



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 5/2024-50

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku (sudca spravodajca), Ľuboša Szigetiho a Roberta Šorla o návrhu **skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených Majerník & Miháliková, s. r. o., Cukrová 14, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky:

- a) o súlade legislatívnej nečinnosti Národnej rady Slovenskej republiky spočívajúcej v neprijatí právnej úpravy uznávajúcej páry rovnakého pohlavia a rešpektujúcej a chrániacej vzťah párov rovnakého pohlavia a vzťahy založené v rámci práva na rodinný život z toho vzťahu odvodené s čl. 19 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky samostatne, ako aj v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 1 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd samostatne, ako aj v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 17 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach samostatne, ako aj v spojení s čl. 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, alternatívne
- b) o súlade § 2 prvej vety zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v časti slov „založená manželstvom“, prvej časti zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v časti názvu rubriky „manželstvo“, štvrtého oddielu prvej hlavy tretej časti zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v časti názvu rubriky „Vyživovacia povinnosť medzi manželmi“, § 116 Občianskeho zákonníka v časti slov „a manžel“, § 473 ods. 1 Občianskeho zákonníka v časti slov „a manžel, každý z nich“, § 474 ods. 1 Občianskeho zákonníka v časti slov „manžel“, § 474 ods. 2 Občianskeho zákonníka v časti slov „manžel však vždy najmenej polovicu dedičstva“, § 74 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov v časti slov „po manželovi, ktorý a) ku dňu smrti bol poberateľom starobného dôchodku, invalidného dôchodku alebo mal nárok na predčasný starobný dôchodok, b) ku dňu smrti splnil podmienky nároku na starobný dôchodok alebo získal počet rokov dôchodkového poistenia na nárok na invalidný dôchodok, alebo c) zomrel v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania“, § 74 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov v časti slov „od smrti manžela“, § 74 ods. 6 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov v časti slov „po manželke“, § 3 ods. 4 zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia

a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 19 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky samostatne, ako aj v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 1 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd samostatne, ako aj v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 17 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach samostatne, ako aj v spojení s čl. 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania, takto

r o z h o d o l :

1. Návrh v časti na vyslovenie nesúladu legislatívnej nečinnosti Národnej rady Slovenskej republiky spočívajúcej v neprijatí právnej úpravy uznávajúcej páry rovnakého pohlavia a rešpektujúcej a chrániacej vzťah párov rovnakého pohlavia a vzťahy založené v rámci práva na rodinný život z toho vzťahu odvodené s čl. 19 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky samostatne, ako aj v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 1 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd samostatne, ako aj v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 17 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach samostatne, ako aj v spojení s čl. 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach **o d m i e t a .**

2. Vo zvyšnej časti návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 15. mája 2023 doručený návrh skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd vyslovil nesúlad legislatívnej nečinnosti Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), resp. nesúlad konkrétnych nimi označených zákonných ustanovení s ústavou, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach (ďalej len „pakt“) tak, ako to je uvedené v záhlaví tohto uznesenia.

2. Argumentáciu navrhovateľov možno rozdeliť do dvoch základných častí:

I.1. K namietanej legislatívnej nečinnosti Národnej rady Slovenskej republiky:

3. Navrhovatelia v tejto časti návrhu uvádzajú, že národná rada ako zákonodarný orgán nie je dlhodobu spôsobilá vytvoriť právny rámec pre spolužitie párov rovnakého pohlavia. V tejto súvislosti poukazujú na opakované neúspešné návrhy zákonov, ktoré do rôznej miery vzťah párov rovnakého pohlavia upravovali, ale neboli národnou radou prerokované ani v druhom čítaní. Išlo o návrhy zákonov z roku 2001 (číslo parlamentnej tlače č. 1218), z roku 2012 (číslo parlamentnej tlače 208) a z roku 2022 (číslo parlamentnej tlače 1124).

4. Táto legislatívna nečinnosť je podľa navrhovateľov v rozpore s ústavou, dohovorom a paktom, pretože z nich vyplýva povinnosť Slovenskej republiky formálne uznať páry rovnakého pohlavia, poskytnúť im ochranu a právne upraviť ich postavenie.

5. Navrhovatelia pritom poukazujú najmä na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), a to osobitne na rozhodnutie vo veci *Fedotova a ďalší proti Rusku*, [GC], sťažnosti č. 40792/10, 30538/14 a č. 43439/14 zo 17. 1. 2023. V tomto rozhodnutí ESLP konštatoval, že absencia adekvátneho uznania a ochrany párov rovnakého pohlavia je porušením práva na súkromný a rodinný život, ako je toto právo zakotvené v dohovore.

6. Podľa názoru navrhovateľov to isté platí, aj pokiaľ ide o právo na rodinný a súkromný život zakotvené v ústave a v pakte, s tým, že ochrana pre páry rovnakého pohlavia podľa ústavy môže byť aj širšia, ako to vyplýva z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky.

7. Ak ide o ústavu, podľa navrhovateľov je legislatívna nečinnosť národnej rady v danej oblasti spoločenských vzťahov v rozpore aj s právom na ochranu ľudskej dôstojnosti a právom na rovnosť (zákazom diskriminácie), a to v spojení s právom na rodinný a súkromný život; resp. ak ide o právo na rovnosť, to je porušené legislatívnou nečinnosťou národnej rady aj samo osebe. Okrem toho v uvedených súvislostiach dochádza taktiež k porušeniu princípu proporcionality pri obmedzení základných práv a k porušeniu princípu právneho štátu.

8. Podobne vo vzťahu k dohovoru a paktu je legislatívna nečinnosť národnej rady v rozpore so zákazom diskriminácie v spojení s právom na rodinný a súkromný život.

9. Na základe uvedených tvrdení navrhovatelia navrhujú, aby ústavný súd rozhodol, že legislatívna nečinnosť národnej rady spočívajúca v neprijatí právnej úpravy uznávajúcej páry rovnakého pohlavia a rešpektujúcej a chrániacej vzťah párov rovnakého pohlavia a vzťahy založené v rámci práva na rodinný život z toho vzťahu odvodené je v rozpore s čl. 19 ods. 1 a 2 ústavy samostatne, ako aj v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy, taktiež s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 1 ods. 1 a 2 ústavy, s čl. 8 ods. 1 a 2 dohovoru samostatne, ako aj v spojení s čl. 14 dohovoru, a napokon s čl. 17 ods. 1 a 2 paktu samostatne, ako aj v spojení s čl. 26 paktu.

10. K formulácii výroku navrhovatelia uvádzajú, že sa inšpirovali rozhodnutiami Ústavného súdu Českej republiky vo veciach sp. zn. Pl. ÚS 20/05 a sp. zn. Pl. ÚS 9/07, a takto formulovaný petit považujú za primárny a vhodnejší pre nápravu ústavne neudržateľného stavu tým, že dôjde k nepriamemu doplneniu chýbajúcej právnej úpravy.

11. Zvýrazňujú, že riešenie práv párov rovnakého pohlavia je právnou otázkou a navrhovaný výrok rozhodnutia vytvorí priestor pre jej riešenie, ktoré bude vychádzať z domáceho ústavného prostredia. Podľa ich názoru ide o menej invazívne použitie rozhodovacích právomocí ústavného súdu a o formu dialógu medzi ústavným súdom a inými štátnymi (ústavnými) orgánmi. Cieľom takéhoto dialógu je hodnotová kompatibilita podústavného práva s ústavou.

I.2. K namietaným právnym predpisom:

12. V rámci tejto časti návrhu navrhovatelia uvádzajú, že v princípe nemajú „primárne“ záujem o vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s ústavou a ide tu vo vzťahu k prvej časti návrhu o alternatívny spôsob riešenia právneho postavenia párov rovnakého pohlavia.

13. Podstatou tohto riešenia je zabezpečiť súlad relevantnej podústavnej právnej úpravy s označenými referenčnými ústavnými a medzinárodnoprávnymi normami prostredníctvom zásahov do už existujúceho právnych predpisov tým, že sa vytvorí priestor pre taký výklad a aplikáciu príslušných zákonných ustanovení, ktorými by boli priznané práva aj párom rovnakého pohlavia. Takto navrhnutá (alternatívna) formulácia petitu návrhu zodpovedá kelsenovskému chápaniu ústavného súdu ako negatívneho zákonodarcu.

14. Navrhovatelia zdôrazňujú, že ich cieľom nie je spochybníť ústavné zakotvenie manželstva ani znižovať existujúci štandard práv manželov. Výber napadnutých zákonných ustanovení zodpovedá najdôležitejším životným situáciám, v ktorých sa páry rovnakého pohlavia nachádzajú v neodôvodnene nerovnakom postavení v porovnaní s manželmi. Zároveň sa navrhovatelia snažili tieto ustanovenia vybrať tak, aby došlo k čo najmenším zásahom do právneho poriadku.

15. Vychádzajúc z uvedeného preto vo vzťahu k zákonu č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rodine“) napádajú príslušné vybrané ustanovenia, resp. časti označeného právneho predpisu, s cieľom, aby sa ochrana rodiny vzťahovala aj na rodiny založené párami rovnakého pohlavia.

16. Vo vzťahu k Občianskemu zákonníku namietajú ustanovenia týkajúce sa definície blízkej osoby a ustanovenia týkajúce sa dedičského práva s cieľom, aby sa prostredníctvom týchto zásahov vyrovnalo postavenie manželov a osôb žijúcich v pároch rovnakého pohlavia.

17. Ak ide o zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“), namietajú ustanovenia týkajúce sa vdoveckého, resp. vdovského dôchodku tak, aby bolo možné v budúcnosti prostredníctvom ústavne konformného výkladu priznávať vdovské a vdovecké dôchodky aj pozostalým partnerom rovnakého pohlavia.

18. Napokon v zákone č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia“) namietajú zákonné ustanovenia týkajúce sa definície rodinného príslušníka tak, aby sa za rodinných príslušníkov mohli považovať aj osoby žijúce v pároch rovnakého pohlavia.

19. Navrhovatelia na základe uvedenej argumentácie v tejto časti návrhu navrhujú, aby ústavný súd rozhodol, že napadnuté zákonné ustanovenia (podrobne uvedené v záhlaví tohto uznesenia) nie sú v súlade s čl. 19 ods. 1 a 2 ústavy samostatne, ako aj v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy, s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 1 ods. 1 a 2 ústavy, s čl. 8 ods. 1 a 2 dohovoru samostatne, ako aj v spojení s čl. 14 dohovoru a s čl. 17 ods. 1 a 2 paktu samostatne, ako aj v spojení s čl. 26 paktu.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

20. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy] pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 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“). Účelom predbežného

prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

21. V záujme stručnosti ústavný súd bez ďalších podrobností konštatuje, že návrh na začatie konania spĺňa požiadavky vyplývajúce z ustanovení zákona o ústavnom súde, ktorých nesplnenie by inak mohlo viesť k odmietnutiu návrhu pri predbežnom prerokovaní podľa § 56 ods. 2 písm. b), d) a e) zákona o ústavnom súde, s tým, že ustanovenia § 56 ods. 2 písm. f) a g) zákona o ústavnom súde sa v danom prípade neaplikujú, keďže sa nevzťahujú na konanie o súlade právnych predpisov.

22. Je však na prvý pohľad zrejmé, že časť návrhu na začatie konania (porovnaj bod I.1 odôvodnenia tohto rozhodnutia) nespĺňa požiadavku obsahových náležitostí, pretože v časti týkajúcej sa legislatívnej nečinnosti národnej rady nie sú (z dôvodov vysvetľovaných navrhovateľmi tak, ako je uvedené v časti I.1 tohto odôvodnenia) označené právne predpisy, ich časti alebo niektoré ich ustanovenia, ktorých nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou navrhovateľa namietajú [§ 56 ods. 2 písm. c) a § 75 písm. a) zákona o ústavnom súde].

23. Z uvedeného vyplýva, že ústava ani zákon o ústavnom súde výslovne nepredpokladá začatie konania o ústavnom súlade legislatívnej nečinnosti národnej rady tak, ako bol navrhnutý v tejto časti preskúmaného návrhu.

24. Je však potrebné zdôrazniť, že ak by právomoc ústavného súdu na konanie o legislatívnej nečinnosti národnej rady spôsobom navrhnutým v tejto časti preskúmaného návrhu pri relevantnom a udržateľnom výklade vyplývala z ústavy aj bez explicitnej ústavnej formulácie (čo je podmienené osobitným, teda zásadným a len v obmedzenej miere podrobným charakterom ústavnej úpravy), potom by nedostatok samotnej zákonnej úpravy nebol prekážkou pre prijatie návrhu na ďalšie konanie a rozhodnutie vo veci samej. Nedostatok zákonnej úpravy totiž nemôže brániť realizácii z ústavy vyplývajúcej právomoci ústavného súdu (pozri k tomu napr. rozhodnutie vo veci sp. zn. II. ÚS 48/97, ktoré sa týkalo v súčasnosti už neexistujúceho podnetu na začatie konania pred ústavným súdom).

25. Preto otázka právomoci ústavného súdu je v danom prípade rozhodujúca a existencia tejto právomoci je, samozrejme, aj predpokladom pre prijatie návrhu na začatie konania [*a contrario* § 56 ods. 2 písm. a) a c) zákona o ústavnom súde].

26. Ústavný súd sa preto bude podrobnejšie zaoberať otázkou, v akom rozsahu má právomoc rozhodnúť o návrhu na začatie konania, t j. v akom rozsahu môže tento návrh prijať na ďalšie konanie.

27. V záujme poskytnutia dôkladnej odpovede na túto otázku ústavný súd v tomto prípade uvedie aj teoretické východiská svojho rozhodnutia.

II.1. K úplnosti právnej úpravy ako ústavnej hodnote:

28. Predmetom posúdenia je otázka právomoci ústavného súdu vo vzťahu k možnému vysloveniu nesúladu legislatívnej nečinnosti národnej rady s ústavným poriadkom Slovenskej republiky, ktorá by, prirodzene, nebola vôbec relevantná, ak by nedostatočnosť právnej úpravy vo všeobecnosti nemohla byť v rozpore s ústavou. Ústavný súd zdôrazňuje, že nasledujúce závery sa týkajú

nedostatku určitej právnej úpravy vo všeobecnosti, nejde o meritórne hodnotenie návrhu preskúmaného v tejto veci.

29. Na otázku, či nedostatočnosť právnej úpravy môže byť v rozpore s ústavou, odpovedal ústavný súd pre oblasť rozhodovania o individuálnych právnych aktoch už v rozhodnutí vo veci sp. zn. I. ÚS 19/96, a to veľmi jednoznačne: „*neexistencia takéhoto zákona, prípadne existencia zákona, ktorý však neumožňuje (negarantuje) reálne využívanie ústavou zaručeného základného práva alebo slobody, znamená stav, ktorý nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Pokiaľ samotná neexistencia určitého zákona alebo nutnosť plniť ustanovenia existujúceho zákona vylučujú možnosť praktického uplatňovania základného práva alebo slobody ústavou určeným spôsobom bez toho, že by právny poriadok priznával pisateľovi podnetu právny prostriedok nápravy takéhoto stavu, je Ústavný súd Slovenskej republiky v konaní o podnete (a za splnenia aj ďalších podmienok konania) oprávnený o takto spôsobenom porušení základného práva alebo slobody konať a rozhodnúť.*“

30. Tento záver, teda že nedostatočná právna úprava môže byť protiústavná, je široko prijímaný aj v právnej teórii a ústavný súd len stručne uvedie, že vychádza z potreby právnej istoty, resp. dôvery v právo, ktorá predpokladá právo jasné, určité, zrozumiteľné a vnútorne nerozporné, tvorené v súlade s požiadavkami demokratického právneho štátu a s ideou racionálneho zákonodarcu [pozri k tomu napr. KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydanie. Praha : C. H. Beck, 1995. s. 205 a TÓTHOVÁ, M. *Ústavné súdnictvo a legislatívna nečinnosť (komparatívny pohľad)*. In: *Ústavné dni. Tretie funkčné obdobie Ústavného súdu Slovenskej republiky – VII. ústavné dni*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. s. 265 – 266].

31. Právo nemôže byť považované za jasné a vnútorne nerozporné, ak zlyhá zákonodarca. Povinnosťou zákonodarcu nie je len prijímať zákony neodporujúce ústave, ale aj také zákony, ktoré zabezpečia plnú realizáciu základných práv (pozri k tomu DRGONEC, J. *Povinnosti štátnych orgánov pri tvorbe práva v právnom štáte*. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1998, roč. 6, č. 2, s. 231 až 237).

32. Preto možno súhlasiť s tým, že je „*protiústavní nečinnosť zákonodárce tam, kde je povinen přijmout určitou zákonnou úpravou a neučiní tak*“. (ŠIMÍČEK, V. *Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv*. In: *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno : Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2001. s. 144-159).

II.2. K nedostatočnej právnej úprave v konaní o súlade právnych predpisov:

33. Vychádzajúc z konštatovania, že nedostatočnosť právnej úpravy môže byť protiústavná, je potrebné tiež zistiť, či a akým spôsobom môže ústavný súd túto protiústavnosť napraviť. Jedným zo spôsobov je konanie o ústavnej sťažnosti, v ktorom primerane platia závery už uvedeného rozhodnutia vo veci sp. zn. I. ÚS 19/96 (pozri tiež ďalej bod 40 odôvodnenia tohto uznesenia).

34. V aktuálne prerokúvanom prípade je však potrebné posúdiť, či k náprave môže dôjsť aj v konaní o súlade právnych predpisov. Doterajšia judikatúra ústavného súdu v tejto otázke nebola jednotná do dôsledkov, ktoré by predznamenávali jednoznačné riešenie posudzovanej otázky.

35. Ústavný súd zaujal pozíciu k absencii legislatívnej úpravy už v roku 1996 v súvislosti s jazykovými právami. Slovenská národná rada prijala v roku 1990 zákon č. 428/1990 Zb. o úradnom jazyku v Slovenskej republike, ktorý upravoval možnosť používať v úradnom styku menšinový jazyk. Neskorší zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky nahradil predchádzajúci zákon, avšak už bez úpravy menšinových jazykov. V konaní o súlade tohto zákona ústavný súd priamo vo výroku nálezu sp. zn. PL. ÚS 8/96 konštatoval, že norma stanovujúca, že *písomné podania občanov určené verejnoprávnym orgánom sa podávajú* (výlučne) *v štátnom jazyku* v spojení so zrušením možnosti používať v úradnom styku menšinový jazyk, je v nesúlade s čl. 34 ods. 2 písm. b) ústavy („*Občanom patriacim k národnostným menšinám alebo etnickým skupinám sa za podmienok ustanoveným zákonom zaručuje okrem práva na osvojenie si štátneho jazyka aj právo používať ich jazyk v úradnom styku.*“). Z uvedeného vyplýva, že ústavný súd už výrokom konštatoval neústavnosť preskúmvanej právnej normy kvôli absencii inej právnej normy v právnom poriadku (z dôvodu neprijatia inej právnej úpravy národnou radou, ktorej prijatie ústava vyžadovala). Národná rada v roku 1999 prijala zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín, ktorý, ako uvádza jeho dôvodová správa, naplňa nálež sp. zn. PL. ÚS 8/96.

36. Ústavný súd neskôr v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 23/05 (neobnovenie členstva v družstve) rozlišoval medzi legislatívnou nečinnosťou a legislatívnym opomenutím. Legislatívnu nečinnosť chápe tak, že daná oblasť spoločenských vzťahov je zákonodarcom vedome ponechaná úplne mimo právnu reguláciu. Legislatívne opomenutie je stavom, keď zákonodarcu, pozitívne upravujúc určitú oblasť spoločenských vzťahov, opomenul niektoré významné prvky tejto právnej úpravy. Zákonodarcu teda pri legislatívnom opomenutí reguluje určitú oblasť nekompletné či fragmentárne, opomínajúc právny komponent, ktorý je želaný z hľadiska integrity daného inštitútu, resp. ústavnosti.

37. K tomu ďalej uviedol, že legislatívna nečinnosť nebýva spravidla objektom skúmania ústavných súdov v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti (ústavný súd pritom vychádzal z téz modernej konštitucionalistiky čerpaných z konferenčných zdrojov), zatiaľ čo legislatívne opomenutie je možné skúmať v konaní o súlade právnych predpisov s tým, že ústavné súdy za určitých okolností riešia situáciu legislatívneho opomenutia buď derogáciou z pozície negatívneho zákonodarcu („derogačný apel na zákonodarcu“), alebo ústavne konformným výkladom. V kontexte aplikovateľnej ústavnej úpravy ústavný súd aproboval zásah nálezom vydaným v konaní o súlade právnych predpisov proti legislatívneho opomenutiu.

38. V rozhodnutiach vo veciach sp. zn. PL. ÚS 8/96 a sp. zn. PL. ÚS 23/05 teda ústavný súd potvrdil, resp. nevylúčil, že (podľa charakteru použitej ústavnej úpravy) v konaní o súlade právnych predpisov je možné preskúmať legislatívnu nečinnosť, a potvrdil, že v tomto type súdnej kontroly ústavnosti je možné, aj v podmienkach ústavného poriadku Slovenskej republiky, preskúmať legislatívne opomenutie, a to preskúmaním súvisiacej právnej úpravy, v rámci ktorej sa legislatívne opomenutie prejavuje.

39. Na druhej strane však v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/05 ústavný súd uviedol, že: „*V konaní o súlade právnych predpisov nemožno podľa názoru ústavného súdu vyjadreného aj v jeho judikatúre napádať to, že v napadnutom právnom predpise niečo chýba, bolo opomenuté alebo sa tam neuviedlo so zreteľom napríklad na znenie ústavy.*“

40. Tento názor bol v podstate potvrdený aj v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 14/2010, v ktorom ústavný súd uviedol, že *«Ústavný súd v tejto súvislosti poukázal na účel a predmet konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, ktorým je posúdenie obsahového súladu predpisu nižšieho stupňa právnej sily s predpisom vyššieho stupňa právnej sily a hoci napadnutý stav „nedostatočného“ premietnutia príkazu právneho predpisu vyššieho stupňa právnej sily do predpisu nižšieho stupňa právnej sily môže byť za určitých okolností posudzovaný aj pred ústavným súdom (napr. v konaní podľa čl. 127 ústavy), „legislatívne opomenutie“ zásadne netvorí v konkrétnej veci predmet konania o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom.»*.

41. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/2012 (výsluhový dôchodok obecných policajtov) navrhovatelia napadli ustanovenie, ktoré ustanovovalo množinu osôb, ktoré sú poberateľmi výsluhového dôchodku, s tým, že tam chýbajú obecní policajti. Ústavný súd v argumentácii nadviazal na citovaný nález sp. zn. PL. ÚS 23/05, pričom v podstate konštatoval, že vo veci ide o legislatívnu nečinnosť, a napokon vec uzavrel konštatovaním, že v okolnostiach danej veci *„... má právomoc preskúmať namietané ustanovenia zákona, nemá však právomoc preskúmať ustanovenia, ktoré nie sú jeho obsahom (legislatívnu medzeru)“*.

42. Ústavný súd napokon v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/2020 konštatoval: *„Ak mali navrhovatelia na mysli konkrétne ustanovenia volebného zákona, ktoré bránia možnosti voľby zo zahraničia, tak ich mali vo svojom návrhu aj presne identifikovať. Ak takéto ustanovenia neexistujú a nemožnosť voľby zo zahraničia je dôsledkom absencie právnej úpravy umožňujúcej voliť zo zahraničia, resp. zúčastniť sa ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta zo zahraničia, potom nemožno zmysluplne uvažovať v rovine, aby ústavný súd rozhodol o nesúlade absentujúcich ustanovení zákona s ústavou a medzinárodnou zmluvou. Aj pri eventúálnych úvahách o možnosti podať návrh na konanie o súlade právnych predpisov pre absenciu normatívnej úpravy určitej okolnosti predmet nesúladu (celý právny predpis, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie) musí byť nepochybné vždy v návrhu (jeho petite) konkrétne pozitívne vymedzený.“*

43. Vzhľadom na uvedený vývoj vlastnej judikatúry musí ústavný súd v tomto rozhodnutí primárne (v tomto štádiu konania vo všeobecnej rovine) ustáliť otázku, či a akým spôsobom je možné nedostatok právnej úpravy preskúmať aj v konaní o súlade právnych predpisov.

44. Na tomto mieste ústavný súd zopakuje, že nedostatočná právna úprava môže byť protiústavná, čo napokon nespochybňovali ani rozhodnutia vo veciach sp. zn. PL. ÚS 10/05, PL. ÚS 14/2010 a sp. zn. PL. ÚS 10/2012. Predmetné rozhodnutia sa od rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 8/96 a sp. zn. PL. ÚS 23/05 líšili len v tom, akým spôsobom môže ústavný súd tvrdenú protiústavnosť preskúmať a prípadne aj napraviť. Rezervovanejší bol postoj vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/2020.

45. Ústavný súd, ktorého poslaním je ochrana ústavnosti (čl. 124 ústavy) spôsobom predpokladaným ďalšími nadväzujúcimi ustanoveniami prvého oddielu siedmej hlavy ústavy, pri rozhodnutí, ktorý z uvedených prístupov je vhodnejší vo vzťahu k normatívnym ústavným reáliám, konštatuje, že je potrebné vychádzať z rozhodnutí vo veciach sp. zn. PL. ÚS 8/96 a sp. zn. PL. ÚS 23/05. Je to z dôvodu, že vytvárajú širší priestor pre realizáciu právomoci ústavného súdu v konaní o ústavnom súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, ktorý považuje plénum ústavného súdu v jeho aktuálnom zložení za akceptovateľný. Inak povedané, ústavný súd musí využiť všetky svoje právomoci v čo najširšom možnom rozsahu (akceptujúc zároveň čl. 2 ods. 2 ústavy) tak, aby zabezpečil dodržiavanie ústavy. Neopomína pritom, že konanie pred ústavným

súdom nemá byť pokračovaním zákonodarného procesu, v ktorom sa subjekt zákonodarnej iniciatívy, *nota bene* ako súčasť parlamentnej väčšiny, neúspešne snažil presadiť svoju predstavu o právnej úprave príslušných spoločenských vzťahov. Úlohou ústavného súdu nie je riadny zákonodarný proces nahradiť (PL. ÚS 1/2022, bod 210).

46. Ústavný súd teda uzatvára, že v konaní o súlade právnych predpisov môže preskúmavať nedostatok právnej úpravy vo forme legislatívneho opomenutia, a to s výsledkom derogačného nálezu vo vzťahu k parciálne nedostatočnej právnej úprave, ak nezistí možnosť ústavne konformného výkladu (resp. výkladu súladného s právnym predpisom vyššej právnej sily) napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia. Legislatívnu nečinnosť by bolo možné v konaní o súlade právnych predpisov úspešne napadnúť len celkom výnimočne, ak by nebol rešpektovaný ústavný príkaz na prijatie obsahovo vymedzenej podústavnej úpravy zaväzujúcej štát oproti občanom, resp. verejnému záujmu. Druhou možnosťou takého prístupu je nerešpektovanie právneho názoru ústavného súdu vyjadreného v jeho skoršom derogačnom náleze, z ktorého vyplýva nemožnosť zosúladenia právnych predpisov bez doplnenia právnej úpravy aj nad rámec priamo derogovaného normatívneho textu (tento aspekt je uplatniteľný aj pri legislatívnom opomenutí). Vždy by však bolo potrebné pokryť nálezom ústavného súdu spôsobilý predmet konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, teda právny predpis (aspoň časť jeho normatívneho textu), keď taký postup zároveň zakladá povinnosť legislatívnej reakcie podľa odseku 3 označeného ustanovenia a vyvoláva (vytvorením nevyhnutnej, prípadne rozšírenej medzery v účinnom znení právneho poriadku) tlak na príslušný normotvorný orgán, aby konal podľa právneho názoru ústavného súdu.

47. Pre širší kontext a závažnosť tejto špecifickej problematiky ústavný súd uznal za vhodné zaoberať sa aj v širšom rozsahu otázkou, v akom rozsahu a akým spôsobom môžu súdy s obdobnou právomocou realizovať svoju kontrolnú právomoc v konaní o súlade právnych predpisov.

II.3. Ústavný súd ako „pozitívny zákonodarca“ alebo ako „negatívny zákonodarca“:

48. Otázku, akým spôsobom je možné v konaní o súlade právnych predpisov zakročiť proti nedostatočnej právnej úprave, ktorá by z tohto dôvodu mohla byť protiústavná, nastolili samotní navrhovatelia tým, že v rámci petitu návrhu sformulovali dva rôzne navrhované výroky rozhodnutia. Ústavný súd na túto otázku zareaguje v nadväznosti na svoje predchádzajúce závery.

49. Podstatu problému je možné vyjadriť tak, či v kompetenčnej interakcii s národnou radou týkajúcej sa chýbajúcej či nedostatočnej právnej úpravy má byť ústavný súd (i) „pozitívnym zákonodarcom“ v tom zmysle, že (len) výslovne konštatuje ústavný nesúlad normatívnej pasivity národnej rady v ním určenom rozsahu, čím ju zároveň vyzve na prijatie určitej novej právnej úpravy a určí hranice a obsah tejto úpravy, alebo má byť (ii) „negatívnym zákonodarcom“, t. j. ak nezistí možnosť ústavne konformného výkladu, má zasiahnuť do už existujúcej súvisiacej právnej úpravy tým, že časť tejto úpravy zruší ako protiústavnú s cieľom, aby vytvoril priestor pre ústavne konformný výklad, resp. tým vyzval národnú radu na prijatie novej právnej úpravy (toto riešenie v zmysle záverov bodu 46 tohto odôvodnenia zodpovedá čl. 125 ods. 3 ústavy).

50. Ústavný súd pre potreby tohto rozhodnutia ešte pred finálnou kompletizáciou záverov viazucich sa na platnú a účinnú ústavu vykonal aj porovnanie s inými ústavnými súdmi a ich rozhodovaním podľa pre tieto súdy záväzných ústavných noriem.

II.4. Ústavné súdy ako „kvázipozitívni zákonodarcovia“ v zahraničí:

51. Na začiatku 21. storočia niet pochyb o tom, že ústavné súdy po celom svete viac nie sú vnímané striktne len ako negatívni zákonodarcovia (v tradičnom slova zmysle), pretože ich úloha už v mnohých krajinách nespočíva len v kontrole ústavnosti zákonov s možnosťou rozhodnúť o ich neústavnosti a následnom zrušení. Ústavné súdy postupne preberajú aktívnejšiu úlohu pri posudzovaní právnych noriem a ich ústavnosti (BREWER-CARÍAS, A. *Constitutional Courts as Positive Legislators in Comparative Law. A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press., 2011. s. 36; tiež Monika Florczak-Wątor (eds): *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, Routledge, London, 2020). Preverovaním legislatívnych opomenutí preberajú na seba akoby funkcie asistentov, pomocníkov legislatívy, a to konštatovaním noriem, ktoré dedukujú z ústavných textov, dokonca v niektorých prípadoch môžu nahradiť aj zákonodarcu v roli pozitívneho tvorcu práva a vydávať dočasné pravidlá aplikovateľné v špecifických prípadoch do prijatia legislatívy. Opierajú sa o princíp prevalence ľudských práv, a to najmä v prípadoch, keď hrozí porušenie zásady rovnosti a nediskriminácie. V záujme ochrany práv a slobôd občanov nie sú zaznamenané žiadne pochybnosti pri posudzovaní legitimacy aktivizmu ústavných súdov zasahovaním do legislatívnych funkcií (pozri BREWER-CARÍAS, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators in Comparative Law. Presentation of the General Report on XVIII International Congress of Comparative Law of the International Academy of Comparative Law*. George Washington University Law School, Washington, 2010. s. 1 – 3).

52. Uvedené možno konštatovať napriek tomu, že ústavné texty väčšiny európskych štátov neobsahujú *expressis verbis* ustanovenia, na základe ktorých by ústavné súdy mohli konštatovať neústavnosť medzier v práve (pozri General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. Venice Commission – Council of Europe, Štrasburg, 2008, s. 23. Dostupné: <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-legislative-omission-e.pdf>).

53. Výnimkou je Ústava Portugalska (1976), ktorá v čl. 283.1 upravuje kompetenciu ústavného súdu identifikovať rozpor s ústavou aj v prípade nečinnosti. Legislatívna nečinnosť tu znamená, že existuje nevykonanie ústavy, nerešpektovanie vo vzťahu k povinnosti definovanej pravidlami uvedenými v texte ústavy (viac k tomu pozri: Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. Portuguese Report. XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts. Vilnius, 2008, Report II, 704-743. Dostupné: https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Portuguese%20_en.pdf).

54. Dňa 25. januára 1996 slovinský ústavný súd rozhodol vo veci súladu zákona o voľbách do Národného zhromaždenia s ustanoveniami zaručujúcimi Slovincom volebné právo. Predmetný zákon upravil povinnosť zostaviť celoštátny zoznam kandidátov, ale neuložil povinnosť tento zoznam zverejniť. Ústavný súd Slovinska konštatoval, že neexistencia právnej úpravy o povinnom uverejnení celoštátneho zoznamu kandidátov má povahu legislatívneho vákua, ktorým sa porušuje ústava, pretože zákonodarca tým, že neprijal právnu úpravu, porušil princíp priamych volieb (rozhodnutie Ústavného súdu Slovinska č. U-I-106/95 z 25. 1. 1996, dostupné: <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2016/11/Selected-Decisions-of-the-Constitutional-Court-1991-2015.pdf>, s. 815).

55. Podľa čl. 160 Ústavy Slovenskej republiky rozhoduje ústavný súd o otázkach súladu zákonov s ústavou. Špecificky potom § 48 ods. 1 zákona č. 64/07 o ústavnom súde v znení neskorších predpisov priznáva slovenskému ústavnému súdu právomoc rozhodnúť, že zákon alebo ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy sú neústavné alebo nezákonné preto, lebo neupravujú určitú oblasť právnych vzťahov, ktorá by mala byť právne upravená, alebo ju regulujú spôsobom, ktorý neumožňuje zrušenie či odstránenie (konsolidované znenie slovenskej ústavy a zákona o ústavnom súde je dostupné: <https://www.us-rs.si/?lang=en>). Ústava Slovenska vyslovene nezakazuje medzery v práve. Avšak výkladom čl. 2 slovenskej ústavy (princíp právneho štátu) je možné dospieť k záveru, že určitá legislatívna nečinnosť môže znamenať neústavné medzery v zákone, ktoré porušujú princípy právneho štátu (Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. Questionnaire - The Constitutional Court of the Republic of Slovenia, XIV Congress of the Conference of European Constitutional Courts. Dostupné: https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Slovenia_en.pdf).

56. V Nemecku sa vytvorila koncepcia „Drittwirkung“, podľa ktorej sa ústavou zaručuje jednotlivcovi ochrana nielen pred štátom, ale aj pred inými jednotlivcami. Jednotlivec má teda právo požadovať ochranu svojich ústavou zaručených práv, a to aj proti súkromným osobám a úlohou štátu je realizáciu týchto práv zabezpečiť. Povinnosťou zákonodarcu nie je teda len prijímať zákony neodporujúce ústave, ale aj také zákony, ktoré zabezpečia plnú realizáciu základných práv (pozri viac DRGONEC, J. Povinnosti štátnych orgánov pri tvorbe práva v právnom štáte, už citované, s. 235 – 237).

57. Z nedávnych rozhodnutí možno poukázať na rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka (Bundesverfassungsgericht – BVerfG) zo 16. decembra 2021 (vo veci 1 BvR 1541/20, dostupné: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/12/rs20211216_1bvr154120en.html), ktorým rozhodol o sťažnosti zdravotne postihnutých sťažovateľov, ktorí sa obávali diskriminácie z dôvodu ich zdravotného stavu v prípade triáže počas pandémie ochorenia COVID-19. Sťažovatelia sa obávali, že by boli znevýhodnení a že by im v prípade potreby bola odmietnutá liečba s ohľadom na ich zdravotné postihnutie. Nemecký spolkový ústavný súd výkonom rozhodol, že zákonodarca je povinný právne upraviť proces triáže zákonom, a to tak, aby osoby zdravotne postihnuté v prípade potreby triáže neboli diskriminované z dôvodu ich postihnutia.

58. Český právny poriadok neupravuje požiadavky na úplnosť právnej úpravy, a preto nie je právne upravená ani povinnosť zákonodarcu medzeru v práve vyplniť (Problematika legislativního opomenutí v judikatuře ústavního soudu. Dotazník pro XIV. Kongres Konference evropských ústavních soudů. Národní zpráva. Ústavní soud České republiky, Brno, 2007. Dostupné: https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Czech_cz.pdf). Český ústavný súd sa však k otázke ústavnosti legislatívnej nečinnosti zákonodarcu už viackrát vyjadril. V náleze sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (publikovaný pod č. 252/2006 Sb.) uviedol: „... za určitých podmínek jsou důsledky mezery (chybějící právní úpravy) protiústavní, zejména tehdy, když zákonodárce se rozhodne, že určitou oblast upraví, tento úmysl v zákoně vysloví, avšak předvídanou regulaci nepřijme. Stejný závěr platí i v případě, když Parlament deklarovanou úpravu přijal, avšak ta byla zrušena proto, že nesplňovala ústavní kritéria a zákonodárce nepřijal ústavně konformní náhradu, ačkoliv mu k tomu Ústavní soud poskytl dostatečnou lhůtu.“

59. V náleze sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (publikovaný pod č. 149/2007 Sb.) rozlišuje český ústavný soud medzi pravou a nepravou medzerou. Pod nepravou medzerou rozumie takú medzeru „*jejímž obsahem je neúplnost psaného práva (jeho absence) ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti, anebo z pohledu obecných právních principů*“. Zrušenie právneho predpisu alebo jeho časti však považuje za riešenie *ultima ratio* a dáva prednosť ústavne konformnému výkladu (pozri nález českého ústavného súdu sp. zn. Pl. ÚS 48/95 publikovaný pod č. 121/1996 Sb.).

60. Ústava Českej republiky neobsahuje výslovné splnomocnenie na to, aby mohol ústavný súd právo vytvárať, a preto je český ústavný súd vnímaný predovšetkým ako negatívny zákonodarca a k tejto úlohe sa aj sám hlási (pozri nález sp. zn. Pl. ÚS 42/03 publikovaný pod č. 280/2006 Sb., nález sp. zn. Pl. ÚS 340/03 publikovaný pod č. 49/2007 Sb. a ďalšie). Napriek tomu v prípade, keď je to nevyhnutné pre poskytnutie ochrany porušeným základným právam, prihlásil sa aj k úlohe pozitívneho zákonodarcu. V už spomínanom náleze sp. zn. Pl. ÚS 20/05 uvádza: «*Na základe těchto skutečností Ústavní soud, v připomenuté roli ochránce ústavnosti, nemůže svoji funkci omezit na pouhou pozici „negativního“ zákonodárce a musí, v rámci vyváženosti jednotlivých složek moci charakteristických pro právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy), vytvořit prostor pro zachování základních práv a svobod...*» Ďalej vysvetľuje, že: «*vztah mezi mocí zákonodárnou a mocí soudní vyplývá z dělby moci ve státě, tak jak je zachycena v Ústavě. Materiální přístup výkladu nás vede nutně k závěru, že tato dělba není sama sobě účelem, ale sleduje účel vyšší. Od samého počátku svého vzniku byla ústavním zákonodárcem podřízena ideí, jejímž základem je především služba občanovi a společnosti. Každá moc má sklon k sebestřednosti, bytí a korupci; absolutní moc ke korupci nekontrolovatelné. Jestliže některá ze složek moci přestoupí ústavní rámec svého vymezení, svoji pravomoc, nebo naopak neplní své úkoly, a tím brání v řádném fungování druhé (v posuzovaném případě soudní moci), musí nastoupit kontrolní mechanismus brzd a vyvažování, který je do systému dělby zabudován. Hlavní úkol soudní moci definuje Ústava takto: „Soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.“ (čl. 90) a „Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.“ (čl. 4). Ze stejného ústavního rámce demokratického právního státu vyplývá pozice Ústavního soudu: „Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.“ (čl. 83). Podrobíme-li argumentaci Nejvyššího soudu analýze ve světle těchto pravidel, docházíme k závěru, že Nejvyšší soud i další obecné soudy chybují, pokud odmítají poskytnout ochranu právům fyzických a právnických osob, které se na ně obrátily se žádostí o spravedlnost, pokud jejich žaloby zamítaly pouze s formalistickým odůvodněním a odvoláním se na nečinnost zákonodárce (neexistenci příslušné právní úpravy), a to poté, co jim Ústavní soud, jako ochránce ústavnosti a její kontroly, otevřel svými rozhodnutími cestu. Ústavní soud opakovaně prohlásil stav nerovného postavení jedné skupiny vlastníků nájemních bytů a domů za diskriminační a protiústavní. Dlouhodobou nečinnost Parlamentu České republiky pak za neslučitelnou s požadavky právního státu. Ústavní soud se stal z vůle ústavního zákonodárce odpovědným za dodržování ústavního pořádku v České republice, a proto nehodlá rezignovat na tuto svoji povinnost, k plnění povinností povolává i obecné soudy a odmítá spoléhat pouze na tlak Evropského soudu pro lidská práva, a proto rozhodl, jak je ve výroku I. uvedeno.»*

II.5. Domáci ústavný rámec:

61. Ústava výslovne neupravuje všeobecné požiadavky na to, čo má alebo nemá byť predmetom zákonodarnej činnosti národnej rady, a v tomto zmysle neobsahuje ani požiadavku na úplnosť, celistvosť či komplexnosť právnych noriem prijímaných zákonodarcom. Základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov upravuje zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, pričom podrobnosti procesu tvorby právnych predpisov sú uvedené v legislatívnych pravidlách tvorby zákonov [publikované pod č. 19/1997 Z. z. (ďalej len „legislatívne pravidlá“) v znení neskorších zmien a doplnení, ktoré už v Zbierke zákonov Slovenskej republiky neboli publikované]. Aj tu je však požiadavka na úplnosť právnych noriem upravená len okrajovo, konkrétne v čl. 4 ods. 1 legislatívnych pravidiel, podľa ktorého *„Zákon má upravovať v príslušnej oblasti všetky základné spoločenské vzťahy. Musí byť zrozumiteľný, prehľadne usporiadaný a stručný v tom zmysle, že má obsahovať len ustanovenia s normatívnym obsahom.“*

62. Podobne ako ústava neobsahuje výslovnú požiadavku na úplnosť právnej úpravy, neobsahuje ani výslovnú možnosť, aby ústavný súd vyslovil ústavný nesúlad legislatívnej nečinnosti národnej rady spôsobom uvedeným navrhovateľmi.

63. Preto možnosť, že nedostatočná právna úprava môže byť protiústavná, je vyvodená predovšetkým z čl. 1 ods. 1 ústavy, t. j. z princípu právneho štátu a princípu právnej istoty, ako aj z potreby ochrany ústavných práv (pozri časť II.1 odôvodnenia tohto uznesenia). Ak ide o právomoc ústavného súdu túto protiústavnosť preskúmať v konaní o súlade právnych predpisov, táto vyplýva z čl. 124 ústavy v spojení s čl. 125 ústavy, a to v zmysle tej časti doterajšej judikatúry ústavného súdu, ktorá bola potvrdená týmto uznesením (pozri časť II.2 tohto uznesenia, osobitne body 45 a 46 odôvodnenia).

64. Ústavný súd v zmysle čl. 125 ústavy v konaní o súlade právnych predpisov pôsobí ako negatívny zákonodarca, t. j. môže vysloviť nesúlad preskúmvanej právnej úpravy s ústavou, čo má za následok stratu účinnosti dotknutej právnej úpravy, resp. ak národná rada v lehote šiestich mesiacov nezareaguje, aj stratu jej platnosti. Tomu napokon zodpovedá aj spôsob rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej. Podľa § 88 ods. 2 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd zistí nesúlad preskúmvaného právneho predpisu nižšej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, vysloví tento nesúlad nálezom, v ktorom uvedie, s ktorými ustanoveniami právneho predpisu vyššej právnej sily alebo medzinárodnej zmluvy nie je preskúmvaný právny predpis nižšej právnej sily, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenia v súlade.

65. Ústavný súd už v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 23/05 konštatoval, že ako negatívny zákonodarca môže v súlade s čl. 125 ústavy preskúmať nedostatočnú právnu úpravu a prípadne z tohto dôvodu aj zasiahnuť do už existujúceho právneho poriadku. Práve tento spôsob prieskumu (s derogačným nálezovým výstupom) navrhovatelia žiadali v časti svojho návrhu, v ktorom napadli konkrétne zákonné ustanovenia zákona o rodine, Občianskeho zákonníka, zákona o sociálnom poistení a zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia, ako je uvedené v časti I.2 odôvodnenia tohto rozhodnutia.

66. Označená časť návrhu je preto v súlade so znením čl. 124 a čl. 125 ústavy, ktoré upravujú právomoc ústavného súdu. Ústavný súd z uvedeného dôvodu konštatuje svoju právomoc rozhodnúť o tej časti návrhu.

67. Keďže ústava výslovne upravuje postavenie ústavného súdu len ako (obsahovo) negatívneho zákonodarcu, je zrejmé, že ak by mal mať aj právomoc „kvázipozitívneho zákonodarcu“ (v osobitnom užšom zmysle pojmu „zákonodarca“, teda ako subjekt bez vlastnej explicitnej zákonnej normotvorby), sprostredkovane ak by mal autonómnou právomoc výslovne konštatovať ústavný nesúlad samotnej legislatívnej nečinnosti národnej rady bez premietnutia do vyslovenia nesúladu konkrétnej existujúcej právnej úpravy, potom by túto právomoc bolo potrebné z ústavy vyvodit', avšak len akceptovateľným spôsobom, teda bez preberania role zákonodarcu ústavným súdom. Implicitná právomoc štátneho orgánu je celkovo vo svetle čl. 2 ods. 2 ústavy špecifickým javom, odôvodniteľným len ako derivát iného konkrétne ustanoveného oprávnenia, čím sa taký postup zásadne a v zámerne ústavodarcom konštruovanej kontrapozícii odlišuje od možnosti občana konať, čo mu nie je zákonom zakázané v zmysle čl. 2 ods. 3 ústavy. Je mylný (a ľahko zneužiteľný) názor o ochrane základných práv prekračovaním právomocí akýmkoľvek orgánom, najmä ingerenciou do sféry výkonu iného druhu moci, pretože práve del'ba moci (rozhraničenie právomocí) je základom fungovania štátu v demokracii ako štátu právneho.

II.6. K vyvodeným právomociam ústavného súdu:

68. Ústavný súd už v minulosti z ústavy vyvodil také svoje právomoci, ktoré v nej nie sú výslovne uvedené, a to prostredníctvom čl. 124 ústavy.

69. Prvým meritórnym rozhodnutím v tomto smere bol výklad čl. 116 ods. 4 ústavy o postavení prezidenta pri rozhodovaní o návrhu predsedu vlády na odvolanie člena vlády (I. ÚS 39/93). V tom čase platná právna úprava zverovala ústavnému súdu výslovnú právomoc podávať výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, avšak nie právomoc podávať výklad ústavy. Ústavný súd vyvodil, že ak môže podávať právne záväzný výklad ústavného zákona, potom môže podať aj právne záväzný výklad ústavy, pretože ak by takú možnosť nemal, právne záväzný výklad ústavy v prípade sporu o jej obsah by v Slovenskej republike nemohol podať nikto. Ide teda o extenzívny výklad inak výslovne formulovaného kompetenčného oprávnenia.

70. V uznesení sp. zn. III. ÚS 588/2016 sa ústavný súd k teórii tzv. implicitných právomocí už otvorene (aj keď opatrne) prihlásil, keď uviedol: *«Prejednávaná sťažnosť tu ideovo nachádza súvislosť s teóriou tzv. implicitných právomocí, ktorú exaktne charakterizoval Najvyšší správny súd Českej republiky vo svojom rozsudku č. k. 7 Afs 111/2009-64 z 25. novembra 2009. Konkrétne dôvodil, že „při vymezení pravomocí správních orgánů je nutno striktně trvat na ústavním požadavku, aby byly dostatečně určité a jasně stanoveny zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Znamená to, že taková pravomoc musí být zásadně výslovně v zákone zakotvena, a to s patřičnou mírou konkrétnosti a určitosti, aby bylo již ze samotné dikce zákona ve všech podstatných rysech zřejmé, jakým způsobem a za jakých podmínek může orgán veřejné moci jednat a svým jednáním zasahovat do právní sféry soukromých osob. Výjimky z uvedeného pravidla platí pouze pro tzv. "implicitní pravomoci", tedy pravomoci, které sice výše uvedeným způsobem nejsou zakotveny, avšak které jsou nezbytně třeba k řádnému uplatňování jiných, ústavně předepsaným způsobem zakotvených pravomocí, bez jejichž existence by jiné*

pravomoci nemohly byť rádně uplatňovány, a které jsou obsahově vymezeny tak, že se striktně drží ústavně legitimního účelu, k jehož realizaci jsou uplatňovány a který je shodný či úzce spojený s účelem oněch jiných pravomocí, a pouze tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem zasahují do právní sféry soukromých osob“. Ústavný súd citovanú teóriu akceptuje a vo svojej judikatúre sa k nej už prihlásil (napr. III. ÚS 564/2012).» Treba však dodať, že tento výklad odráža charakter konania o ústavnej sťažnosti, teda aplikačného rozhodovania o konkrétnej individuálnej veci.

71. Napokon v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/2014 ústavný súd konštatoval: „*Právomoc ústavného súdu chrániť ústavnosť Slovenskej republiky siaha naprieč celou sférou ústavnosti a je bezvýnimčná. Právomoc ústavného súdu je výslovne určená v kompetenčných ústavných normách, no z nich vyžaruje aj ďalej, má presah do implikovanej (vyvodenej) pravomoci vo všetkých ústavne významných vzťahoch. Existenciu implikovanej ústavnej normy o pravomoci ústavného súdu preskúmať súlad ústavného zákona s ústavou preukazuje záujem na ochrane ústavnosti, na udržaní stavu, v ktorom najvyššou právnou normou v štáte je ústavná norma. Ústavné zákony porušujúce ústavu tento záujem deštruujú, odstraňujú stav, v ktorom ústava je najvyššou právnou normou v štáte. Obnovu stavu s ústavou normou na vrchole pyramídy právneho poriadku môže nastoliť iba ústavný súd alebo ľud ako suverén, pôvodca verejnej moci.*“ Tu je potrebné konštatovať, že nález už nezodpovedá aktuálne účinnej ústavnej úprave, keď vo vzťahu k riešenej otázke (prieskum ústavného zákona ústavným súdom) a aktuálnemu zneniu čl. 125 ods. 4 ústavy ústavný súd návrh na vyslovenie nesúladu novelizácie ústavy ústavným zákonom s ústavou odmietol, a to práve pre nedostatok svojej pravomoci uznesením sp. zn. PL. ÚS 8/2022 (pripustil však výnimku za extrémne výnimočných okolností, pozri body 20 až 33 uznesenia sp. zn. PL. ÚS 8/2022 z 25. mája 2022).

72. Koncept implicitnej pravomoci nie je teda ústavnému súdu neznámy, avšak pre účely ochrany ústavnosti je vždy potrebné starostlivo zvážiť, v akej situácii a akým spôsobom má byť aplikovaný. Uplatnenie vyvodenej pravomoci musí byť vždy v súlade s princípmi materiálneho právneho štátu a nesmie porušovať platný právny poriadok. Nesmie byť svojvoľné a malo by byť riadne odôvodnené.

73. Na tomto mieste ústavný súd konštatuje, že v predmetnej veci vyvodenie ústavnej pravomoci skúmať ústavný nesúlad legislatívnej nečinnosti národnej rady neprichádza do úvahy. Ústavný súd má už pri ústavou výslovne priznaných pravomociach možnosť preskúmať namietanú protiústavnosť nedostatočnej právnej úpravy.

74. Právomoc ústavného súdu konštatovať výslovne ústavný nesúlad legislatívnej nečinnosti národnej rady, ako to navrhli navrhovatelia, by nepochybne zasiahla do princípu delby moci v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy, do bazálneho kompetenčného postulátu konania štátnych orgánov podľa čl. 2 ods. 2 ústavy a v nadväzujúcej súvislosti aj do čl. 72 ústavy, v zmysle ktorého je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky národná rada.

75. V danom prípade nejde o situáciu, v ktorej by bolo možné takýto zásah ospravedlniť ochranou ústavných práv, pretože na dosiahnutie tejto ochrany v konaní o súlade právnych predpisov slúži právomoc ústavného súdu ako negatívneho zákonodarcu vymedzená *expressis verbis* v čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy. Je potrebné zároveň dodať, že rozhodnutia ústavného súdu (ako súčasti súdnej moci) nemajú akademickú povahu. Musia teda vyvolať konkrétne právne účinky, ktoré sú v konaní o súlade právnych predpisov generované ustanovením čl. 125 ods. 3 ústavy. Derogačný

nález ústavného súdu musí mať (*ako condictio sine qua non*) derogovateľný predmet (právny predpis, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie v účinnom znení), inak by bol na účel zosúladenia právnych predpisov nevykonateľný, čo nie je zmysluplné pre súdne rozhodnutie (vrátane ústavnosúdneho), na základe ktorého ex constitutione vzniká povinnosť (v tomto prípade podľa čl. 125 ods. 3 ústavy). Povinnosť príslušného orgánu na uvedenie dotknutého právneho predpisu do súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily podľa druhej vety čl. 125 ods. 3 ústavy by postupom predpokladaným podaným návrhom nevznikla, navyše by znamenala snahu o prenik pôsobnosti súdnej moci do pôsobnosti moci zákonodarnej a ústavodarnej, čo je s koncepciou del'by moci zhmotnenej ústavnou úpravou na čele s jej čl. 1 ods. 1 nezlučiteľné. V sprostredkovanom kontexte ústavný súd svojím rozhodovaním nealternuje výsledky parlamentných volieb, resp. nenahrádza takto občiansky a demokraticky vytvorenú politickú vôľu pri generovaní výsledku zákonodarných procesov nad rámec ústavnej kompetenčnej únosnosti.

76. Ústavný súd preto konštatoval, že nemá právomoc na rozhodnutie o tej časti návrhu, ktorou sa navrhovatelia domáhajú vyslovenia nesúladu legislatívnej nečinnosti národnej rady spočívajúcej v neprijatí právnej úpravy uznávajúcej páry rovnakého pohlavia a rešpektujúcej a chrániacej vzťah párov rovnakého pohlavia a vzťahy založené v rámci práva na rodinný život z toho vzťahu odvodené s označenými referenčnými ustanoveniami ústavy, dohovoru a paktu.

III.

Záver

77. Vzhľadom na už uvedené skutočnosti ústavný súd odmietol návrh na začatie konania v časti týkajúcej sa vyslovenia nesúladu legislatívnej nečinnosti národnej rady (bod 1 výroku tohto uznesenia) z dôvodu nedostatku svojej právomoci [§ 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde].

78. Vo zvyšnej časti vzhľadom na splnenie všetkých procesných podmienok konania prijal návrh na ďalšie konanie v merite veci (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

79. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripája k tomuto uzneseniu odlišné stanovisko sudcu Peter Straka, ktoré sa týka výroku a odôvodnenia uznesenia.

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 17. apríla 2024

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky