



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 512/2018-66

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 14. novembra 2018 predbežne prerokoval sťažnosti Mgr. Renáty Kaščákovej, [REDACTED], Mgr. Silvie Petruchovej, [REDACTED], MUDr. Alana Suchánka, [REDACTED], Mgr. Gábora Grendela, [REDACTED], Mgr. Jany Cigánikovej, [REDACTED], [REDACTED], Mgr. Jozefa Viskupiča, [REDACTED], Veroniky Remišovej, [REDACTED], [REDACTED], Ing. Jána Budaja, [REDACTED], Mgr. Ľubomíra Galka, [REDACTED], [REDACTED], Ing. Milana Laurenčíka, [REDACTED], Mgr. Miroslava Sopka, [REDACTED], [REDACTED], Jozefa Rajtára, Dip. Mgmt, [REDACTED], Ing. Eriky Jurinovej, [REDACTED], RNDr. Jozefa Mihála, [REDACTED], Mgr. Jozefa Lukáča, [REDACTED], Mgr. Richarda Vašečku, [REDACTED], Mgr. Anny Verešovej, [REDACTED], MUDr. Petra Osuského, CSc., [REDACTED], Mgr. Natálie Blahovej, [REDACTED], Mgr. Igora Matoviča, [REDACTED], Ing. Jany Kiššovej, [REDACTED], Mgr. Ondreja Dostála, [REDACTED], Mgr. art. Viery Dubačovej, [REDACTED], Ing. Eduarda Hegera, [REDACTED], [REDACTED], Mgr. Ota Žarnaya, [REDACTED], MUDr. Marka Krajčího, [REDACTED], RNDr. Karola Galeka, MSc., [REDACTED], JUDr. Alojza Baránika, [REDACTED], Ing. Martina Fecka, [REDACTED], a RNDr. Anny Zemanovej, [REDACTED], zastúpených advokátom JUDr. Danielom Lipšicom, Štetinova 1, Bratislava, vo veci namietaného porušenia ich základného práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako

Lipšicom, Štetinova 1, Bratislava, vo veci namietaného porušenia ich základného práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva podľa čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), ako aj základného práva na dobrú správu vecí verejných podľa čl. 1 ods. 1 ústavy uznesením č. 148 Národnej rady Slovenskej republiky zo 6. júla 2016, ktorým bol schválený procedurálny návrh predsedu národnej rady zo 6. júla 2016 o prerušení 7. schôdze národnej rady do ukončenia septembrovej schôdze (ďalej len „napadnuté uznesenie“), čím malo byť zasiahnuté do ich slobody prejavu a ďalších označených práv tým, že nemohli vyjadriť svoj názor včas, pretože schôdza bola prerušená na niekoľko týždňov.

2. Plénum ústavného súdu uzneseniami č. k. PLs. ÚS 11/2016-8, PLs. ÚS 12/2016-10, PLs. ÚS 13/2016-8, PLs. ÚS 14/2016-8, PLs. ÚS 15/2016-5, PLs. ÚS 17/2016-8, PLs. ÚS 18/2016-8, PLs. ÚS 19/2016-9 a č. k. PLs. ÚS 20/2016-8 z 21. septembra 2016 spojilo veci sťažovateľov na spoločné konanie k sťažnosti Mgr. Renáty Kaščákovej s tým, že uvedené sťažnosti budú ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 12036/2016.

3. Sťažovatelia v narácii, ktorá je upravená v bodoch 3 – 35 uznesenia, uviedli, že 6. júla 2016 bol poslancami Národnej rady Slovenskej republiky schválený procedurálny návrh predsedu národnej rady o prerušení 7. schôdze národnej rady (ďalej aj „procedurálny návrh“), a to do ukončenia nasledujúcej septembrovej schôdze národnej rady. Prerušená schôdza národnej rady bola zvolaná na návrh skupiny poslancov národnej rady (parlamentná tlač č. 157) s cieľom vyslovenia nedôvery podpredsedovi vlády Slovenskej republiky Róbertovi Kaliňákovi, poverenému riadením Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej aj „návrh skupiny poslancov“). Predmetná prerušená schôdza národnej rady bola zvolaná na základe čl. 83 ods. 2 ústavy a v zmysle procesných ustanovení § 17 ods. 2 a § 109 ods. 1 a 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o rokovacom poriadku“ alebo „rokovací poriadok“) na štvrtok 30. jún 2016 o 13.00 h. Siedma schôdza národnej rady bola po prvýkrát (na neurčito) prerušená počas prvého rokovacieho dňa, teda vo štvrtok 30. júna 2016, na základe rozhodnutia predsedu národnej rady. Následne sa v prerušenej schôdzi národnej rady pokračovalo 6. júla 2016

(na základe pozvánky predsedu národnej rady č. CRD-372/2016), keď bol predložený procedurálny návrh predsedu národnej rady o prerušení jej 7. schôdze, a to až do ukončenia septembrovej schôdze národnej rady. Tento procedurálny návrh bol odsúhlasený (číslo hlasovania 2) 75 poslancami národnej rady z celkového počtu 81 jej hlasujúcich poslancov.

4. Sťažovatelia namietajú, že schválením procedurálneho návrhu bol spôsobený zásah do poslaneckých práv vyplývajúcich z čl. 83 ods. 2 („Predseda Národnej rady Slovenskej republiky zvolá schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky aj vtedy, ak o to požiada najmenej pätina jej poslancov. V takomto prípade zvolá schôdzu do siedmich dní.“) v spojení s čl. 88 ods. 1 ústavy („Návrh na vyslovenie nedôvery vláde Slovenskej republiky alebo jej členovi prerokuje Národná rada Slovenskej republiky vtedy, keď o to požiada najmenej pätina jej poslancov.“), ktorý spočíval v eliminácii práva poslancov na prerokovanie ich návrhu na vyslovenie nedôvery členovi vlády v lehote určenej ústavou. Uvedený zásah do poslaneckých práv je organicky spojený so zásahom do práva na slobodu prejavu v zmysle čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 10 ods. 1 dohovoru, ktorého ochrana je zabezpečená pre každého individuálneho poslanca ako fyzickú osobu. Inak vyjadrené, v dôsledku prerušenia schôdze národnej rady (a v dôsledku zásahu do poslaneckého práva) sa v príčinnej súvislosti zasiahlo aj do základného práva individuálneho poslanca (fyzickej osoby), a to do práva na slobodu prejavu, keďže mu bolo znemožnené prezentovať svoj názor na schôdzi národnej rady, ktorej konanie inicioval spolu s ostatnými poslancami.

5. Sťažovatelia zdôrazňujú, že sťažnosť nie je podaná zjavne neoprávnenou osobou. Tvrdené porušenie základnej slobody prejavu a základného práva vyjadrovať svoje názory podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy je zaručené každému, a to aj poslancovi národnej rady. Obmedzenie základných práv a slobôd je možné len zákonom; v žiadnom prípade ich nemožno obmedziť administratívnymi postupmi, opatreniami, rozhodnutiami alebo inými zásahmi, za ktoré treba považovať aj napadnuté uznesenie národnej rady v spojení s procedurálnym návrhom jej predsedu. Z čl. 26 ods. 4 ústavy vyplýva, že základnú slobodu a základné právo v čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy nemožno obmedziť len z dôvodu, že sa ich ochrany pred porušením domáha poslanec národnej rady pri výkone svojho mandátu. V zmysle konštantnej judikatúry ústavného súdu taktiež platí, že súčasťou princípov právneho štátu vyplývajúcich z čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy je aj princíp legitímneho

očakávania. Sťažovatelia sú presvedčení, že došlo aj k porušeniu tohto princípu ako súčasti základného práva na dobrú správu verejných vecí.

6. V závere tejto časti sťažnosti je podľa sťažovateľov nevyhnutné vzhľadom na všetky načrtnuté skutočnosti konštatovať, že do ich právnej pozície bolo zasiahnuté spôsobom, ktorý je možné považovať za dostatočne individuálny práve proti nim, jednotlivcom alebo nejakej rozlíšiteľnej skupine, ktorej sú členmi (II. ÚS 153/2013 – *sťažnosť voliča proti skráteniu volebného obdobia ústavným zákonom*). Naznačené porušenie základných práv a slobôd predstavovalo pre sťažovateľov bezprostredný priamy a razantný zásah do ich právnej pozície, keďže bolo zasiahnuté ich právo na slobodu prejavu, ktoré v tomto prípade organicky súviselo s obmedzovaním ich práv ako poslancov národnej rady. Zjednodušene a systematicky povedané, existuje (priama) väzba medzi sťažovateľmi a ujmom, ktorú utrpeli porušením predmetných základných práv a slobôd – sťažovatelia sa stali obeťami zásahu do svojich subjektívnych práv v rozsahu a spôsobom, ktorý bude v tejto sťažnosti podrobne vysvetlený.

7. Sťažovatelia v ďalšom (body 7 – 11) vysvetľujú splnenie jednotlivých procesných podmienok podania sťažnosti. (i) Aktívna legitímácia sťažovateľov je daná využitím poslaneckého práva sťažovateľov vyplývajúceho z čl. 83 ods. 2 v spojení s čl. 88 ods. 1 ústavy, keďže boli signatármi návrhu skupiny poslancov, pričom využitím svojich poslaneckých práv sledovali úmysel realizácie svojho základného práva na slobodu prejavu. V súvislosti s aktívnou legitímáciou sťažovateľov je vhodné poukázať aj na doterajšiu rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, a to v prvom rade na uznesenie sp. zn. III. ÚS 730/2014, v rámci ktorého ústavný súd apriórne a striktne nevytlúčil možnosť využitia inštitútu sťažnosti v zmysle čl. 127 ods. 1 ústavy osobou poslanca národnej rady. Z uvedeného uznesenia taktiež vyplýva, že sťažnosť je prípustná v takomto prípade, ak je namietaný taký zásah do oprávnenia poslancov, ktorý je organicky spojený so základným právom: „*Porušenie by v tomto konaní mohli namietat' len v súvislosti so základným právom, ktoré je organicky spojené, resp. má (mohlo by mať) aspoň dosah na výkon ich verejnej funkcie, t. j. výkon ich poslaneckého mandátu.*“ (III. ÚS 730/2014). Uvedená požiadavka je v prípade predmetnej veci naplnená, keďže existuje organické prepojenie medzi výkonom poslaneckého mandátu (resp. využitím poslaneckého práva na zvolenie

„mimoriadnej“ schôdze národnej rady) a základným právom na slobodu prejavu, do ktorého bolo zasiahnuté. Priamym dôkazom aktívnej legitímácie sťažovateľov je v zmysle uvedenej argumentácie podpisová listina, ktorá bola súčasťou návrhu skupiny poslancov. Komplementárne je taktiež vhodné poukázať na uznesenie sp. zn. II. ÚS 19/04, v ktorom bolo konštatované: *„predpokladom procesnej legitímácie na podanie sťažnosti podľa čl. 127 ústavy je to, že fyzická osoba alebo právnická osoba má spôsobilosť byť nositeľom základných práv a slobôd. V zásade nie je vylúčené, aby aj orgány verejnej moci (štátne orgány) podali sťažnosť podľa čl. 127 ústavy (napr. vo vlastníckych sporoch, keď vystupujú v súkromnoprávných vzťahoch v rovnom postavení s ostatnými účastníkmi konania). Môžu tak však urobiť iba vtedy, ak je splnená podmienka, že v konkrétnom prípade mohli byť a aj v skutočnosti boli nositeľmi ústavou zaručených základných práv alebo slobôd.“* Uvedená téza sa vzťahuje nielen na orgány verejnej moci, ale *a fortiori* sa vzťahuje aj na poslancov národnej rady, pričom v predmetnej veci je splnená aj stanovená podmienka – sťažovatelia boli nositeľmi základného práva na slobodu prejavu.

8. (ii) *Pasívna legitímácia porušovateľov* je daná priamou kauzálnou súvislosťou medzi konaním predsedu národnej rady (procedurálny návrh) a zásahom do práv a slobôd sťažovateľov. Procedurálny návrh o prerušení schôdze národnej rady bol nevyhnutnou podmienkou na realizáciu hlasovania poslancov národnej rady o prerušení predmetnej schôdze, ktoré spôsobilo zásah do poslaneckých práv organicky súvisiacich so základným právom na slobodu prejavu.

9. (iii) *Právomoc ústavného súdu* je založená výlučne v prípadoch, keď medzi napadnutým rozhodnutím alebo postupom dotknutého orgánu a namietaným porušením základných práv a slobôd existuje súvislosť, z ktorej vyplýva otázka ústavného významu a intenzity (I. ÚS 19/02). Sťažovatelia sú presvedčení, že v predmetnej veci je ústavnoprávna rovina (v dostatočnej intenzite) obsiahnutá v zásahu do ich základného práva na slobodu prejavu, pričom miera tohto zásahu je o to markantnejšia, že súvisí s výkonom ich poslaneckého mandátu: *„Povahou je parlament inštitúciou, kde je diskusia mimoriadne chránená a poslanci sú autonómni.“* (II. ÚS 146/2016).

10. (iv) *Počítanie lehoty* – dvojmesačná lehota v zmysle § 53 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) sa pri opatrení alebo inom zásahu počíta odo dňa, keď sa sťažovateľ mohol o opatrení alebo inom zásahu dozvedieť. V tomto prípade sa sťažovatelia dozvedeli o zásahu do svojich práv a povinností okamihom oznámenia výsledkov hlasovania o procedurálnom návrhu.

11. (v) *Prípustnosť sťažnosti* z hľadiska vyčerpania iných opravných prostriedkov. Vzhľadom na špecifický charakter porušenia predmetného základného práva neexistuje v právnom poriadku iná forma právnej ochrany než sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Inak povedané, právomoc ústavného súdu v tejto veci je daná z dôvodu absencie iného kompetentného rozhodovacieho orgánu (o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd).

12. Sťažovatelia ďalej upresňujú, že zásah nastal (i) uznesením pléna národnej rady zo 6. júla 2016, ktorým bol schválený procedurálny návrh predsedu národnej rady o prerušení 7. schôdze národnej rady do ukončenia nasledujúcej septembrovej schôdze, v spojení s (ii) procedurálnym návrhom predsedu národnej rady zo 6. júla 2016 o prerušení 7. schôdze národnej rady do ukončenia nasledujúcej septembrovej schôdze, ktorý treba považovať za *iný zásah* podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Napadnuté uznesenie pléna národnej rady v spojení s procedurálnym návrhom nie sú výkonom ústavodarnej či zákonodarnej moci, ide o administratívne rozhodnutie organizačného charakteru vynesené podľa zákonných procesných pravidiel obsiahnutých v rokovacom poriadku. Takéto rozhodnutie v spojení s procedurálnym návrhom je plne spôsobilé porušiť základné práva a slobody fyzickej osoby tak, ako to predpokladá čl. 127 ods. 1 ústavy.

13. V tejto súvislosti sťažovatelia upozorňujú na predošlú rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, v rámci ktorej ústavný súd vymedzil niekoľko procesných podmienok konania o sťažnosti. Prvou z nich je podmienka, že „*sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy sa možno brániť len proti porušeniam základných práv individuálnymi, a nie normatívnymi právnymi aktmi*“ (IV. ÚS 54/08). Druhá podmienka, resp. pravidlo viaže vyslovenie

porušenia ústavných práv na konkrétnu aplikáciu normatívneho právneho aktu, teda „v konaní o ústavnej sťažnosti nemožno vysloviť, že k porušeniu ústavného práva došlo priamo ustanovením normatívneho právneho aktu, ale iba jeho konkrétnou aplikáciou“ (III. ÚS 18/02). Sťažovatelia sú presvedčení, že predmetná sťažnosť spĺňa obe podmienky, a to vzhľadom na špecifický spôsob zásahu do ich základných práv a slobôd, keďže rozhodnutie o prerušení schôdze národnej rady nie je možné považovať za normatívny právny akt, ale za administratívne rozhodnutie organizačného charakteru, ktorého výsledok je možné subsumovať pod pojem „opatrenie, resp. iný zásah.“

14. Označené články ústavy je podľa sťažovateľov potrebné vnímať v kontexte skutkových okolností, ktoré je v tomto prípade možné vyjadriť triviálne: sťažovatelia mienili vystúpiť na schôdzi národnej rady, ktorá bola pôvodne zvolaná na 30. jún 2016 a následne na 6. júl 2016. Z toho dôvodu podpísali žiadosť o jej zvolanie podľa § 17 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku. Vystúpenie poslanca národnej rady v rámci schôdze národnej rady je nesporne chránené čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy – pri takom úkone poslanec slobodne vyjadruje svoje názory, predovšetkým slovom. Niet žiadnej opory pre opačný záver. Ak by vystúpenie poslanca národnej rady nebolo chránené citovaným článkom ústavy, tak by na pôde parlamentu mohlo dochádzať k porušeniu slobody prejavu a práva vyjadrovať svoje názory bez toho, aby na porušovateľa dopadli nejaké sankcie, a to je v právnom štáte vylúčené predovšetkým tým, že aj národná rada je viazaná ústavou.

15. Poslanci národnej rady v žiadosti (podľa čl. 83 ods. 2, čl. 88 ods. 1 ústavy a § 17 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku) uvedú, čo navrhujú prerokovať na schôdzi národnej rady. V takom prípade predseda národnej rady zvolá schôdzu do siedmich dní. Účelom takto zvolanej schôdze národnej rady je umožniť týmto poslancom národnej rady prerokovať určitú záležitosť, ktorú považujú za tak dôležitú, naliehavú a aktuálnu z hľadiska verejného záujmu, že len jej prerokovanie bez zbytočného odkladu splní svoj účel. Práve z tohto dôvodu musí zvoláť predseda národnej rady takúto schôdzu do siedmich dní od podania žiadosti. Obsahom a podstatou tohto typu rokovania je právo poslanca národnej rady, ktorý požiadal s ostatnými poslancami národnej rady o zvolanie schôdze národnej rady, slobodne sa vyjadriť k navrhnutému programu, a tak reálne uplatniť základnú slobodu a základné právo garantované čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy. Koniec koncov hlavným (ak nie

jediným) účelom schôdze zvolanej pätinou poslancov podľa čl. 83 ods. 2 v spojení s čl. 88 ods. 1 ústavy je realizácia práva na slobodu prejavu. V našom systéme parlamentnej demokracie zvoláva z povahy veci schôdze s návrhom na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi len parlamentná opozícia. Ak má parlamentná väčšina vôľu „vysloviť“ konkrétnemu členovi vlády nedôveru, tak postupuje podľa čl. 111 ústavy návrhom predsedu vlády na odvolanie konkrétneho člena vlády. Aj z uvedeného dôvodu nebol v moderných dejinách takmer žiaden prípad, keď by návrh na vyslovenie nedôvery v národnej rade bol úspešný (jediné dva prípady v rokoch 1993 – 1994 boli spôsobené stratou väčšiny v parlamente a vzápätí viedli k vytvoreniu novej vládnej koalície). Hlavným cieľom takto zvolanej schôdze je teda otvoriť v národnej rade závažnú tému verejného záujmu (spojenú s vládou alebo jej členom), ktorá by sa inak na rokovanie národnej rady nedostala.

16. Z uvedeného podľa sťažovateľov vyplýva, že schôdza národnej rady zvolaná a konaná podľa § 17 ods. 2 zákona o rokovanom poriadku je legálnym prostriedkom a miestom uplatnenia a garantovania základnej slobody prejavu a základného práva vyjadrovať svoje názory podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy poslanca národnej rady, ktorý požiadal o zvolanie takejto schôdze.

17. V kontexte uvedeného prerušenie rokovania takejto schôdze národnej rady tak, ako k tomu došlo 6. júla 2016, treba preto považovať nielen za zmarenie účelu, na ktorý taká schôdza národnej rady slúži, ale aj za zásah do podstaty a zmyslu základnej slobody prejavu a základného práva vyjadrovať svoje názory podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy poslanca národnej rady, ktorý spolu s ostatnými poslancami požiadal o takúto schôdzu.

18. Zásah do podstaty a zmyslu základnej slobody prejavu a základného práva vyjadrovať svoje názory je podľa sťažovateľov záver, ktorý je opodstatnený tým, že legitímne očakávali, že ak sa schôdza národnej rady musí zvolať do 7 dní od predloženia požiadavky určeného počtu poslancov, budú mať príležitosť na reálne uplatnenie uvedenej slobody a predmetného základného práva.

19. Časový posun na uplatnenie základnej slobody prejavu a základného práva vyjadrovať svoje názory v tomto konkrétnom prípade znamená aj to, že sa táto sloboda

uplatní a uvedené právo sa vykoná bez toho, aby mali reálny obsah, inak vyjadrené, dôjde len k tomu, že sa budú môcť formálne uplatniť, kým k ich materiálnemu použitiu už nedôjde v čase, v ktorom by to malo svoj zmysel, účel a cieľ. Neprimeranosť takého časového odkladu je potvrdená aj tým, že ním došlo k viac ako desaťnásobnému prekročeniu 7-dňovej lehoty na zvolanie schôdze národnej rady. Ústavnosť postupu parlamentnej väčšiny by v takomto prípade znamenala, že právo päťiny poslancov garantované v čl. 83 ods. 2 v spojení s čl. 88 ods. 1 ústavy, ktorého esenciou je otvorenie diskusie o závažnej téme verejného záujmu, by sa zredukovalo na právo formálne zvolať schôdzu, ktorej konanie by väčšina poslancov mohla odsunúť *ad infinitum*. Vieme zo skúsenosti, že častokrát prichádzajú snahy obmedziť právo na slobodu prejavu parlamentnej opozície – použijúc jednu z Ezopových bájok – v ovčom rúchu zahalené slovami o potrebe efektívnosti a slušnosti. Ako v inom kontexte napísal sudca Najvyššieho súdu Spojených štátov amerických A. Scalia v rozsudku *Morrison v. Olson* (487 U.S. 654 z roku 1988): „*Tento vlk však prichádza ako vlk.*“ Jediným predstaviteľným motívom napadnutého uznesenia národnej rady o prerušení schôdze (a procedurálneho návrhu predsedu národnej rady) bolo znemožniť sťažovateľom, opozičným poslancom, uplatnenie práva na slobodu prejavu, a to v rozpore s jasnými požiadavkami čl. 83 ods. 2 v spojení s čl. 88 ods. 1 ústavy.

20. Napadnuté uznesenie národnej rady v spojení s procedurálnym návrhom predsedu národnej rady je podľa sťažovateľov nesporne obmedzením slobody prejavu a práva vyhľadávať a šíriť informácie. K prijatiu tohto uznesenia došlo na základe procedurálneho návrhu podaného podľa § 34 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku, podľa ktorého majú poslanci právo podávať procedurálny návrh, ktorý sa týka spôsobu prerokovania veci, časového a vecného postupu rokovania národnej rady s výnimkou hlasovania o veci samej. Vystúpenie poslanca národnej rady, v ktorom podáva procedurálny návrh, môže trvať najviac jednu minútu a hlasuje sa o ňom bez rozpravy.

21. Z predošlého bodu teda podľa sťažovateľov vyplýva, že k obmedzeniu slobody prejavu a práva vyhľadávať a šíriť informácie sťažovateľov nedošlo zákonom, ale iba na základe zákona (*in concreto* rokovacieho poriadku). Táto skutočnosť je taktiež jedným zo základných zlyhaní v kontexte testu proporcionality.

22. *Ochrana politickej diskusie v kontexte dohovoru a test proporcionality.* Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“), ktorú ústavný súd konštantne zohľadňuje vo svojej rozhodovacej činnosti, sloboda prejavu predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej spoločnosti a jednu zo základných podmienok jej rozvoja a sebarealizácie jednotlivca. Citát z uznesenia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 146/2016 podľa sťažovateľov dokonale vystihuje situáciu, ktorá sa stala základom podania predmetnej sťažnosti: sťažovatelia v pozícii opozičných poslancov sa stali obeťou „*pohonu na jednotlivca*“, keďže im bolo odopreté a zasiahnuté do práva na slobodu prejavu zo strany vládnucej väčšiny. Tento zásah spočíval v odopretí možnosti vystúpiť a prezentovať svoje názory na schôdzi národnej rady, ktorej zvolanie sťažovatelia iniciovali. Realizácia práva na slobodu prejavu bola znemožnená v dôsledku prerušenia a odloženia schôdze národnej rady, ktoré z formálneho hľadiska bolo síce v súlade s procesnými pravidlami rokovania národnej rady, avšak z materiálneho hľadiska predstavovalo vážny a intenzívny zásah do slobody prejavu sťažovateľov. Programovým obsahom schôdze národnej rady boli závažné aktuálne spoločenské otázky (konflikt záujmov ministra vnútra Slovenskej republiky R. Kaliňáka v kauze Bašternák), ku ktorým sa sťažovatelia chceli v rámci diskusie vyjadriť. V tejto súvislosti je mimoriadne dôležité zdôrazniť, že v zmysle konštantnej judikatúry ESLP sa najcitlivejšie posudzuje obmedzenie slobody prejavu v oblasti politiky a verejného záujmu (rozsudok Veľkej komory ESLP vo veci *Surek v. Turecko* z 8. 7.1999, č. 26682/95, § 61). Sloboda prejavu má pritom osobitnú dôležitosť vo vzťahu k voleným politickým predstaviteľom, pretože vykonávajú nezastupiteľnú úlohu v demokratickej spoločnosti. Z uvedeného dôvodu snaha obmedziť slobodu prejavu volených poslancov podlieha mimoriadnemu prieskumu zo strany štrasburských orgánov ochrany práva (napr. rozsudok ESLP vo veci *Castells v. Španielsko* z 23. 4.1992, Séria A, č. 236).

23. V nadväznosti na uvedené porušenie základného práva sťažovateľov je nevyhnutné zdôrazniť, že ústavný súd vo svojej zaužívanej rozhodovacej praxi zdôrazňuje materiálny aspekt ochrany základných práv. V praxi sa táto inklinácia k materiálnej koncepcii zhmotnila do tejto tézy: „*Ústava, podobne ako dohovor, nechráni práva, ktoré sú iluzórne, ale chráni práva vykonateľné, realizovateľné a efektívne*“ (napr.

I. ÚS 255/2010, I. ÚS 5/02, I. ÚS 350/08). Z doterajšej judikatúry Ústavného súdu taktiež vyplýva, že obmedzenie slobody prejavu má byť v súlade so zásadou proporcionality (napr. I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02, I. ÚS 193/03).

24. Sťažovatelia sú presvedčení, že zásah do ich základného práva na slobodu prejavu nie je kompatibilný s kritériami, ktoré stanovuje test proporcionality, a to predovšetkým na úrovni nevyhnutnosti obmedzenia v demokratickej spoločnosti. Sťažovatelia poukazujú najmä na konštantnú judikatúru ESĽP, v zmysle ktorej „*ak sa sloboda prejavu uplatňuje ako politický prejav, obmedzenia sú ospravedlňiteľné iba dokiaľ existuje jasná, naliehavá a presná spoločenská potreba*“ (rozsudok ESĽP vo veci *Observer a Guardian v. Spojené kráľovstvo* z 26. 11. 1991, sťažnosť č. 13585/88). Sťažovatelia sú presvedčení, že neexistovala žiadna jasná, naliehavá a presná spoločenská potreba na prerušení schôdze národnej rady a na zásah do ich práva na slobodu prejavu v rámci parlamentnej diskusie. Naopak, existovala spoločenská potreba (jasná, naliehavá a presná) na konaní schôdze národnej rady a realizácii rozpravy/diskusie o stanovenej téme (odvolanie ministra vnútra R. Kaliňáka). Dôkazom spoločenskej potreby na konaní predmetnej schôdze národnej rady (a s ňou organicky spojenej diskusie) sú aj spoločenské protesty trvajúce v rozsahu viacerých týždňov, ktoré tematicky súvisia s obsahom prerušenej schôdze národnej rady.

25. Pri posudzovaní aspektu nevyhnutnosti obmedzenia slobody prejavu v demokratickej spoločnosti je podľa sťažovateľov potrebné poukázať aj na špecifické postavenie sťažovateľov a zohľadniť ho: „*Zásah do slobody prejavu člena opozície, ktorý zastupuje svojich voličov, vyslovuje ich obavy a bráni ich záujmy, vyžaduje, aby Súd aplikoval prísnejšie pravidlá pri rozhodovaní*“ (napr. rozsudok ESĽP vo veci *Piermont v. France* z 27. 4. 1995, Séria A, č. 314, § 76). Možno konštatovať, že prezentovaný trend v judikatúre ESĽP vo vzťahu k ochrane politickej diskusie ako špecifickej formy slobody prejavu je v súčasnosti nielen badateľný, ale dokonca posilňovaný. Najaktuálnejším a najkomplexnejším judikátom vo veci parlamentnej slobody prejavu je rozsudok Veľkej komory ESĽP vo veci *Karácsony a ostatní v. Maďarsko* zo 17. mája 2016, ktorý bol publikovaný len pred niekoľkými dňami (sťažnosti č. 42461/13 a 44357/13). Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti sformuloval *inter alia* tri princípy týkajúce sa ochrany

slobody prejavu v parlamente, ktoré je podľa sťažovateľov nevyhnutné kvôli presnosti odčitovať v dlhšom znení: (i) „slobode prejavu členov parlamentu vo svojej judikatúre Súd opakovane zdôrazňuje dôležitosť slobody prejavu pre členov parlamentu, keďže v ich prípade ide o politický prejav par excellence.“ (podnadpis ESLP a § 137 cit. rozhodnutia), (ii) „K slobode prejavu v parlamente - Niet žiadnej pochybnosti, že prejav v parlamente požíva vyššiu mieru ochrany Parlament je unikátne fórum na diskusiu v demokratickej spoločnosti, čo má kľúčový význam“ (podnadpis ESLP a § 138 cit. rozhodnutia) a (iii) „Autonómnosť parlamentu... Aj keď individuálne záujmy musia byť niekedy podriadené záujmom skupiny, demokracia neznamena, že záujmy väčšiny musia vždy prevážiť je nevyhnutné docieľiť rovnováhu, ktorá zabezpečí spravodlivé a náležité zaobchádzanie s ľuďmi, ktorí patria k menšine, a ktorá zabráni zneužívaniu dominantného postavenia... Podobne, pravidlá týkajúce sa interných procedúr parlamentu nesmú slúžiť ako základ pre zneužívanie dominantného postavenia väčšiny vis-a-vis opozícii. Súd priznáva dôležitosť ochrane parlamentnej menšiny pred zneužitím zo strany väčšiny. Z uvedeného dôvodu bude preskúmať s osobitnou starostlivosťou akékoľvek opatrenie, ktoré sa realizuje výlučne, alebo najmä, na znevýhodnenie opozície.“ (podnadpis ESLP a § 147 cit. rozhodnutia).

26. Podľa sťažovateľov možno zhrnúť, že napadnuté uznesenie o prerušení schôdze národnej rady (a jemu predchádzajúci procedurálny návrh) obmedzilo slobodu prejavu v oblasti, v ktorej je štrasburskou judikatúrou najviac chránená: prejav (1) opozičného poslanca (2) na tému verejného záujmu (3) v parlamente.

27. Porušenie princípu legitímneho očakávania ako súčasť základného práva na dobrú správu verejných vecí. Ako sťažovatelia uvádzajú, z princípu právneho štátu vyplýva princíp právnej istoty, ktorého súčasťou je aj princíp ochrany legitímneho očakávania (čl. 1 ods. 1 ústavy) patriaci do obsahu základného práva na správu verejných vecí, ktoré je vyvoditeľné rovnako z čl. 1 ods. 1 ústavy. Princíp ochrany legitímneho očakávania sa uplatňuje vo viacerých oblastiach tvorby a používania práva – platí to z organizačného a riadiaceho hľadiska aj pre rokovania národnej rady, ktoré sa spravujú rokovacím poriadkom národnej rady. Podstatou tohto konceptu princípu ochrany legitímneho očakávania vo vzťahu medzi riadiacimi orgánmi národnej rady a riadenými poslancami národnej rady je to, že v tomto vertikálnom vzťahu riadiaci orgán (predseda národnej rady)

vytvorí sám alebo v súčinnosti s plénom národnej rady stálou a opakovanou praxou situáciu, ktorá vedie adresátov k takému konaniu, ktoré by neuskutočnili, ak by nemali legitímnu dôveru k postupom, rozhodnutiam a opatreniam riadiacich orgánov národnej rady vytvárajúcim uvedenú situáciu.

28. Legitímne očakávanie a legitímnu dôveru teda zakladajú konkrétne rozhodnutia, ale aj politické rozhodnutia a ustálená aplikačná prax. V takých prípadoch môže ísť, bez akýchkoľvek pochybností, aj o legitímne očakávanie určitého procesného postupu a rozhodnutia, ústiaceho do takého výsledku, ktorý sa pravidelne, spravidla bez výnimiek, dostavoval v situácii, v ktorej sa nachádza osoba spoliehajúca sa na princíp legitímneho očakávania a legitímnej dôvery v stabilizovaný a predvídateľný postup orgánu verejnej moci, v tomto prípade pléna a predsedu národnej rady.

29. Národná rada počas svojej existencie ešte v žiadnom prípade neprerušila svoju schôdzu, ktorá bola zvolaná podľa čl. 83 ods. 2 v spojení s čl. 88 ods. 1 ústavy. Táto jej ustálená politická aj administratívna prax pri riadení rokovaní národnej rady sa preto považuje podľa teórie ústavného práva za prameň ústavného práva v Slovenskej republike.

30. Sťažovatelia preto oprávnenne očakávali, že po zvolaní schôdze národnej rady dôjde k riadnemu prerokovaniu navrhnutého programu schôdze. V spojitosti s tým bez ďalšieho predpokladali, že im bude umožnené vystúpiť a uplatniť svoje základné právo a základnú slobodu garantované v čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy. V žiadnom prípade však, vychádzajúc z doterajšej praxe národnej rady, nepredpokladali, že by rokovanie takejto schôdze národnej rady mohlo byť prerušené spôsobom, ktorým sa zmarí nielen účel schôdze, ale aj uplatnenie ich neodňateľného a nezrušiteľného základného práva a základnej slobody (čl. 12 ods. 1 druhá veta v spojení s čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy).

31. Z dôvodov uvedených v predošlých bodoch preto podľa presvedčenia sťažovateľov došlo aj k porušeniu ich základného práva na dobrú správu verejných vecí v rozsahu porušenia princípu legitímneho očakávania.

32. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sťažovatelia navrhujú, aby ústavný súd po prijatí veci na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

„Základné právo sťažovateľa na slobodu prejavu podľa čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj základné právo sťažovateľa na dobrú správu verejných vecí podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky bolo uznesením Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 6. júla 2016, ktorým bol schválený procedurálny návrh predsedu Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 6. júla 2016 o prerušení 7. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky do ukončenia septembrovej schôdze, porušené.

Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 6. júla 2016, ktorým bol schválený procedurálny návrh predsedu Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 6. júla 2016 o prerušení 7. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky do ukončenia septembrovej schôdze Národnej rady Slovenskej republiky sa zrušuje.

Národnej rade Slovenskej republiky sa ukladá povinnosť pokračovať v rokovaní 7. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky bez zbytočného odkladu.“

II.

33. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

34. Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

35. O zjavnej neopodstatnenosti s'ťažnosti možno hovoriť vtedy, ak namietaným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil s'ťažovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú s'ťažnosť preto možno považovať tú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (porov. napr. I. ÚS 105/06, II. ÚS 66/2011, III. ÚS 155/09, IV. ÚS 35/02)

36. Podľa čl. 26 ústavy:

(1) Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.

(2) Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Vydávanie tlače nepodlieha povoločovaciemu konaniu. Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu. Podmienky ustanoví zákon.

(3) Cenzúra sa zakazuje.

(4) Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

(5) Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.

Podľa čl. 83 ods. 2 ústavy predseda Národnej rady Slovenskej republiky zvolá schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky aj vtedy, ak o to požiada najmenej pätina jej poslancov. V takomto prípade zvolá schôdzu do siedmich dní.

Podľa čl. 88 ods. 1 ústavy návrh na vyslovenie nedôvery vláde Slovenskej republiky alebo jej členovi prerokuje Národná rada Slovenskej republiky vtedy, keď o to požiada najmenej pätina jej poslancov.

37. Podstatou veci je posúdenie, či „odloženie“ mimoriadnej schôdze parlamentu na neskorší termín je protiústavným zásahom do slobody prejavu sťažovateľov v spojení so zásadou dobrej správy vecí verejných. Ústavný súd konštatuje, že sťažovatelia erudovane vystihli v sťažnosti všetky neuralgické problémy veci – otázku *ratione personae*, na ktorú odpovedajú, že sloboda prejavu je organicky previazaná s poslanceckými právami, ďalej otázku, či sú sťažovatelia obeť porušenia práv, ktorú riešia tým, že sú žiadateľmi o zvolanie schôdze. Taktiež sa nevyhýbajú autonómii parlamentu a pripomínajú rozsudok ESLP *Karácsony v. Maďarsko*.

38. Sťažovatelia žiadajú zrušiť „*UZNESENIE NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY č. 148 zo 6. júla 2016 k prerušeniu rokovania 7. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky: Národná rada Slovenskej republiky na návrh predsedu Národnej rady Slovenskej republiky prerušuje rokovanie 7. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky s tým, že pokračovať v rokovaní bude po skončení septembrovej schôdze Národnej rady Slovenskej republiky*“.

39. Sťažovatelia ako poslanci národnej rady požiadali 24. júna 2016 predsedu národnej rady o zvolanie schôdze. Predseda národnej rady zvolal do siedmych dní 7. schôdzu (7. volebné obdobie) na 30. jún 2016. Išlo o parlamentnú tlač č. 157 – návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vyslovenie nedôvery podpredsedovi vlády Slovenskej republiky Róbertovi Kaliňákovi, poverenému riadením Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Schôdzu konanú 30. júna 2016 predseda národnej rady prerušil, čo odôvodnil tým, že v sále nie je dostatočne dôstojná atmosféra, a to zvlášť z estetického hľadiska, a preto je potrebné najprv zvolať poslancecké grémium k novému rokovaciemu poriadku. Pokračovanie schôdze bolo zvolané na 6. júl 2016. V tento deň sa mala najprv konať 8. schôdza, ale pre neuznášaniashopnosť sa nekonala. Po 14. hodine predseda národnej rady otvoril pokračovanie 7. schôdze. Prezentoval výsledky snáh o estetizáciu rokovania konania a napokon navrhol prerušenie konania do skončenia septembrovej schôdze. Plénum národnej rady uznesenie o prerušení schválilo, pričom toto uznesenie je napadnuté ústavnou sťažnosťou. Sťažovatelia doručili ústavnému súdu sťažnosť 7. septembra 2016. Siedma schôdza napokon pokračovala 23. septembra 2016, pričom za vyslovenie nedôvery hlasovalo 40 poslancov.

- principiálne východiská

40. Ústava a ústavný súd chránia tak slobody, ako aj demokratické procesy. V predmetnej veci sa delikátnym spôsobom prelínajú (a) na jednej strane autonómia parlamentu osobitne z hľadiska súdnych zásahov a demokratické posúdenie činnosti parlamentu občianskou spoločnosťou vo voľbách a (b) na druhej strane z hľadiska ústavných lehôt sporné odročenie schôdze, na ktorej sa mala prejednávať nedôvera ministrom vlády a v tej súvislosti v rámci slobody prejavu vyjadrovať názory poslancov. Zároveň sa v predmetnej veci prelína (a) postavenie sťažovateľov – poslancov ako slobodných reprezentantov občianskej spoločnosti, a to v pozícii parlamentnej menšiny, a (b) postavenie sťažovateľov ako poslancov, ktorí sú nositeľmi moci. S tým súvisí, či je pre judicializáciu predmetnej otázky vhodná ústavná sťažnosť alebo výklad ústavy podľa jej čl. 128. Zvláštnosťou predmetnej veci je skutočnosť, že nejde o ústavnosť sankcie za už prejavovaný názor, ale ide o ústavnosť nemožnosti vyjadriť názor na konkrétnom mieste a v konkrétnom čase. Pred vlastným riešením veci sa musí ústavný súd zastaviť pri všeobecnejších konceptoch parlamentnej autonómie (body 41 – 43) a slobody prejavu.

- autonómne postavenie národnej rady

41. Z ústavného postavenia parlamentu ako priamo voleného – jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu (Kompetenz-kompetenz), z jeho legitimacy (čl. 2 ods. 1 ústavy), z del'by moci, z jeho ďalších kompetencií (čl. 86 ústavy) a z podstaty a vývoja parlamentarizmu, teda zo skutočností, že parlament je najvyššie fórum, na ktorom reprezentanti ľudu ako zdroja moci diskutujú a tvoria základné pravidlá spoločenstva, z týchto skutočností vyplýva nevyhnutnosť určitej autonómnosti tohto fóra. Súčasťou tejto autonómnosti je istá uzavretosť vnútorných parlamentných procesov a parlamentného života vôbec, ktorej zmyslom je ponechať tomuto ústavne exkluzívnemu telesu takpovediac vnútornú slobodu k jeho činnosti. Hlavným arbitrom činnosti parlamentu v najširšom zmysle sú voľiči v pravidelne sa uskutočňovaných voľbách a úlohou ústavného súdu je posudzovať zákony ako vonkajšie výstupy parlamentu.

42. Tradičnou súčasťou parlamentnej autonómie je stanovovanie si svojich vnútorných procedúr. Povedané klasickými slovami Baxovými (BAXA, B. *Parlament a parlamentarism. Díl I.* Praha : Jan Košatka, 1924, s. 220.): „Obsah a rozsah autonomní funkce parlamentu není ve všech státech stejný. Celkem lze však sem čítati tato práva... Rozhodovati svobodně o svém jednání. Činnost parlamentu prosté vynutit nelze. Parlament jest pánem svého jednání potud, že svobodně a s konečnou platností rozhoduje o všech věcech, které se v jeho sboru projednávají, že si sám určuje pořad jednání i pořad a dobu schůzí.“ Vzhľadom na autonómiu parlamentu musí ústavný súd precízne zvažovať pokúšenie vstupovať do vnútorných parlamentných procesov. Ústavný súd by vôbec nemal preskúmať vlastné vnútorné parlamentné normatívne predpisy (porov. SAJO, A. *Limited government – An Introduction to Constitutionalism.* Budapest : 1999, s. 135.), v zásade ani vnútorné akty voči vnútorným autoritám, ak nemajú externé dôsledky. Vyslovene akceptovateľným prípadom však bolo vylúčenie poslanca Gauliedera, kde už musel ústavný súd chrániť hranicu, za ktorou by už nebolo možné hovoriť o právnom štáte, a akceptoval vtedy aj porušenie práv mimo II. hlavy ústavy (I. ÚS 8/97; porov. aj Gaulieder v Slovenská republika, sťažnosť č. 36909/97 pred ESLP). Obdobným prípadom bolo neakceptovanie náhradníka Emila Spišáka (II. ÚS 48/97, porov. tiež II. ÚS 28/97 a sťažnosť č. 43730/98 pred ESLP). Ústavný súd vkročil do priestoru autonómie parlamentu v súvislosti s právom na rovný prístup k verejnej funkcii pri kreácii ostatných ústavných autorít (I. ÚS 76/2011 – tajnosť voľby generálneho prokurátora Slovenskej republiky). Ústavný súd však neakceptoval sťažnosti samotných poslancov na porušenie tajnosti voľby (IV. ÚS 31/2011) s argumentom vyjadreným v právnej vete: „Slobodný výkon mandátu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky v zmysle čl. 73 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, resp. z neho vyplývajúce práva poslanca, pri tajnom hlasovaní o kandidátovi na generálneho prokurátora Slovenskej republiky nie je základným právom alebo slobodou, ale je súčasťou osobného výkonu poslanskej mandátu zo strany poslancov ako nositeľov verejnej moci. Ide preto o oprávnenie patriace výlučne poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré zjavne netvorí obsahovú súčasť základného práva podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

43. Vo veci sp. zn. III. ÚS 730/2014 sťažovatelia – poslanci národnej rady namietali odročenie ich návrhov. Sťažovatelia boli predkladateľmi návrhu zákona na zmenu a doplnenie zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov. Návrh zákona bol pôvodne zaradený ako bod č. 76 parlamentnej tlače č. 1151 programu rokovania 37. schôdze národnej rady. Pri schvaľovaní programu schôdze bol na návrh podpredsedníčky národnej rady schválený program, z ktorého bolo vyradených desať bodov z návrhu programu vrátane návrhu zákona sťažovateľov. Podľa sťažovateľov uvedené konanie, ktoré bolo v rozpore s čl. 73 ods. 2 ústavy a čl. 87 ods. 1 ústavy, ako aj princípmi vyjadrenými v čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy, zasiahlo do ich práva účasti na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy. Ústavný súd odmietol sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú, keď uviedol, že sa sťažovatelia domáhali ochrany slobodného výkonu mandátu v zmysle čl. 73 ods. 2 ústavy pri schvaľovaní programu schôdze národnej rady a „odsunutí“ ich návrhu zákona na neurčito (sťažovatelia priznávajú, že nešlo o úplné vylúčenie návrhu z budúceho prerokovania v parlamente, len o vylúčenie z programu aktuálnej schôdze). Ide pritom o ich oprávnenie patriace výlučne poslancom národnej rady, ktoré zjavne netvorí obsahovú súčasť základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a preto toto základné právo postupom národnej rady ani nemohlo byť žiadnym spôsobom dotknuté. Porušenie uvedenej zásady (zásady slobodného výkonu mandátu, pozn.) by v tomto konaní mohli namietat' len v súvislosti so základným právom, ktoré je organicky spojené, resp. má (mohlo by mať) aspoň dosah na výkon ich verejnej funkcie, t. j. výkon ich poslaneckého mandátu. Za takéto základné právo však nemožno považovať základné právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy (napr. II. ÚS 48/97). Rovnako rozhodol ústavný súd vo veci sp. zn. III. ÚS 9/2015, v ktorej sťažovatelia – poslanci národnej rady namietali, že materiál týkajúci sa voľby člena súdnej rady, o ktorom národná rada 11. septembra 2014 rokovala, im nebol v súlade so zákonom (§ 25 rokovacieho poriadku) daný k dispozícii aspoň 24 hodín pred prerokovaním tohto bodu. Sťažnosti sp. zn. III. ÚS 730/2014 a sp. zn. III. ÚS 9/2015 boli teda odmietnuté obdobne ako vo veci sp. zn. IV. ÚS 31/2011.

- sloboda prejavu

44. Na druhej strane ústavný súd veľmi citlivo chráni slobodu prejavu práve ako súčasť demokratického charakteru štátu (II. ÚS 152/08, bod 21; II. ÚS 329/09 bod 38;

IV. ÚS 492/2012, II. ÚS 647/2014, II. ÚS 191/2015, II. ÚS 184/2015, II. ÚS 307/2014, II. ÚS 356/2016). Už mnohokrát uviedol, že sloboda prejavu je základným pilierom *demokratickej* spoločnosti, v ktorej je každému dovolené vyjadrovať sa k verejným veciam a vynášať o nich hodnotové súdy. K veciam verejným pritom nepochybne patrí činnosť orgánov verejnej moci a taktiež činnosť osôb pôsobiacich vo verejnom živote. Tieto činnosti môžu byť verejne posudzované, pričom pri ich kritike platí z princípu demokracie vyplývajúca ústavná prezumpcia, že ide o kritiku dovolenú.

45. Ústavný súd už ochránil slobodnú diskusiu v parlamente vo veci sp. zn. II. ÚS 146/2016, v ktorej sťažovateľ, avšak *extraneus*, brojil proti diskusii, ktorá mala naznačovať, aby bolo proti nemu vedené trestné stíhanie. Ústavný súd v odmietajúcom uznesení, ktoré citujú aj sťažovatelia, argumentoval: „34. *Parlament je inštitucionálny priesečník normotvorby a diskusie. Jedným zo základných stavebných ústavných princípov Slovenskej republiky je princíp (liberálnej) demokracie. Ten sa najzreteľnejšie prejavuje vo voľbách, zvlášť parlamentných a v občianskej spoločnosti slobodnou výmenou myšlienok v priestore slobody prejavu. Každý si spomenie na povestné Masarykovo demokracie je diskuse. A parlament je dokonalým spojením týchto demokracií. Aby mohol byť parlament normotvorcom, musí byť diskutérom (porov. tiež Baxa, B. Parlament a parlamentarism. Díl I. Praha: Jan Košatka, 1924, s. 229). 35. Hodnota parlamentarizmu a slobodnej diskusie je zvlášť cenná v krajine, ktorá neľahko hľadala slobodu prejavu (Bröstl, A. Non, timeo, judices... In: Na konci je súd, Bratislava: Kalligram, 2015, s. 210 a nasl.), v krajine, ktorej zlomy v moderných dejinách (1968, 1989 – porov. Chmel, R. V službe demokracie. In: V službe demokracie, Bratislava: Kalligram 2014, s. 112 a nasl., boli práve naviazané na slobodu prejavu. Na druhej strane je ústavnému súdu jasné, že naše dejiny poznajú pohony na jednotlivcov a tieto impulzy prebehli aj v dobových zastupiteľských zboroch. 36. Z pohľadu princípu demokracie, ktorý má ústavné ukotvenie v preambule a v čl. 1 ústavy (Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát), v čl. 31 ústavy, v 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.; na tomto mieste je nutné uviesť, že na základe novely ústavy č. 140/2004 Z. z.*

nemožno poslanca brať za výroky ani na občianskoprávnu zodpovednosť) a čl. 86 písm. h) ústavy (Do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí rokovať o základných otázkach vnútornej, medzinárodnej, hospodárskej, sociálnej a inej politiky.), je veľmi oslabená aj pozícia národnej rady ako odporcu v predmetnej veci (porov. Drgonec, J. Indemnita poslancov národnej rady: Pokusy o zmenu ústavy a absentujúce kritériá pre uplatnenie platnej úpravy. In: Justičná revue, 60, 2008, č. 8-9, s. 1198 – 1222.). Funkciou parlamentnej imunity je v prvom rade ochrana parlamentu ako celku, nie jeho členov (porov. uznesenia Ústavného súdu Českej republiky I. ÚS 3018/14 a Pl. ÚS 17/14)... Vzhľadom na uvedené by postup národnej rady potenciálne bolo možné označiť za protiústavný v zásade len vtedy, ak by sa uplatňoval spôsobom, metódami a právnymi formami, ktoré sú ústavou a zákonom zverené do výhradnej právomoci iných orgánov verejnej moci, a predovšetkým vtedy, ak by meritórne rozhodnutie národnej rady svojimi právnymi účinkami zjavne prekročilo ústavou vymedzené právomoci národnej rady.“

46. Európsky súd pre ľudské práva považuje poslancov za privilegované osoby z hľadiska ochrany slobody prejavu (Castells v. Španielsko, Jeruzalem v. Rakúsko) a ústavný súd uvažuje rovnako. V prípade Castells však poslanec vyjadril proti vláde kritický názor článkom, teda nie na pôde parlamentu, pričom (invazívnejšia) úloha parlamentu spočívala v tom, že ho pozbavil imunity. Vo veci Jeruzalem išlo o vyslovené výroky na pôde mestského zastupiteľstva. V nedávnom prípade Karácsony a ostatní v. Maďarsko (sťažnosti č. 42461/13 a 44357/13) rozhodovanom Veľkou komorou ESĽP rozhodoval o zásahu parlamentu proti poslancom a vyslovil porušenie čl. 10 dohovoru hlavne kvôli prísnosti peňažnej sankcie, ktorú dostali poslanci za „rušenie“ parlamentného zasadnutia. Vec je však poučná z hľadiska vizuálneho vyjadrovania názorov na pôde parlamentu (porov. body 34 a 55). Aj tento prípad sa však týka zásahu do už vyjadreného prejavu a je v súvislosti s ním potrebné vnímať, že ESĽP z nadhľadu (vyhostenie nemeckej poslankyne Európskeho parlamentu zo zámorského územia Francúzska *Piermont v. France*) považuje za zasahovateľa štát ako celok, nie parlament, z čoho vyplýva menšia deferencia k autonómii parlamentov.

- vlastné posúdenie veci

47. Sťažovatelia v podstate namietajú, že prerušenie schôdze im zamedzilo vyjadriť sa k veci v právne a spoločensky adekvátne čas, presnejšie v čase schôdze, ktorej sama ústava stanovuje termín zvolania, z čoho zjavne vyplýva, že by sa nemala konať takmer o dva mesiace neskôr.

48. Nie je sporné, že sťažovatelia mohli vyjadriť svoje názory a postoje týkajúce sa ministra Kaliňáka voči verejnosti, voči občianskej spoločnosti, ktorá je adresátom, beneficiantom ich myšlienok. K prerušeniu schôdze sa vyjadrili na tlačovej konferencii 6. júla 2016 v budove národnej rady. Za ich prejav či domáhanie sa prejavu neboli nijak sankcionovaní. Vychádzajúc z čl. 26 ods. 4 ústavy, musel ústavný súd preskúmať, (1) či druh predmetného prejavu je chránený v zmysle čl. 26 ústavy, (2) či došlo k zásahu do slobody prejavu, (3) či uvedený zásah mal zákonný základ, (4) a ďalej to, KTO, O KOM, ČO, KDE, KEDY a AKO hovorí, pričom na základe odpovedí na dané otázky možno zistiť, či zásah bol proporcionálny (II. ÚS 152/08, z novších III. ÚS 73/2015, II. ÚS 184/2015). Schôdza sa napokon konala 23. septembra 2016 a možnosť vystúpiť na nej využili dvanásť z tridsiatich sťažovateľov [Tretí deň rokovania 7. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky 23. septembra 2016 o 14.55 h (Po skončení rokovania 9. schôdze národnej rady a po krátkej prestávke pokračovalo rokovanie 7. schôdze národnej rady.)].

49. Ústavný súd nebude spochybňovať zaradenie predmetu veci do rozsahu (*scope*) čl. 26 ústavy, avšak v zásade z toho pohľadu, že nejde o tak radikálnu výluku, aby bolo apriórne jasné, že zásah nie je vôbec predstaviteľný ako zaraditeľný do rozsahu (ako napr. sloboda prejavu násilím, porov. JÄGER, P., MOLEK, P. Svoboda projevu: *Demokracie, rovnost a svoboda slova*. Praha : Auditorium, 2007, s. 109 a 149.).

50. Ústavný súd konštatuje, že akt prerušenia schôdze a s ním spojené neumožnenie vyjadriť sa v presnom parlamentnom rámci je príliš nepriamym a abstraktným, aby mohol byť považovaný za zásah do slobody prejavu sťažovateľov, berúc do úvahy autonómiu parlamentu. Vnútoraná organizácia plenárnej práce parlamentu sa vždy týka výmeny názorov, ale nemáva hneď razanciu a adresnosť zásahu do slobody prejavu

(Je tu istá voľná podobnosť s vedením pojednávania na súdoch, kde vedenie pojednávania predsedom senátu nebudeme vnímať ako zásahy do slobody prejavu.). Inými slovami, skutočnosť, že sťažovatelia – poslanci chceli vyjadriť svoj názor na ideálnej ústavnej platforme, pričom faktickým zmyslom rokovania o individuálnom je určite a správne hlavne ukázať verejnosti nedostatky ministra – „grilovať ho“ (O možnosti vysloviť nedôveru jednotlivému ministrovi vlády. In: *Justičná revue*. 2005, roč. 57, č. 8 – 9, s. 961 – 982.), je akokoľvek príliš nepriama a príliš neindividuálna, aby bola považovaná za zásah do slobody prejavu (porov. body 26 – 27 uznesenia sp. zn. II. ÚS 153/2013). Ak abstrahujeme od mimoriadnej schôdze, tak z hľadiska zmyslu parlamentu by každé prerušenie bolo zásahom do slobody prejavu. Ak by sa adresní a konkrétni poslanci vôbec či dlhodobo nemohli ku konkrétnym veciam vyjadrovať v dôsledku takpovediac šikanózneho postupu parlamentných autorít, bolo by možné uvažovať o zásahu (takto je potrebné vnímať „pootvorenosť“ uznesenia sp. zn. III. ÚS 730/2014). Z uvedeného vyplýva, že medzi aktom prerušenia 7. schôdze a slobodou prejavu sťažovateľov nie je dostatočná príčinná súvislosť a nateraz musí byť sťažnosť odmietnutá ako zjavne neopodstatnená. Uvedené konštatovanie však za žiadnych okolností nesmie byť vnímané ako povzbudzovanie väčšiny k účelovým prerušeniam konania. Ak by sme uvažovali izolovanie o legalite, tak zásah mal legálnu oporu v uznesení a v ústavnom postavení národnej rady, zásah nemusí byť priamo stanovený zákonom ako tvrdia sťažovatelia. V každom prípade prekvapí, že prerušovanie schôdzí vo všeobecnosti nemá explicitný základ v zákone o rokovacom poriadku, ale jeho právny základ treba hľadať práve v autonómii parlamentu. Z hľadiska testu proporcionality sa už netreba zaoberať krokom nevyhnutnosti.

51. Ústavný súd tu necháva bokom, či z hľadiska čl. 83 ods. 2 ústavy nebolo vhodnejšie brojiť proti prvému prerušeniu vykonanému 30. júna 2016, či je vhodné sa zamýšľať nad (ne)prítomnosťou sťažovateľov na schôdzi konanej 6. júla 2016, či je vhodné sa zamýšľať nad tým, aké parlamentné procedúry mohli využiť na svoju ochranu. Všetky uvedené zvláštnosti prerokúvanej veci potvrdzujú, že zasahovanie súdu do parlamentného života je neobvyklé.

52. V časti, v ktorej sťažovatelia argumentujú *legitímnym očakávaním* (body 27 – 30), zmiešavajú títo viacero konceptov: legitímne očakávanie, právo na dobrú správu, slobodu prejavu či z ich argumentácie vyplývajúce ústavné zvyklosti. Ústavný súd tu však musí zdôrazniť, že vzťah poslancov k parlamentnej väčšine sa odohráva v priestore vládnutia, a nie v priestore administratívnom či justičnom. Nároky na justifikáciu a súlad so štandardami ľudských práv vrátane požiadaviek právnej istoty (a jej variant v podobe legitímnych očakávaní a nadobudnutých práv), ktoré sú vlastné administratíve či justícii, nemožno poľahky presúvať do skupiny prvej, pretože by to znemožňovalo demokratické vládnutie. V ústavnom texte nemožno nájsť nič také, ako subjektívne právo poslancov na to, aby sa schôdza organizovala zaužívaným spôsobom, a to ani ako komponent slobody prejavu. Legitímne očakávanie je koncept, ktorý je nutné aplikovať triezvo: Ústavný súd ho spravidla aplikuje v abstraktnej kontrole ako *akcesorický* princíp právnej istoty vo vzťahu k subjektívnym právam (PL. ÚS 10/04) alebo v konaní o ústavnej sťažnosti ako pomôcku pri vymedzení majetku chránenom čl. 20 ústavy. Vnesenie uvažovania o legitímnom očakávaní do slobody prejavu sťažovateľov nijak nemení už ustálenú skutočnosť, že k zásahu do nej nedošlo, resp. legitímne očakávanie je len akcesorickým komponentom základných práv, a vzhľadom na neprítomnosť zásahu do slobody prejavu nedošlo ani ku kontaktu s legitímnym očakávaním. Možno doplniť, že legitímne očakávanie nemusí byť odvodzované z konceptu dobrej správy, ktorý je vlastný verejnej správe, zvlášť z pohľadu Rady Európy alebo vo vzťahu k inštitúciám Európskej únie (štúdia Benátskej komisie 470/2008 STOCKTAKING ON THE NOTIONS OF “GOOD GOVERNANCE” AND “GOOD ADMINISTRATION”). Dobrá správa má inštitucionálny charakter, je aspiráciou a ťažko možno hovoriť o subjektívnom práve na dobrú správu a ak, tak o jednotlivých subjektívnych právach, ktoré sú časťami dobrej správy (porov. čl. 41 Charty základných práv Európskej únie). Dobrá správa je zhrnutím známych štandardov, ktoré by mali platiť pre verejnú správu. Ústavný súd pracoval s právom na dobrú správu (III. ÚS 588/2016 – *Ján Mazák v. Súdna Rada*), ale materiálne išlo o odôvodnenie rozhodnutia týkajúceho sa práva na rovný prístup k verejnej funkcii.

53. Nad rámec uvedeného ústavný súd a neutrálni čitatelia stenozáznamu vôbec môžu určite nadobudnúť legitímne rozpaky z argumentov, kvôli ktorým bola schôdza

prerušená, a z doby, na ktorú bola prerušená. Možno doplniť, že v ére racionalizovaného parlamentarizmu, keď už samotná ústava napr. inštitútom tzv. plávajúceho mandátu obmedzuje účasť vlády na rokovaníach parlamentu, je nutné veľmi zvažovať ďalšie obmedzovanie diskusie vôbec, ale zvlášť tie situácie, kde je ústavne povinná účasť vlády či ministrov.

54. Predchádzajúce odseky rozhodnutia však jasne ukazujú, že ústavná sťažnosť nie je optimálnym procesným nástrojom na presadenie práv opozície. Naznačuje to aj skutočnosť, že sťažovatelia sami v sťažnosti zmieňujú „*poslanecké práva*“ v „*organickom spojení*“ s čl. 26 ústavy, ktoré však samozrejme nie sú základnými právami vyplývajúcimi z podstaty človeka (IV. ÚS 31/2011). Je nutné pripomenúť, že aj v národnej rade mohli žiadať a žiadali o zvolanie schôdze ako kolektívna entita, ktorú rozoznáva ústava a rokovací poriadok. Ústava však pamätá na riešenie kompetenčných konfliktov kompetenciou podľa čl. 128 ústavy. Päťina poslancov národnej rady by mohla požiadať o výklad čl. 83 ods. 2 ústavy proti národnej rade, a to, či jeho účel, teda včasné zvolanie schôdze je zlučiteľné s dlhodobým prerušením schôdze. Ústavný súd v období pred novelou ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. senátnymi uzneseniami sp. zn. I. ÚS 13/94 a sp. zn. II. ÚS 17/2000 odmietol návrhy skupiny poslancov proti národnej rade pre nesplnenie predpísaných náležitostí, pretože sporné protistrany vnímal ako súčasť jedného celku – národnej rady (porov. HERC, T. Konanie o výklade ústavných zákonov. In: *Justičná revue* 3/2009, s. 332.). Ak sa bude situácia opakovať, pre vývoj našej ústavnosti a parlamentarizmu by bolo užitočné o veci opätovne rozhodnúť už plenárnym rozhodnutím. Zhodou okolností je počet sťažovateľov v predmetnej veci zhodný s minimálnym počtom skupiny poslancov oprávnených podať návrh na výklad. Možno tu spomenúť, aj keď za odlišných ústavných podmienok, vec sp. zn. 2 BvE 2/09 a 2 BvE 2/10 (BVerfGE 136, 277) rozhodnutú 10. júna 2014, kde rozhodoval Spolkový ústavný súd o podaní poslancov proti volebnému zhromaždeniu parlamentu, pričom vec bola rozhodovaná ako *Organstreit* – kompetenčný spor.

55. Ústavný súd uzatvára, že vzhľadom na nepriamosť zásahu, slabé postavenie obetí, autonómnosť parlamentu, vhodnejšiu procesnú platformu v čl. 128 ústavy, berúc

do úvahy možnosť napokon sa vyjadriť na oneskorenej schôdzi, odmieta sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú.

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

V Košiciach 14. novembra 2018