, ktorý spája právo poslancov a poslankýň dotvárať návrh zákona s požiadavkami transparentnosti, predvídateľnosti a deliberatívnosti.

Benátska komisia v checklist-e z roku 2019 podčiarkuje, že opozícia má mať ako všeobecné pravidlo právo navrhovať zmeny vládnych návrhov zákonov. Súčasne vyžaduje, aby agenda bola zverejnená a podporné materiály sprístupnené vopred opozícii aj verejnosti, aby sa bolo možné pripraviť na rozpravu. Dodáva tiež, že texty navrhované na hlasovanie musia byť jasné, prístupné poslancom a poslankyniam s dostatočným časom pred hlasovaním a že prijaté texty nesmú byť po hlasovaní obsahovo zmenené.

Tieto požiadavky ukazujú, že parlamentná rozprava nie je chápaná izolovane, ale ako súčasť širšieho práva poslancov a poslankýň participovať na tvorbe normatívneho obsahu zákona. Ak je rozprava obmedzená tak, že *de facto* paralyzuje pozmeňovaciu činnosť, redukuje možnosť odpovedať na nové argumenty alebo znemožňuje serióznú prípravu na prerokovanie, ide o zásah nielen do slobody parlamentného prejavu, ale aj do samotnej funkcie poslanca a poslankyne ako spolutvorcov zákona.

13. Všeobecné syntetické východisko

¹¹ Ibid.

Po prvé, parlamentná rozprava je imanentnou súčasťou reprezentatívnej demokracie, lebo vytvára priestor, v ktorom sa vôľa ľudu neprejavuje iba numericky hlasovaním, ale aj kvalitatívne prostredníctvom pluralitnej argumentácie, konfrontácie dôvodov a verejnej kontroly zákonodarcu. Túto tézu podporuje klasická doktrína reprezentatívnej vlády, deliberatívna teória demokracie aj európske ústavné soft-law.

Po druhé, slobodný výkon poslaneckého mandátu zahŕňa právo poslanca a poslankyne vstúpiť do parlamentnej rozpravy a podieľať sa na formovaní zákona. V slovenskom ústavnom práve nejde o obyčajné občianske právo hovoriť, ale o výkon ústavnej funkcie poslanca a poslankyne. To výslovne potvrdzuje nález ústavného súdu PL. ÚS 6/2017.

Po tretie, demokratická legitimita zákona závisí nielen od výsledku hlasovania, ale aj od kvality procedúry jeho prijatia. Transparentnosť, predviateľnosť, deliberatívnosť, dostatok času na prerokovanie, dostupnosť podkladov, právo predkladať zmeny a možnosť verejnej kontroly tvoria súčasť ústavných nárokov na zákonodarný proces. Túto tézu potvrdzujú nález ústavného súdu PL. ÚS 26/2019, Benátska komisia aj ODIHR.

Po štvrté, opozícia a parlamentná menšina nie sú nežiaducou prekážkou efektívneho vládnutia, ale ústavne relevantným korektívom väčšiny. Demokracia nie je systém „winner takes all“. Väčšina síce rozhoduje, ale nesmie podriaďiť menšinu, umlčať ju alebo ju procedurálne zbaviť možnosti vykonávať svoju kontrolnú a alternatívnu funkciu.

Po piate, vnútroparlamentná autonómia a poriadková právomoc predsedajúceho/predsedajúcej sú legitímne len potiaľ, pokiaľ slúžia ochrane riadneho priebehu rokovania a práv ostatných poslancov a poslankyň, sú primerané, opreté o dostatočne určité pravidlá a sprevádzané efektívnymi procesnými zárukami proti svojvôli. To jasne vyplýva z *Karácsony and Others v. Hungary*, aj zo stanovísk Benátskej komisie.

Po šieste, sloboda prejavu volených zástupcov a zástupkyň a najmä opozičných poslancov a poslankyň požíva v európskom právnom priestore zvýšenú ochranu. Každý zásah do ich parlamentného prejavu si vyžaduje osobitne prísne skúmanie, pretože sa dotýka nielen individuálneho prejavu poslanca a poslankyne, ale aj práva jeho voličov a voličiek byť reprezentovaní a práva verejnosti poznať a hodnotiť priebeh demokratickej deliberácie.

VI.

K nesúladu napadnutých zákonov s referenčnými ústavnými normami

1. Východiskové hodnotenie napadnutých ustanovení

Podľa názoru navrhovateľov sú napadnuté zákony v jadre ústavne problematické, pričom najväčšie dôvody protiústavnosti sa sústreďujú do týchto okruhov.

- i. Prvým je systémové obmedzenie rozpravy v novom a napadnutom § 27 a napadnutom § 30 zákona o rokovacom poriadku, ktoré už nejde len po hrane prípustnej regulácie, ale smeruje k podstatnému zúženiu priestoru na parlamentnú deliberáciu;
- ii. Druhým je koncentrácia širokej, neurčite formulovanej a sankčne extrémnej moci v rukách predsedajúceho/predsedajúcej podľa nového a napadnutého § 32 zákona o rokovacom poriadku spolu s naviazaním na stratu celého platu a paušálnych náhrad;

- iii. Tretím je zákaz politických symbolov na odevu a zákaz vizuálnych prejavov podľa nového napadnutého znenia § 9a zákona o rokovacom poriadku;
 - iv. Štvrtým je zmrazenie klubovej a výborovej konfigurácie počas celého funkčného obdobia;
 - v. Piatym je otvorenie priestoru pre fyzický zásah Parlamentnej stráže do rokovacej sály, teda nového doplnenia a napadnutého § 144a ods. 1 zákona o rokovacom poriadku.
2. **Nový § 30 a súvisiaci nový § 27 zákona o rokovacom poriadku: zásah do podstaty parlamentnej rozpravy, do slobodného výkonu mandátu poslanca a nesúladi s čl. 1 ods. 1, čl. 31, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy a čl. 10. Dohovoru**

Pri posudzovaní ústavnosti novej úpravy napadnutého § 30 zákona o rokovacom poriadku a súvisiacich zmien v napadnutom § 27 zákona o rokovacom poriadku nemožno vychádzať iba z izolovanej otázky, či parlament smie určitým spôsobom regulovať čas rozpravy. Odpoveď na túto čiastkovú otázku je sama osebe kladná, čo výslovne vyplýva aj z nálezov ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/2017.

Ústavný súd práve tam uviedol, že právo poslanca a poslankyne vystúpiť v parlamentnej rozprave je realizáciou ich mocenského oprávnenia ako členov štátneho orgánu vykonávajúceho mandát chránený čl. 78 ods. 2 Ústavy, že existencia rokovacieho poriadku nie je popretím slobodného výkonu mandátu, ale naopak jeho predvídateľným organizačným rámcom, a že parlamentná samoregulácia je prejavom funkčnej autonómie parlamentu. Zároveň však ústavný súd vyslovil limit, ktorý je pre túto vec rozhodujúci: ak by zmena vnútorných pravidiel parlamentu zasiahla do slobodného výkonu poslaneckého mandátu v intenzite porušujúcej jeho podstatu a zmysel, bol by namiesto ochranný zásah ústavného súdu.

Práve z tohto dôvodu podľa navrhovateľov nemožno nález PL. ÚS 6/2017 chápať ako prekážku napadnutia novej právnej úpravy, ale skôr ako metodologický rámec, v ktorom sa musí posúdiť, či zákonodarca ešte zostal v rovine prípustnej organizácie rozpravy, alebo už prekročil hranicu, za ktorou sa procedurálne pravidlo mení na nástroj materiálneho oslabenia opozície, menšiny a jednotlivého poslanca a poslankyne.

Ústavný súd v tom istom náleze zdôraznil, že pravidlá parlamentnej rozpravy sa sice môžu v demokratickom parlamente meniť, no ich regulácia nesmie byť samoučelná a nesmie poprieť význam rozpravy ako jadra parlamentnej činnosti. Pri nastavovaní týchto pravidiel treba zohľadniť nielen racionalitu a efektívnosť zákonodarstva, ale aj procedurálnu spravodlivosť, potrebu vypočutia strán zastúpených v parlamente, ochranu práv všetkých poslancov a poslankýň, a zamedzenie obštrukciám. Ústavný súd navyše výslovne dodal, že parlament nie je orgánom väčšiny, ale je založený na slobodnom výkone mandátu všetkých svojich členov a členiek, a na ich rovnosti bez ohľadu na politickú príslušnosť, pričom princíp väčšinového rozhodovania je neoddeliteľne spojený s ochranou práv parlamentnej menšiny.

Ak sa tento test aplikuje na napadnutý zákon, ukazuje sa, že problém nespočíva v jedinom prvku, ale v kumulatívnom účinku viacerých zmien, ktoré spolu vytvárajú nový režim rozpravy.

Najsilnejší argument protiústavnosti vidia navrhovatelia v tom, že napadnutý zákon robí z časového obmedzenia rozpravy nie výnimočný nástroj, ale nový štandard.

Kým doteraz účinné znenie zákona o rokovacom poriadku pracovalo s individuálnym rečníckym časom a s osobitným mechanizmom určenia celkovej dĺžky rozpravy v § 29a zákona o rokovacom poriadku, napadnutý zákon ruší § 29a a zavádza nové všeobecné pravidlo, podľa ktorého je dĺžka času na rozpravu k bodu programu najviac 37,5 hodiny, pričom ju možno na návrh aspoň dvoch klubov bez rozpravy skrátiť až na 12,5 hodiny. Čas sa potom rozdeľuje pomerne medzi kluby a poslancov/poslankyne mimo klubov a po jeho uplynutí sa ďalšie ústne vystúpenia už nepripustia - ostáva len možnosť odovzdať písomný prejav. Do vyhradeného času sa navyše započítava aj čas prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu, čas faktických poznámok a čas procedurálnych návrhov.

V tomto bode je potrebné osobitne zdôrazniť, že takto koncipovaná úprava sa už zásadne líši od stavu, ktorý ústavný súd posudzoval v roku 2019. V náleze PL. ÚS 6/2017 ústavný súd opieral ústavnú akceptovateľnosť vtedajšieho § 30 zákona o rokovacom poriadku o viacero okolností: zachovaná bola možnosť dvoch vystúpení k tej istej veci, rečnícky čas činil spolu 30 minút, navrhovateľa/navrhovateľky a spravodajcovia/spravodajkyne neboli limitovaní; prednes písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu sa do rečníckeho času nezapočítaval; ústavný súd zároveň poukázal na to, že už dlhodobo existoval inštitút určenia celkovej dĺžky rozpravy podľa § 29a zákona o rokovacom poriadku, ktorý sa však uplatňoval ako osobitný mechanizmus, a nie ako nový všeobecný model celej rozpravy. Práve na týchto prvkoch ústavný súd vystaval svoj záver, že vtedajšia úprava ešte nezasahuje do podstaty výkonu mandátu.

Napadnutý zákon však mení celú architektúru: oralita rozpravy sa zužuje na klubovo prideľovaný „časový balík“, do ktorého sa navyše započítavajú faktické poznámky, procedurálne návrhy aj prednes pozmeňujúcich návrhov. To znamená, že poslanec alebo poslankyňa je trestaný/á časovo už za samotnú procesnú obranu svojich práv a za reakcie na priebeh schôdze. Taká úprava odrádza od spontánnej polemiky, od procedurálnej kontroly väčšiny aj od živého reagovania na nové argumenty.

Zásadne oslabenie významu orality vidia navrhovateľa aj v tom, že nevypočutého poslanca či poslankyňu napadnutý zákon odkazuje na písomný prejav pripojený k zápisnici. Výsledkom je, že právo poslanca a poslankyne „vystúpiť“ v rozprave sa mení na podmienenú a vyčerpatelnú možnosť, ktorá je závislá od predchádzajúcej spotreby času inými členmi a členkami ich klubu, respektíve od neexistencie ďalších procedurálnych reakcií počas rokovania.

Takáto konštrukcia je ústavne problematická preto, že parlamentná rozprava v materiálnom právnom štáte neplní len informačnú, ale aj deliberatívnu, korektívnu a verejnokontrolnú funkciu. Písomný text pripojený k stenografickej zápisnici túto funkciu nenahrádza. Neumožňuje bezprostrednú reakciu na argument predrečníka/predrečníčky, nevytvára politický tlak na repliku vlády či väčšiny, nevstupuje do dynamiky parlamentného presvedčania a neplní ani rovnakú mediálnu a verejnokontrolnú úlohu ako živý prejav v pléne. Z pohľadu ústavnej teórie je preto potrebné odlišiť právo „vložiť text do zápisnice“ od práva zúčastniť sa na živej parlamentnej deliberácii. Druhé nemožno redukovať na prvé bez zásahu do zmyslu samotnej rozpravy.

Napadnutý zákon sa dostáva do konfliktu aj s vyššie citovanými európskymi štandardmi, pretože síce formálne pracuje s pomerným rozdelením času, ale materiálne zavádza režim, ktorý favorizuje organizovanú klubovú väčšinu a znevýhodňuje jednak menšie kluby, resp. poslancov a poslankyne mimo poslaneckých klubov.

Osobitne závažný je dopad na poslancov a poslankyne, ktorí nie sú členmi poslaneckého klubu. Pri najkratšej prípustnej dĺžke rozpravy 12,5 hodiny ide po prepočte len o ekvivalent 5 minút na jedného poslanca alebo poslankyňu. Kluby môžu s prideleným časom hospodáriť flexibilne, nezaradený poslanec alebo poslankyňa takúto vnútroklubovú redistribúciu nemá. Je teda pravda, že formálne ide o „pomerný“ model, no materiálne ide o model, ktorý posilňuje blokovú logiku klubov a oslabuje individuálnu zložku mandátu. To je práve typ situácie, pred ktorou ústavný súd v náleze PL. ÚS 6/2017 varoval, keď uviedol, že parlamentné pravidlá by sa dostali do ústavného konfliktu, ak by vytvárali rozdielne alebo diskriminačné pravidlá výkonu mandátu podľa príslušnosti k väčšine alebo menšine.

Podľa presvedčenia navrhovateľov je napadnutý zákon v tejto časti aj z týchto dôvodov v rozpore s princípom rovnosti všetkých poslancov a poslankyň ako reprezentácie občanov/občianiek bez ohľadu na politickú príslušnosť, a teda v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy, ale v širšom pohľade aj v nesúlade s čl. 31 Ústavy.

Ústavný problém spočíva podľa presvedčenia navrhovateľov aj v tom, že napadnutý zákon obmedzuje aj navrhovateľa/-lku a spravodajcu/-kyňu na 40 minút súhrnne počas rozpravy a 10 minút na záverečné slovo, a zároveň posúva lehotu na zverejnenie pozmeňujúcich návrhov už do začiatku rokovania o bode. V spojení s možnosťou skrátiť rozpravu sa tým oslabuje deliberatívny charakter legislatívneho procesu.

Ústavnú problematickosť novej právnej úpravy zvyšuje aj to, že do časového balíka sa započítavajú aj faktické poznámky, procedurálne návrhy a prednes písomne vyhotovených pozmeňujúcich návrhov. Tým sa totiž procedurálna obrana práv poslanca a poslankyne mení na spotrebu času určeného na vecnú diskusiu. Poslanec alebo poslankyňa sú tak postavení pred umelú voľbu, či budú hovoriť k meritu návrhu zákona, alebo budú reagovať na procesné excesy, či upozornia na porušenie rokovacieho poriadku, či podajú procedurálny návrh, či sa vyjadria k predneseným argumentom faktickou poznámkou, alebo či využijú priestor na vlastný normatívny návrh. Ústava však nepozná takto konštruovanú dilemu medzi obsahovou a procedurálnou participáciou. Práve naopak, parlamentná deliberácia predpokladá, že poslanec či poslankyňa môžu nielen hovoriť, ale aj reagovať, namietat, korigovať a procesne brániť férovosť rokovania. Ak zákon viaže všetky tieto modality na ten istý vyčerpatelný časový fond, oslabuje tým nielen množstvo reči, ale aj pluralitu jej funkcií.

Osobitne závažný je aj dopad novely na pozmeňovaciu činnosť. Podľa novej úpravy v zmysle napadnutého zákona písomne vyhotovené pozmeňujúce a doplňujúce návrhy zverejňujú na webovom sídle národnej rady, a ak sú zverejnené do začiatku rokovania o príslušnom bode, považujú sa za predložené už oznámením a stručným odôvodnením v rozprave. Ak zverejnené nie sú, musia byť v rozprave prednesené. Súčasne však zákon ustanovuje, že čas prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho návrhu sa do klubového alebo individuálneho limitu započítava. To znamená, že novela neutrálne nevytvára priestor pre pozmeňovanie, ale naopak tlačí poslanca alebo poslankyňu k tomu, aby všetky zmeny pripravil/a vopred ešte pred začatím rokovania o bode, ak nechce míňať vlastný debatný čas. Taký model je v rozpore s prirodzenou logikou parlamentnej rozpravy, pretože tá sa má odohrávať aj ako priestor, v ktorom sa rodia reakcie na argumenty zaznievajúce v pléne. Pozmeňujúci návrh je často práve odpoveďou na priebeh rozpravy, nie len jej predpokladom. Ak právna úprava ekonomicky a časovo penalizuje tie návrhy, ktoré vzniknú alebo sa preformulujú až v reakcii na rozpravu, oslabuje deliberatívny charakter

druhého čítania. Tento záver je plne súladný s nálezom PL. ÚS 26/2019, v ktorom ústavný súd uviedol, že dotváranie návrhu zákona počas rokovania národnej rady prostredníctvom pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov je právom poslancov a poslankýň, pričom toto právo je spojené s procedurálnymi, formálnymi a obsahovými požiadavkami zabezpečujúcimi transparentnosť, predvídateľnosť a deliberatívnu kvalitu zákonodarného procesu.

Ústavný súd v náleze PL. ÚS 26/2019 pripomenul, že procedurálne pravidlá majú zabezpečovať transparentnosť, predvídateľnosť a deliberatívnu kvalitu zákonodarného procesu. Ak sa z rozpravy stane len vopred časovo stlačený a procedurálne penalizovaný priestor, zákonodarný proces stráca práve tú deliberatívnu kvalitu, ktorú ústava vyžaduje.

Preto podľa názoru navrhovateľov napadnuté ustanovenia § 27 a § 30 zákona o rokovacom poriadku nepredstavuje len štandardný nástroj efektívnosti, ale už zásah do podstaty a zmyslu výkonu mandátu poslanectva, najmä práv opozície a nezaradených poslancov a poslankýň. Zároveň postihovaním poslancov a poslankýň bez klubovej príslušnosti na ich práve zapojiť sa plnohodnotne a v rovnakej miere do parlamentnej rozpravy sa kroví slobodná súťaž politických síl.

Podľa záveru navrhovateľov argumenty uvedené v tejto časti návrhu a dopady napadnutého zákona v opísaných častiach zakladajú nesúlad napadnutého zákona v opísaných častiach s čl. 1 ods. 1, čl. 31, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy.

3. **Nový § 32 a § 49a ods. 2 zákona o rokovacom poriadku a platová sankcia podľa § 7 ods. 3 zákona o platových pomeroch: neurčitost', arbitrárnost', zjavná neprímeranosť a nesúlad s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy čl. 10 Dohovoru**

Druhý ťažiskový okruh protiústavnosti tvorí nový a napadnutý § 32 zákona o rokovacom poriadku spolu s novým a napadnutým § 7 ods. 3 zákona o platových pomeroch, a ktorý nadväzuje na vykázanie alebo vyvedenie poslanca či poslankyne stratou celého platu, funkčného príplatku a paušálnych náhrad na nasledujúci mesiac, pri vyvedení dokonca ďalšieho jedného platu. Ide o mimoriadne tvrdú majetkovú sankciu naviazanú na veľmi neurčité zákonné kritériá.

V prvom rade v napadnutom zákone použité pojmy ako „prekročil hranice slušnosti“, „inak vyrušuje“, „obťažuje rečníka zvukom“ alebo „diskrétna zóna“ sú z pohľadu princípu právnej istoty a zákazu svojvôle (čl. 1 ods. 1 Ústavy) nedostatočne určité.

Samy osebe a vo všeobecnej rovine by mohli byť aj na prvý pohľad vágne zákonné pojmy udržateľné, ak by ich vyvažovali silné a jasné procesné garancie a primerané sankcie. Pri napadnutom zákone je to však opačne: rozhoduje predsedajúci/predsedajúca prakticky arbitrárne, námietka dotknutého poslanca alebo poslankyne nemá odkladný účinok a o námietke rozhoduje sama národná rada bez rozpravy, teda väčšina, ktorá spravidla stojí za predsedajúcim/predsedajúcou.

Napadnutým zákonom sa tak vytvára model, v ktorom je výkon sankčnej moci okamžitý, politicky majoritný a bez neutrálnej procesnej brzdy. Práve nedostatok procesných záruk bol jedným z dôvodov, pre ktoré ESLP v prípadoch *Karácsony* a *Szanyi* zistil porušenie čl. 10 Dohovoru.

Z ústavného hľadiska je mimoriadne ťažko obhájiteľné, aby jediné vykázanie z rokovacej sály pre neurčito formulované porušenie slušnosti automaticky viedlo k strate celého nasledujúceho

mesačného platu, funkčného príplatku a paušálnych náhrad. **Takáto sankcia je očividne neproporcionálna a v nesúlade s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 73 ods. 2 Ústavy.** Nejde už o poriadkové opatrenie slúžiace na obnovu pokoja v sále, ale o majetkový trest, ktorý má odstrašujúci účinok na budúce vystúpenia poslanca alebo poslankyne. Pri vyvedení sa navyše sankcia násobí. Priamy chilling effect na opozičný prejav je tu zrejmý.

Pokiaľ ide o výbory, navrhovatelia poukazujú na napadnutý § 49a ods. 2 zákona o rokovacom poriadku. Napadnutý zákon mení jeho prvú vetu tak, že do výborovej roviny prenáša rovnaký jazyk prekročenia hraníc slušnosti, hanlivých, urážlivých alebo vulgárnych výrazov či gest a narušania priebehu rokovania. To znamená, že spornosť neurčitosti a možnosti arbitrárnej aplikácie nie je viazaná len na plénum, ale je rozšírená aj na rokovacie miestnosti výborov. Napadnutý zákon buduje jednotný poriadkový režim založený na neurčitých pojmoch a silnej diskrečnej moci predsedajúcich nielen v pléne, ale aj v kľúčových pracovných orgánoch parlamentu.

Napadnutý zákon ďalej zavádza, že vyvedenému alebo opakovane vykázanému poslancovi/poslankyni sa neumožní účasť na celej schôdzi až do jej skončenia, s výnimkou hlasovania. Tým sa poslanec alebo poslankyňa síce formálne nezbaví hlasovacieho práva, ale zbaví sa jadra parlamentnej účasti, teda možnosti hovoriť, procedurálne zasahovať, reagovať a kontrolovať priebeh rokovania. To už je zásah do výkonu mandátu, nie iba organizačné usmernenie. **V logike nálezu PL. ÚS 6/2017 práve tu možno hovoriť o ohrození podstaty a zmyslu výkonu mandátu a o rozpore s čl. 73 ods. 2 Ústavy.**

V náleze PL. ÚS 6/2017 ústavný súd ešte obhajoval vtedajšiu úpravu aj tým, že bola postavená na princípe gradualizmu a že proti opatreniam predsedajúceho/predsedajúcej existovali korekčné mechanizmy. Teraz však napadnutý zákon jednak radikálne zosilňuje následky vykázania a vyvedenia cez § 7 ods. 3 napadnutého zákona, jednak rozširuje oprávnenie podať návrh na disciplinárne konanie aj na podpredsedu/podpredsedníčku národnej rady. V spojení s tým, že námietka proti opatreniu podľa § 32 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku nemá odkladný účinok a rozhoduje sa o nej bez rozpravy, je dnešný režim podstatne tvrdší než ten, ktorý ústavný súd posudzoval v roku 2019.

Napadnuté zákony sú tak v časti **§ 32 a § 49a ods. 2 zákona o rokovacom poriadku a § 7 ods. 3 zákona o platových pomeroch** v nesúlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy čl. 10 Dohovoru

4. Zákaz politických symbolov na odevu a zákaz vizuálnych prejavov podľa § 9a zákona o rokovacom poriadku ako kvalifikovaný zásah do politického prejavu a do slobodného výkonu mandátu poslanca a nesúlad s čl. 1 ods. 1, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy a čl. 10 Dohovoru

Pozmeňujúci a dopĺňujúci návrh v II. čítaní k novele rokovacieho poriadku doplnil do napadnutého § 9a zákona o rokovacom poriadku povinnosť nosiť „formálny odev“ a zakazuje nosenie odevu alebo doplnkov, ktoré propagujú politickú stranu alebo politické hnutie, šíria reklamu alebo zobrazujú urážlivý obsah. Zároveň nový a napadnutý § 32 zákona o rokovacom poriadku rozširuje zákaz transparentov, plagátov, letákov a iných vizuálnych zobrazení aj na ich vyhotovovanie a používanie v rokovacej sále.

Napadnutý zákon v tejto časti nepredstavuje iba technickú úpravu poriadku v rokovacej sále, ale kvalitatívne odlišný typ zásahu do parlamentného prejavu poslanca a poslankyne. Kým legitímna regulácia rokovania môže smerovať k zaisteniu dôstojnosti, prehľadnosti a funkčnosti rozpravy, napadnutý zákon tu zasahuje priamo do spôsobov, ktorými poslanec a poslankyňa politicky komunikuje svoj postoj v pléne, a to nielen verbálne, ale aj symbolicky, vizuálne a identifikačne. Tým sa už neobmedzuje iba „technika“ vystúpenia, ale samotná politická expresia poslanca a poslankyne v priestore, ktorý je ústavne určený na stret politických názorov.

Práve tu treba vyjsť z **nálezu ústavného súdu PL. ÚS 6/2017**. Ústavný súd v tomto náleze zdôraznil, že parlamentná autonómia je funkčná, nie absolútna, a že hoci parlament má právo organizovať svoju prácu a zabezpečovať poriadok počas rokovania, súdny prieskum je na mieste tam, kde by vnútorné pravidlá zasiahli do slobodného výkonu mandátu v intenzite porušujúcej jeho podstatu a zmysel. Zároveň ústavný súd pri rekapitulácii judikatúry ESLP vo veci **Karácsony and Others v. Hungary** uviedol, že medzi záujmami väčšiny a jednotlivého poslanca a poslankyne musí byť zachovaná rovnováha, že parlamentná autonómia nemôže slúžiť na potlačenie slobody prejavu jednotlivého poslanca/poslankyne a že táto sloboda je v srdci politickej debaty v demokratickej spoločnosti.

Podľa navrhovateľov ani v priestore parlamentu nie je väčšina oprávnená akýmkoľvek spôsobom predefinovať, aké formy politickej komunikácie budú ešte tolerované a aké už nie, pokiaľ sa tak deje nie na základe úzko chápaného poriadkového dôvodu, ale fakticky na základe nesúhlasu s politickou viditeľnosťou opozičného alebo menšinového prejavu. Zákaz nosenia odevu alebo doplnkov propagujúcich politickú stranu alebo hnutie je v tomto smere osobitne problematický. Nejde o neutrálny poriadkový zákaz, ale o obsahovo selektívny zákaz politickej identity a politického združenia v samotnom priestore parlamentu. Poslanci a poslankyne nie sú v pléne súkromnými osobami oddelenými od ich politickej identity, sú zástupcami a zástupkyňami voličov/voličiek, spravidla zvolenými ako nositelia a nositeľky konkrétneho politického programu a straníckej príslušnosti. Ak zákon zakazuje, aby túto príslušnosť vyjadrili aj symbolicky na odevu alebo doplnku, nejde už iba o reguláciu formy rokovania, ale o zásah do jednej z prirodzených foriem politického prejavu.

Nález ústavného súdu PL. ÚS 6/2017 pritom nemožno čítať tak, že každá regulácia formy prejavu je automaticky ústavne konformná. Naopak, z nálezu vyplýva len to, že určitý okruh vtedajších zákazov ústavný súd ešte nepovažoval za zásah do samotnej podstaty mandátu. Ústavný súd vtedy vychádzal z toho, že podstatou parlamentného prejavu je voľný ústny prednes a že zákaz transparentov či prezentácií podľa vtedy skúmaného stavu ešte neodnímal poslancovi alebo poslankyni možnosť slobodne sa vyjadriť k predmetu rokovania za rovnakých podmienok ako ostatní poslanci/poslankyne. Zároveň však veľmi jasne oddelil prípustnú reguláciu od takej zmeny pravidiel, ktorá by už narušila samotné jadro výkonu mandátu.

Napadnutý zákon už nejde len po línii zákazu transparentov a prezentácií, ale posúva zásah o úroveň vyššie. Kým v prípade posudzovanom v náleze PL. ÚS 6/2017 ústavný súd vyhodnotil napadnuté opatrenia ako reguláciu vonkajšej stránky vystúpenia, dnešná právna úprava podľa mienky navrhovateľov zasahuje aj do osobného, identifikačného a trvale prítomného politického symbolu poslanca či poslankyne, teda do ich odevu a doplnkov. Inými slovami, štát už nehovorí, že v rozprave poslanec a poslankyňa nesmú používať plagáty alebo prezentáciu, ale hovorí, že ani svojou vizuálnou identitou v pléne nesmú komunikovať svoju politickú príslušnosť. To je podľa

presvedčenia navrhovateľov kvalitatívne odlišný zásah. Je to zásah obsahovo zameraný, pretože sa netýka všetkých vizuálnych prejavov rovnako, ale výslovne mieri na prejavy propagujúce politickú stranu alebo hnutie. Takáto zákonná úprava je bližšia cenzúrnej kontrole politického posolstva než neutrálnej poriadkovej regulácii.

V tomto bode je vhodné oprieť sa aj o európsky štandard. ESĽP vo veci **Karácsony and Others v. Hungary** uznal, že parlament má široký priestor regulovať vnútorný poriadok a chrániť efektívne fungovanie rokovania, no zároveň zdôraznil, že sloboda prejavu poslanca a poslankyne je v samotnom centre politickej debaty a že parlamentná autonómia nesmie slúžiť na jej potlačenie. Súd napokon konštatoval porušenie čl. 10 Dohovoru pre nedostatok primeraných procesných záruk pri sankcionovaní poslancov a poslankyň.

Je pravda, a navrhovatelia to *hic et nunc* poctivo priznávajú, že nález ústavného súdu PL. ÚS 6/2017 číta rozsudok ESĽP vo veci **Karácsony** tak, že ESĽP neoznačil samotný zákaz transparentov alebo megafónov za protiústavný či *per se* nedovolený, ale za problematický označil najmä sankčný a procesný režim. Ústavný súd výslovne uviedol, že podľa názoru ESĽP použitie plagátov či transparentov nie je zaužívaným spôsobom vyjadrenia názorov poslancov a poslankyň, a že takýmto správaním možno narušiť poriadok v parlamente. To však podľa názoru navrhovateľov ešte neznamená, že národný zákonodarca smie blanketne a bez jemnejšieho rozlíšenia zakázať všetky pokojné vizuálne či symbolické formy politického prejavu a navyše ich spojiť s veľmi tvrdými sankciami. Z **Karácsony** ani z nálezu ústavného súdu PL. ÚS 6/2017 podľa tvrdenia navrhovateľov nevyplýva voľný bianko šek pre parlamentnú väčšinu. Vyplýva z nich iba to, že istá miera poriadkovej regulácie je možná, ak sleduje legitímny cieľ, je primeraná, presná a nie je zneužitá proti menšine.

A práve tu sa podľa navrhovateľov napadnutý zákon dostáva do ústavného konfliktu. Problém nespočíva iba v samotnom zákaze transparentov a iných vizuálnych zobrazení, ale v kumulatívnom účinku troch prvkov:

- i. Po prvé, zákaz je formulovaný široko a blanketne;
- ii. Po druhé, zasahuje aj politické symboly na odevy a doplnkoch, teda do sféry, ktorú ústavný súd v náleze PL. ÚS 6/2017 vôbec neposudzoval;
- iii. Po tretie, tieto zákazy sú po novom osadené do omnoho tvrdšieho poriadkového a sankčného režimu, v ktorom má plénu predsedajúca osoba výrazne širšie právomoci, vrátane možnosti vykázania, vyvedenia a sprostredkovane aj zásahu do platu poslanca či poslankyne.

Teda aj keby bolo možné izolovane akceptovať určitý zákaz rušivých transparentov, ústavná prípustnosť sa zásadne mení, ak je ten istý zákaz súčasťou systému, ktorý umožňuje rýchly, politicky majoritný a veľmi tvrdý represívny zásah proti opozičnému prejavu.

Dôležitý je podľa navrhovateľov aj argument obsahovej neutrality. V právnom štáte je podstatný rozdiel medzi zákazom predmetov, ktoré objektívne ohrozujú bezpečnosť alebo fyzický priebeh rokovania, a zákazom prejavov, ktoré nesú politické posolstvo. Zbrane, výbušniny či paralyzujúce prístroje sú zakázané preto, že sú samy osebe nebezpečné. Transparent, odznak, nášivka alebo iný symbol však neohrozuje rokovanie svojou fyzickou podstatou, ale iba tým, že komunikuje obsah.

Ak zákon tieto kategórie funkčne približuje a zakazuje ich rovnakým spôsobom, už tým signalizuje, že problémom nie je fyzické narušenie poriadku, ale samotná viditeľnosť politického posolstva.

Ešte presvedčivejšie to vyznie v spojení s odlišným stanoviskom sudcu ústavného súdu Mészárosov k nálezu PL. ÚS 6/2017. V odlišnom stanovisku sa výslovne uvádza, že demokracia nie je iba diskusia slov, ale aj súťaž symbolov, a preto ju treba aj „vidieť“. Osobitne sa tam zdôrazňuje, že v pléne poslanci a poslankyne nekomunikujú iba navzájom, ale aj so svojimi voličmi a voličkami, že plénum je priestorom aj politickej reprezentácie, a že vizuál demokracie nemá len estetický, ale najmä funkčný význam. Odlišné stanovisko navyše výslovne pracuje s myšlienkou, že na obmedzenie takýchto foriem prejavu musí existovať naliehavá spoločenská potreba, pričom argumentuje aj tým, že slovenská parlamentná skúsenosť po roku 1989 skôr svedčí v prospech potreby tento priestor nezúžiť.

V tejto súvislosti je veľmi použiteľný aj širší štandard EŠLP, podľa ktorého pri politickom prejave existuje len veľmi úzky priestor na jeho obmedzovanie a pri opozičných politikoch a političkách má ochrana slobody prejavu osobitnú váhu. Už vo veci *Castells v. Spain* EŠLP zdôraznil, že v oblasti politickej reči a otázok verejného záujmu je priestor na obmedzenia zvlášť úzky. Ak sa tento princíp preniesie do priestoru parlamentu, kde ide navyše o prejav voleného zástupcu a zástupkyne pri výkone mandátu, ústavná ochrana musí byť ešte obozretnejšia voči obsahovo zameraným zákazom.

Z dôvodov vyššie komunikovaných a akcentovaných majú sťažovatelia za to, že napadnutý zákon je aj v tejto časti v nesúlade s čl. 1 ods. 1, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy a čl. 10 Dohovoru.

5. Zmrazenie klubovej a výborovej konfigurácie a nesúlad § 48 ods. 5 a § 60 ods. 2 zákona o rokovanom poriadku s čl. 1 ods. 1 a čl. 73 ods. 2 Ústavy

Napadnutý zákon prináša ďalší neústavný zásah do slobodného výkonu mandátu cez zmrazenie klubovej a výborovej konfigurácie počas celého volebného obdobia.

Napadnutý zákon dopĺňa do § 7 ods. 2 zákona o rokovanom poriadku tak, že pomerný princíp zloženia klubov má byť dodržaný počas celého volebného obdobia. Analogicky napadnutý zákon doplnil do § 58a ods. 1 zákona o rokovanom poriadku rovnakú požiadavku a najvýraznejšie v § 60 ods. 2 zákona o rokovanom poriadku ustanovuje, že princíp pomerného zastúpenia vo výboroch musí byť dodržaný počas celého volebného obdobia, pričom výkon funkcie člena/členky výboru zaniká doručením písomného oznámenia poslanca alebo poslankyne o ukončení členstva v poslaneckom klube alebo zánikom klubu.

Tieto zmeny považujú navrhovatelia za vážny zásah do ústavných princípov slobodného výkonu mandátu. Praktický účinok je zjavný: poslanec alebo poslankyňa je nepriamo sankcionovaný/á za to, že opustí klub alebo zmení politickú afiliáciu, lebo tým automaticky stráca priestor v parlamentných orgánoch.

Takáto úprava je podľa mienky navrhovateľov v napätí so slobodným výkonom mandátu a čl. 73 ods. 2 Ústavy, s princípom, že poslanec/poslankyňa nie je viazaný/á príkazom, a so zákazom väčšinového disciplinovania vnútroparlamentnej plurality podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy. Nie je to len technická organizačná zmena, ale mechanizmus, ktorý vytvára silný tlak na zotrvanie v pôvodnom klubovom usporiadaní počas celého volebného obdobia.

S tým úzko súvisí ďalšia spornosť v napadnutom § 48 ods. 5 zákona o rokovacom poriadku . Podľa napadnutého zákona platí, že ak bol predseda či predsedníčka výboru odvolaný/á alebo sa svojej funkcie vzdal/a, prestáva byť členom či členkou tohto výboru. To je podľa navrhovateľov ďalší tvrdý a neústavný zásah do slobodného výkonu mandátu poslanca a poslankyne, ktorý už nesmeruje iba k výmene funkcie predsedu či predsedníčky, ale k úplnému vytlačeniu poslanca či poslankyne aj z členstva vo výbore.

V rukách väčšiny sa tým vytvára nástroj, ako odvolanie z predsednickej funkcie premeniť na úplnú stratu výborovej pozície. Z ústavného pohľadu to znovu posilňuje argument, že napadnutý zákon neobmedzuje len manažment schôdze, ale buduje širší režim majoritnej kontroly nad parlamentnou menšinou a nad vnútornou pluralitou snemovne, čo je v rozpore s čl. 1 ods. 1 Ústavy, ako aj s čl. 73 ods. 2 Ústavy.

Z týchto dôvodov majú navrhovatelia za to, že § 48 ods. 5 a § 60 ods. 2 napadnutého zákona nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy, ako aj s čl. 73 ods. 2 Ústavy.

6. Doplnenie napadnutého § 144a ods. 1: zásah Parlamentnej stráže v rokovacej sále a nesúlad s čl. 1 ods. 1, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy

Osobitne citlivé je podľa navrhovateľov doplnenie napadnutého § 144a ods. 1 zákona o rokovacom poriadku .

Samotný napadnutý § 144a ods. 1 zákona o rokovacom poriadku v publikovanom znení viaže vstup Parlamentnej stráže do rokovacej sály na výzvu predsedu/predsedníčky alebo podpredsedu/podpredsedníčky len na prípady bezprostredného ohrozenia života alebo zdravia alebo hroziacej škody na majetku; bez výzvy môže stráž vstúpiť len vtedy, ak predseda/predsedníčka alebo podpredseda/podpredsedníčka nie je prítomný/á, alebo okolnosti výzvy neumožňujú. Súčasne sa dopĺňa § 150f ods. 2 zákona o rokovacom poriadku tak, aby Parlamentná stráž vykonávala zabezpečenie poriadku v rokovacej sále a vyvedenie.

V rovine ochrany života a zdravia možno takúto úpravu v princípe legitimizovať. Problém a ústavnú relevanciu však vidia navrhovatelia v systémovej nadväznosti na nový § 32 zákona o rokovacom poriadku .

Ak sa najprv veľmi široko a neurčito vymedzí, čo je porušenie poriadku (§ 32), a potom sa otvorí cesta k fyzickému zásahu ozbrojenej alebo uniformovanej zložky v samotnej rokovacej sále (§ 144a ods. 1), vzniká ústavne nebezpečná kombinácia. Parlamentná autonómia sa tak mení na poriadkový režim s potenciálom donútenia voči poslancom a poslankyniam v priestore, ktorý má byť jadrom slobodnej parlamentnej diskusie. Bez mimoriadne úzkeho výkladu by taká úprava mohla pôsobiť odstrašujúco na výkon mandátu a na opozičný prejav.

Navrhovatelia namietajú aj v tejto časti rozpor napadnutého zákona a princípmi parlamentarizmu, princípom vlády limitovanej väčšiny a demokratického výkonu mandátu poslancov a poslankyň národnej rady podľa s čl. 1 ods. 1 Ústavy, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy.

7. Záver

Napadnuté zákony sú podľa navrhovateľov v nesúlade s referenčnými ústavnými normami (a teda protiústavné) nie preto, že parlament nesmie regulovať rozpravu a poriadok, ale preto, že napadnuté zákony v častiach napadnutých ustanovení robia z regulácie nástroj obsahového a mocenského podriadenia parlamentnej menšiny predsedajúcemu/predsedajúcej a parlamentnej väčšine.

Najproblematickejšie časti (t. j. napadnuté ustanovenia) napadnutých zákonov nechránia iba funkčnosť parlamentu. Idú ďalej a vytvárajú režim, v ktorom možno výrazne obmedziť ústne vystúpenia, odňať slovo, vylúčiť poslanca/poslankyňu z priebehu schôdze, pripraviť ich o celý plat a v krajnom prípade proti nim použiť Parlamentnú stráž, pričom rozhodujúce pojmy sú neurčité a procesné záruky slabé.

Napadnuté zákony sú tak v rozpore s princípmi právneho štátu, demokratickým charakterom parlamentného života a parlamentarizmu a s princípom právnej istoty podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy, s princípom proporcionality podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy, so slobodným výkonom mandátu poslancov a poslankyň ako reprezentantov a reprezentantiek ľudu podľa čl. 73 ods. 2 Ústavy, s právom poslanectva slobodne sa vyjadriť a vystúpiť v rozprave v pléne a výboroch národnej rady, a to slovné ale aj formou zobrazenia politickej príslušnosti podľa čl. 78 ods. 2 Ústavy a čl. 10 Dohovoru, ale aj v rozpore s čl. 20 ods. 1 a čl. 31 Ústavy z dôvodov uvedených v tomto návrhu.

VII.

Petit

Na základe uvedených argumentov a tvrdení navrhovateľa **navrhujú**, aby ústavný súd po predbežnom prerokovaní návrhu podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde **UZNESENÍM prijal návrh** podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde na ďalšie konanie, a aby následne vo veci samej návrhu v plnom rozsahu vyhovel a vydal nasledovný

N Á L E Z :

Ustanovenia

- § 9a, § 27, § 30, § 32, § 48 ods. 5, § 49a ods. 2, § 60 ods. 2 a § 144a ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 34/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (s účinnosťou od 15.5.2026) a
- § 7 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení zákona č. 34/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (s účinnosťou od 15.5.2026)

nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, čl. 31, čl. 73 ods. 2 a čl. 78 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných a slobôd.

za navrhovateľov
Lucia Plaváková

Prílohy:

1. Zoznam podpisov navrhovateľov a navrhovateľiek

Príloha č. 1

Zoznam poslankyň a poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (navrhovatelia)

Poslankyňa a poslanec Národnej rady Slovenskej republiky svojim podpisom zároveň poveruje poslankyňu Národnej rady Slovenskej republiky Luciu Plavákovú ako spoločnú zástupkyňu navrhovateľov v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Meno a priezvisko

1. LUCIA PLAVÁKOVÁ
2. BEĀTA JURIČ
3. BEĀTA GREGOROVÁ
4. Irena Bihariova
5. IVETA DOBĚČI
6. BRANISLAV VANČO
7. JÁN HARGÁŠ
8. ТОНАЅ УАЌАЅИЌ
9. NATĀLIA NASH
10. ZUZANA MEŠTEROVÁ
11. MIROSLAV PROSZTREDNIAK

Meno a priezvisko

12. ZUZANA PĚVUNOVÁ
13. VERONIKA VEŠLAVOVÁ
14. DANA KLEINERT
15. JARINA LUCÍKOVÁ
16. RICHARD DUBOUČ
17. MAREK LACHOVÍČ
18. STEFAN KLIČEK
19. JARO MICHAL
20. INGRID KOŠOVÁ
21. Václav Špištal
22. DAVID DEJ
23. TINA GAŽOVIČOVÁ
24. Ivan Štefanko
25. MICHAL TRUBAN
26. MICHAL ŠIMEČKA

Meno a priezvisko

27. Viliam Tanko'

28. Tamara Stohlar'

29. OSKAR DIORAK

30. SIMONA PETRIK

31. Jana Hanulicikova'

32. VERONIKA STROBOVA'

33.

34.

35.

36.

37.

38.

39.

40.



.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....