

**Odlišné stanovisko sudcu Ivana Fiačana
k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky
č. k. PL. ÚS 11/2025-116 zo 17. decembra 2025**

Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájam odlišné stanovisko k odôvodneniu nálezu pléna ústavného súdu č. k. PL. ÚS 11/2025-116 zo 17. decembra 2025 (ďalej len „nálež“).

1. Moje odlišné stanovisko sa týka odôvodnenia nálezu a má charakter doplnujúceho stanoviska. Už na úvod uvádzam, že sa plne stotožňujem s výrokom, ako aj dôvodmi nálezu, a teda výsledkami vecného (obsahového) prieskumu napadnutého zákona. Som však toho názoru, že okrem dôvodov, pre ktoré ústavný súd vyslovil neústavnosť napadnutého zákona, tu boli dôvody aj na vyslovenie jeho nesúladu s ústavou v dôsledku vád legislatívneho procesu. Uvedomujem si, že v prípade neústavných vád legislatívneho procesu nie je, podľa niektorých názorov, už dôvodný materiálny prieskum napadnutého zákona, pretože zistenie neústavnosti legislatívnej procedúry má už bez ďalšieho za následok derogáciu celého napadnutého zákona. Osobne však nepovažujem za chybu, ak ústavný súd aj v takomto prípade zaujme právny názor k obsahovým nedostatkom zákona. Taký postup prispieva k právnej istote a predvídateľnosti rozhodnutí ústavného súdu a je výrazom korektného ústavného dialógu medzi ústavným súdom a parlamentom. Napokon, taký dialóg už možno v praxi ústavného súdu pozorovať. Napríklad vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 sa ústavný súd už v štádiu jej predbežného prerokovania a pozastavenia účinnosti tam napadnutého zákona o elektronických komunikáciách vyjadril (aj keď len v rozsahu nevyhnutnom na posúdenie návrhu na pozastavenie účinnosti) k obsahu napadnutého zákona a k tomu, aké by mali byť parametre predmetnej právnej úpravy z hľadiska predĺženia jej prípadným ústavným záťažiam.

2. Rozumiem doterajšiemu prístupu ústavného súdu k posudzovaniu neústavnosti zákonov v dôsledku vád legislatívneho procesu a plne ho rešpektujem. Nejde totiž o jednoduchú problematiku.

3. Len stručne zopakujem základné doktrínálne východiská, z ktorých ústavný súd v tejto otázke vychádza.

4. V prvom rade je potrebné uviesť, že ústava výslovne upravuje legislatívny proces len veľmi stručne (v podstate upravuje len kvórum potrebné na prijatie právnych predpisov a ustanovuje subjekty, ktoré majú právo zákonodarnej iniciatívy). Na tom nič nemení ani skutočnosť, že ústavný súd v náleze vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 (body 28 – 32) identifikoval aj ďalšie ústavné normy, ktoré chránia zákonodarný proces a diskusiu v národnej rade. Ďalšie podrobnosti týkajúce sa legislatívneho procesu upravuje samotná národná rada vo forme zákona (na základe zmocnenia v čl. 92 ods. 2 ústavy). Podstatná časť pravidiel legislatívneho procesu teda nie je súčasťou ústavy, ale má právnu silu zákona – zákon o rokovacom poriadku.

5. Nemenej dôležitou skutočnosťou je aj to, že v Slovenskej republike ústava a ani zákon o ústavnom súde výslovne neupravujú možnosť preskúmať súlad zákona s ústavou z dôvodu nedodržania pravidiel legislatívneho procesu, ako je to napríklad v Českej republike (ustanovenie § 68 ods. 2 zákona č. 182/1993 Sb. o ústavnom súde výslovne ustanovuje, že ústavný súd zisťuje, či zákony „*byly přijaty a vydány v mezích ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem*“).

6. Z doterajšej judikatúry ústavného súdu vyplýva, že ústavný súd je v tejto otázke zdržanlivý, pričom táto zdržanlivosť vyplýva z rešpektu k procedurálnej parlamentnej autonómii, ktorá je dôležitou ústavnou hodnotou. Túto autonómiu chápe ústavný súd ako právomoc národnej rady stanoviť si pravidlá svojej činnosti a kontrolovať ich dodržiavanie. Parlamentná autonómia má slúžiť na to, aby národná rada mohla riadne plniť svoje povinnosti.

7. Napriek týmto skutočnostiam ústavný súd ku skúmaniu ústavného súladu zákonov z dôvodu väd legislatívneho procesu pristúpil, keďže v právnom štáte nie je ani parlamentná autonómia absolútna a ústavný súd ju vyvažuje s inými ústavnými hodnotami. Autonómia národnej rady sa tak môže dostať do konfliktu najmä s princípom právneho štátu. Rovnako ako iné štátne orgány totiž aj národná rada musí podliehať súdnej kontrole, či pri svojej činnosti postupuje v súlade s ústavou (podobne PL. ÚS 18/2022, bod 30).

8. Rozhodovanie ústavného súdu v otázke ústavnosti legislatívneho procesu je preto vždy zložité, keďže je tu široký priestor medzi ústavnou hodnotou parlamentnej autonómie na jednej strane a ochranou ústavnosti na strane druhej (v súbehu s určitou limitáciou v tom zmysle, že úprava podstatnej časti parlamentnej procedúry je len na zákonnej úrovni), kde dôležitú úlohu môžu zohrávať skutkové okolnosti veci (pozri argumentáciu ďalej).

9. Aj z týchto dôvodov ústavný súd pri posudzovaní porušenia ústavnosti v dôsledku väd legislatívneho procesu vyvinul test, ktorý spočíva v posúdení porušenia v troch definovaných prípadoch (PL. ÚS 13/2020, body 25 a 28; PL. ÚS 18/2022, body 26 až 29; PL. ÚS 20/2023, bod 24; PL. ÚS 3/2024, bod 246):

a) Prvým prípadom je, ak národná rada poruší samotné ústavné pravidlá zákonodarného procesu (napr. čl. 84 ods. 1 a 2, čl. 87 ods. 1 ústavy). Takéto porušenie musí viesť k deklarácii neústavnosti napadnutého zákona vo formálnom prieskume ústavnosti.

b) V druhom prípade ústavnú intenzitu môže dosiahnuť porušenie pravidiel vyplývajúcich zo zákona o rokovacom poriadku, ak by došlo k (i) porušeniu ustanovenia zákona o rokovacom poriadku (ii) s určitou vyššou intenzitou, pri ktorom mohlo dôjsť (iii) k porušeniu relevantných ústavných článkov. Iba hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného procesu, ktoré nespĺňa ústavné garancie legitímneho a legálneho zákonodarného procesu, by bolo spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou (PL. ÚS 48/03). Takýto záver predpokladá zasiahnutie ústavou chráneného princípu nezákonným postupom národnej rady pri zákonodarnom procese, napríklad porušenie ústavných práv poslancov národnej rady pri výkone ich mandátu či princípu slobodnej súťaže politických strán alebo princípu väčšinového rozhodovania a ochrany parlamentnej menšiny. Nesúlad zákona s ústavou však nemôže byť odvodený iba z nepodstatného porušenia procedurálnych pravidiel pri prerokovaní návrhu zákona.

c) Keďže ústavný súd pristupuje k porušeniam ústavnosti materiálne, tretím prípadom, v ktorom by ústavný súd musel v prospech ochrany ústavnosti zasiahnuť do parlamentných procedúr, je situácia, ak parlament formálne dodrží ustanovenia zákona o rokovacom poriadku, no napriek tomu by došlo k porušeniu ústavou chránených práv alebo princípov (napr. princípu ochrany parlamentnej menšiny).

10. Z uvedeného je zrejmé, že prieskum ústavnosti legislatívneho procesu má svoje špecifiká, ktoré ho odlišujú od prieskumu súladu právnych predpisov ako takých. Nejde totiž o prieskum obsahu právnej normy, ale o prieskum procedúry, kde môžu zohrávať *značnú rolu aj skutkové okolnosti* pri prijímaní zákona (PL. ÚS 13/2022, bod 124).

11. Som toho názoru, že skutkové okolnosti vzniknuté pri prijímaní napadnutého zákona odôvodňujú vyslovenie jeho nesúladu s ústavou aj v dôsledku väd parlamentnej procedúry.

12. Navrhovatelia (v tomto prípade skupina poslancov) v návrhu namietali skrátenie rozpravy na 12 hodín v rámci druhého čítania v zmysle § 29a ods. 1 zákona o rokovacom poriadku, pričom uviedli, že rozprava v druhom čítaní začala 15. apríla 2025 o 14.00 h a mala trvať aj po 20.00 h. V rámci tretieho čítania bolo 16. apríla 2025 na návrh predsedu národnej rady odsúhlasené uzavretie rozpravy podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku a zákon bol v tento deň schválený o 17.23 h. Navrhovatelia v podstate namietali legitimitu využitia skrátenia rozpravy, resp. jej ukončenia. Tvrdili, že takýmito postupnými krokmi a zneužitím práva parlamentnej väčšiny došlo k neústavnému obmedzeniu diskusie a materiálnemu obmedzeniu výkonu mandátu poslancov parlamentnej menšiny, a teda k tzv. „valcovaniu opozície“.

13. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 ústavný súd k ústavnému rozmeru diskusie v parlamente uviedol, že *„Diskusia je jedným zo zmyslov parlamentnej procedúry (keďže práve pri nej je poslanec takmer úplne slobodný vo vyjadrovaní svojich názorov, porov. čl. 78 ods. 2, resp. ods. 2 druhú vetu ústavy). Preto by porušenie zákona o rokovacom poriadku mohlo dosiahnuť ústavnú intenzitu napríklad vtedy, ak by bola hrubo alebo úplne obmedzená rozprava, možnosť poslancov, zvlášť menšinových, verejne zaujať stanovisko a vyjadriť sa k návrhu zákona alebo by v celej procedúre bolo množstvo nedostatkov, ktoré by vo výsledku mali rovnaký efekt.“* (bod 29), a tiež uviedol, že *„Ak teda ústava v citovaných ustanoveniach ustanovuje, že národná rada má rokovať o návrhoch zákonov, znamená to, že návrh zákona bude predložený národnej rade a poslancom bude vytvorená riadna možnosť oboznámiť sa s ním, predniesť k návrhu svoje stanovisko, vyjadriť svoje výhrady, prípadne navrhnúť jeho zmeny či doplnenie, ale tiež možnosť oboznámiť sa s takýmito navrhovanými zmenami či doplneniami ešte pred hlasovaním, a to všetko tak, aby každý poslanec mohol hlasovať o týchto návrhoch podľa svojho najlepšieho svedomia a presvedčenia. Predovšetkým v tomto rozsahu možno zákonodarný proces považovať za ústavne chránený prostredníctvom čl. 73 ods. 2 v spojení s čl. 78 ods. 2, čl. 83 ods. 3 a 4 a čl. 86 písm. a).“* (bod 32).

14. Zo skutkového stavu zisteného v konaní vyplýva, že v rámci druhého čítania 15. apríla 2025 (so začiatkom o 14.00 h) bol poslancom Miroslavom Čellárom podaný a v čase od 17.21 h do 18.24 h prednesený (doslovne prečítaný) obsiahly pozmeňovací návrh v rozsahu 20 strán (21 novelizačných bodov dotýkajúcich sa pôvodného poslaneckého návrhu

zákona), ktorý je do značnej miery odlišný od poslaneckého návrhu zákona (v rozsahu 11 strán) predloženého ešte 27. marca 2024 (ČPT 245), a dokonca odlišný aj od ďalšieho pozmeňovacieho návrhu, ktorý bol predmetom rokovania na Ústavnoprávnom výbore Národnej rady Slovenskej republiky 20. marca 2025 a ktorý nebol na tomto výbore schválený. Pozmeňovací návrh poslanca Čellára bol zverejnený a ostatným poslancom sprístupnený krátko po začatí druhého čítania. Skrátená rozprava v druhom čítaní bola 15. apríla 2025 skončená o 23.29 h (opoziční poslanci si vyčerpali príslušnú časť z času určeného pre nich v skrátenej rozprave, koalíční poslanci tento čas nevyužili). Na ďalší deň v čase od cca 12.00 h v rámci druhého čítania došlo už len k informovaniu o stanoviskách poslaneckých klubov k ČPT 245, hlasovaniu o návrhoch opozičných poslancov nepokračovať v rokovaní o návrhu zákona, resp. vrátiť návrh zákona na dopracovanie, hlasovaniu o skrátení lehoty k návrhom podaným v rozprave, hlasovaniu o jednotlivých bodoch informácie, hlasovaniu o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch z rozpravy a o cca 12.28 h k hlasovaniu o pristúpení k tretiemu čítaniu. Následne v rámci tretieho čítania po schválení jedného pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu poslanca Richarda Glücka a uzavretí rozpravy na návrh predsedu národnej rady (v čase, keď bolo do rozpravy prihlásené ešte množstvo poslancov) bol zákon o 17.23 h schválený.

15. Súhlasím s väčšinovým názorom prezentovaným v bodoch 120 a 121 nálezu, že ustanovenia § 29a a § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku neboli v tomto prípade formálne porušené a že táto právna úprava má predovšetkým slúžiť na zefektívnenie a racionalizáciu priebehu rokovania národnej rady. Nemá sa aplikovať výslovne len v prípade obštrukcie poslancov, ktorou je znemožnený riadny chod národnej rady (ku ktorej v tomto prípade nedošlo), ako to tvrdia navrhovatelia. Napokon, sami navrhovatelia v návrhu namietajú len legitimitu uvedeného postupu, nie jeho legalitu. Na druhej strane tieto inštitúty by sa mali využívať len veľmi výnimočne a len vtedy, keď na to existujú skutočné dôvody. V posudzovanej veci však ich aktivácia nebola v priebehu legislatívneho procesu žiadnym spôsobom odôvodnená a neodôvodnila ju *ex post* ani národná rada, keďže sa k návrhu navrhovateľov nijak nevyjadřila.

16. Zastávam však názor, že v tejto veci došlo k situácii uvedenej v bode 9 písm. c) tohto odlišného stanoviska, teda síce k formálnemu dodržaniu zákona o rokovacom poriadku (pri izolovanom pohľade na tieto inštitúty upravené v § 29a a § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku), avšak v dôsledku postupných, na seba nadväzujúcich krokov v procese prijímania zákona aj k porušeniu ústavou chránených práv a princípov (k tomu tiež PL. ÚS 18/2022, bod 36).

17. Vychádzam z toho, že poslanci mali možnosť o rozsiahlom pozmeňovacom návrhu poslanca Čellára diskutovať v skrátenej rozprave v druhom čítaní, ktoré je jadrom legislatívneho procesu, len v obmedzenom rozsahu nasledujúcom po jeho prečítaní, a to bez ohľadu na to, či tento čas mali alebo mohli v zmysle pravidiel uvedených v § 29a ods. 3 zákona o rokovacom poriadku využiť koalíční alebo opoziční poslanci (pritom časť skrátenej rozpravy prebehla už pred podaním tohto pozmeňovacieho návrhu). Za takýto čas nie je objektívne možné oboznámiť sa s podstatou pozmeňovacieho návrhu podaného v uvedenom rozsahu a ani so všetkými súvislosťami a dotknutými predpismi. Už vôbec nie je možné

zmysluplne realizovať právo poslanca predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, ktoré by prípadne mali súvis s už predloženým pozmeňovacím návrhom. Pripomínam, že pozmeňovací návrh obsahoval 21 novelizačných bodov (vo vzťahu k pôvodnému návrhu zákona) a mení a dopĺňa sa ním sedem právnych predpisov (a ktorý dokonca obsahuje vloženie úplne nového novelizačného článku, ktorým sa mení zákon o slobodnom prístupe k informáciám). Napokon, opoziční poslanci túto skutočnosť aj v následnej rozprave namietali. Ide o dôsledok toho, že rozprava bola skrátená na návrh poslaneckých klubov podaný najneskôr do začiatku rokovania o tomto bode programu schôdze národnej rady (§ 29a ods. 1 zákona o rokovanom poriadku), teda v čase, keď minimálne opozičným poslancom nebolo zrejmé, či, v akom čase a v akom rozsahu bude predmetný pozmeňovací návrh predložený. Inak povedané, v čase rozhodovania o skrátení rozpravy by podľa môjho názoru mal byť aspoň v podstatnej miere známy rozsah a obsah príslušného bodu zaradeného do programu rokovania. Zo žiadnej skutočnosti zistenej v konaní nevyplýva, že by minimálne opoziční poslanci takú vedomosť mali. Napokon ani nebolo sporné, že pozmeňovací návrh bol zverejnený krátko po začatí druhého čítania a že nebol ani predmetom rokovania výborov. Aj keď rokovací poriadok bezpochyby pripúšťa predkladanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v druhom čítaní, a to aj v tzv. skrátenej rozprave (v zmysle § 29a zákona o rokovanom poriadku), úmyslom zákonodarcu pri zavedení tohto inštitútu určite nebolo vytvorenie predpokladov na situáciu, aká nastala pri schvaľovaní tohto zákona, teda že najskôr parlamentnou väčšinou bude určený maximálny čas na rozpravu (v minimálnom zákonom stanovenom rozsahu) a až potom bude vôbec nastolený obsah a rozsah predmetu rozpravy.

18. Bolo by azda možné akceptovať rozpravu k predmetnému pozmeňovaciemu návrhu aj v rámci tretieho čítania, ako to predpokladá § 85 ods. 1 zákona o rokovanom poriadku (hoci tretie čítanie slúži primárne na opravu legislatívno-technických chýb a jazykových chýb), avšak aj v tomto prípade bola rozprava na návrh predsedu národnej rady uzavretá podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovanom poriadku v čase, keď bolo do rozpravy prihlásené ešte množstvo poslancov. Navyše, v treťom čítaní možno predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy len v obmedzenom rozsahu – len ak sa týkajú legislatívno-technických chýb a jazykových chýb alebo ide o iné pozmeňujúce a doplňujúce návrhy smerujúce k odstráneniu iných chýb vzťahujúcich sa na tie ustanovenia návrhu zákona, ku ktorým boli v druhom čítaní schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy (§ 85 ods. 2 a 3 zákona o rokovanom poriadku). Pritom právo poslancov podávať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy je nutné vnímať ako nevyhnutnú súčasť parlamentnej diskusie, porušenie ktorého má závažné ústavnoprávne následky (PL. ÚS 3/2024, bod 328).

19. Takýto postup (objektívna nemožnosť diskusie o pozmeňovacom návrhu, ktorý tvorí základ napadnutej právnej úpravy) sa už podľa môjho názoru dotýka samotnej podstaty právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) a bol ním porušený princíp slobodnej súťaže politických strán (čl. 31 ústavy), ako aj princíp ochrany parlamentnej menšiny ako princíp demokratického štátu. Ako potvrdzuje aj vláda vo svojom vyjadrení, ak by došlo k takému použitiu vnútorných pravidiel parlamentu, ktoré by marili, sťažili či až dokonca znemožnili výkon činnosti parlamentnej menšiny, ale najmä výkon práv poslancov, ktorí k nej patria,

tento princíp by bol porušený (PL. ÚS 6/2017). Z prezentovaných skutkových okolností veci vyplýva, že takáto situácia nastala.

20. Ústavný súd sa už vo svojej judikatúre vyjadril k pozmeňovaciemu návrhu poslanca predloženému v druhom čítaní. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 18/2022 (body 35 a nasl.) vo všeobecnosti konštatoval, že aj bez formálneho porušenia zákona by v materiálnej rovine mohlo dôjsť k postupu, ktorý ústavnou intenzitou zasiahne do ústavou garantovaného práva alebo princípu. V uvedenej veci však takéto dôvody nevzhliadol, keďže považoval za preukázané, že pri prijímaní zákona sa rozvinul riadny zákonodarný proces, a čo je dôležité, pozmeňovací návrh vo veľkých častiach konzumoval pôvodné parlamentné tlačé. V aktuálne posudzovanej veci však bola skutková situácia odlišná, spočívajúca najmä vo vopred skrátenej rozprave v druhom čítaní v kombinácii s následným predložením rozsiahleho pozmeňovacieho návrhu, ktorý podstatným spôsobom menil a dopĺňal pôvodný poslanecký návrh, a faktickou nemožnosťou poslancov predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k navrhovanému zákonu.

V Košiciach 17. decembra 2025

Ivan Fiačan
sudca