

OCHRANA ZÁKONODARNEJ INICIATÍVY PROSTREDNÍCTVOM KONANIA O ÚSTAVNEJ SŤAŽNOSTI

Zákonodarná iniciatíva poslanca podľa § 87 ods. 1 ústavy nie je jeho základným ľudským právom a ani ju nemožno zahrnúť pod iné základné ľudské práva a slobody. Politický či ideologický súboj poslancov v Národnej rade Slovenskej republiky sa v zásade nerieši prostredníctvom konania o ústavnej sťažnosti na ochranu individuálnych ľudských práv konkrétnych zainteresovaných poslancov (nositeľov verejnej moci).

(Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 243/2023 z 26. apríla 2023)

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a sudcov Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca) a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **M. Č.**, zastúpeného spoločnosťou ..., v mene ktorej koná advokát A. Ch., proti uzneseniu Národnej rady Slovenskej republiky č. 847 z 29. júna 2021 a postupu, ktorý predchádzal jeho vydaniu, takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :**I.****Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci**

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) 27. augusta 2021 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), svojho základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a „základných práv“ podľa čl. 12 ods. 1 a čl. 31 ústavy uznesením Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) č. 847 z 29. júna 2021 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) a postupom, ktorý predchádzal jeho vydaniu. Navrhuje prikázať národnej rade obnoviť stav pred porušením jeho základných práv.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ je poslancom národnej rady, ktorý 28. mája 2021 predložil národnej rade návrh na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva v znení neskorších predpisov (parlamentná tlač 595).

3. Napadnutým uznesením bolo podľa § 73 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“) rozhodnuté, že národná rada nebude pokračovať v rokovaní o sťažovateľom predloženom návrhu zákona.

II.

Argumentácia sťažovateľa

4. Sťažovateľ pred ústavným súdom namieta, že poslankyňa J. B. C. ako predsedníčka zdravotníckeho výboru národnej rady, ktorý bol zároveň určený ako gestorský výbor k návrhu zákona, viedla rokovanie neštandardným spôsobom, vystupovala zaujato a napriek uvedenému nechala o sebe hlasovať ako o osobe určenej za spravodajcu k predmetnému návrhu zákona a neumožnila členom tohto výboru podávať iné návrhy na spravodajcu. Následne svoje postavenie spravodajcu zneužila takým spôsobom, že znemožnila národnej rade hlasovať o prijatí návrhu zákona a namiesto toho umožnila hlasovať iba o tom, aby sa o návrhu zákona nepokračovalo v rokovaní, pričom tento návrh nebol národnou radou schválený (schôdza č. 32, číslo hlasovania 146). Predseda národnej rady následne vydal napadnuté uznesenie.

5. Ustanovenie § 80 ods. 1 druhá veta rokovacieho poriadku, v zmysle ktorého ak gestorský výbor neurčí spoločného spravodajcu, určí ho predseda tohto výboru, sa vzťahuje na druhé čítanie zákona, preto predsedníčka gestorského výboru v prvom čítaní nemohla podľa názoru sťažovateľa samu seba určiť za spravodajcu. Z uvedeného vyplýva, že spravodajca bol vo vzťahu k predmetnému návrhu zákona určený „*nelegitímne*“.

6. Sťažovateľ sa domnieva, že zmätočný návrh uznesenia nelegitímne určenej spravodajkyne (bod 4 tohto uznesenia) obral národnú radu o jej „*zákonné právo*“ na výber medzi troma možnosťami podľa § 73 ods. 3 rokovacieho poriadku, teda vrátiť zákon navrhovateľovi na dopracovanie (1), nepokračovať v rokovaní o návrhu zákona (2) alebo ho prerokovať v druhom čítaní (3). Takýmto postupom bolo zasiahnuté do „*ústavného práva*“ národnej rady uznášať sa na zákonoch.

7. Uvedený postup podľa sťažovateľa vo svojej podstate umožnil, aby jeden poslanec (v tomto prípade predsedníčka zdravotníckeho výboru národnej rady) zabránil národnej rade hlasovať o prijatí návrhu zákona.

8. Sťažovateľ zdôrazňuje, že poslanec má právo zákonodarnej iniciatívy. Právo predkladať návrhy zákonov v sebe podľa jeho názoru implicitne zahŕňa aj právo, aby národná rada o návrhu zákona rozhodla. Rozhodnutie však podľa jeho názoru predpokladá výber medzi minimálne dvoma rozdielnymi možnosťami, pretože inak nepôjde o rozhodovanie.

9. Na záver sťažovateľ dopĺňa, že v danej veci došlo k porušeniu princípu rovnosti jeho osoby podľa čl. 12 ods. 1 ústavy v porovnaní s inými poslancami predkladajúcimi návrhy zákonov.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

10. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie základného práva sťažovateľa zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, jeho základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, ako aj jeho „*základných práv*“ podľa čl. 12 ods. 1 a čl. 31 ústavy napadnutým uznesením a postupom, ktorý predchádzal jeho vydaniu.

11. 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.

12. Ústavný súd hneď na úvod pri skúmaní formálnych podmienok návrhu sťažovateľa poukazuje na skutočnosť, že sťažovateľ v petite svojej ústavnej sťažnosti síce namieta porušenie svojich základných práv a iných ustanovení (princípov) podľa ústavy, v samotnom obsahu ústavnej sťažnosti (pozri bod 6 tohto uznesenia) však v prospech uvedeného argumentuje v značnej miere porušením „ústavných a zákonných práv“ národnej rady, ku ktorému malo dôjsť postupom a uznesením samotnej národnej rady.

13. Ako už bolo uvedené, v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd na pôdoryse sťažovateľom podanej ústavnej sťažnosti rozhoduje o namietanom porušení jeho vlastných základných práv a slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd.

14. Formulácia obsahu (dôvodov) ústavnej sťažnosti odvolávaním sa na porušenie ústavných a zákonných práv národnej rady jej vlastným rozhodnutím a postupom nezodpovedá typu konania podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Po prvé, sťažovateľ nie je národná rada, a po druhé, národná rada nie je nositeľom základných práv a slobôd a ani ľudských práv a základných slobôd.

15. Odhliadnuc od uvedeného vnútorného logického rozporu ústavnej sťažnosti, s ohľadom na jej petit by malo byť predmetom rozhodovania namietané porušenie základných práv sťažovateľa podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy a princípov podľa čl. 12 ods. 1 a čl. 31 ústavy.

16. Pri posúdení možnosti zásahu do základných práv sťažovateľa v takejto situácii, teda v situácii, ktorá podľa všetkého môže spadať pod výkon mandátu poslanca národnej rady, je s ohľadom na judikatúru ústavného súdu potrebné posúdiť, či ju podáva ako fyzická osoba, alebo ako poslanec národnej rady (porov. IV. ÚS 31/2011 – sťažnosť skupiny poslancov podľa čl. 127 ods. 1 ústavy na tajnú voľbu generálneho prokurátora Slovenskej republiky).

17. Uvedené rozlíšenie má z hľadiska posúdenia sťažnosti a ďalšieho postupu ústavného súdu pri jej posudzovaní zásadný význam. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu sa nositeľ verejnej moci nemôže v konaní o sťažnostiach domáhať svojich oprávnení, ktoré sú súčasťou jeho právomoci, pretože tieto oprávnenia mu neprináležia ako fyzickej alebo právnickej osobe (porov. I. ÚS 29/97, II. ÚS 19/04, III. ÚS 115/06; pozri tiež II. ÚS 80/09 a tam podrobne citované východiská). Výnimku z hľadiska konania o ústavných sťažnostiach predstavujú prípady, keď sa takýto subjekt domáha ochrany svojho práva ako „každý“, a nie ako nositeľ verejnej moci, resp. pri výkone právomocí štátu (porov. I. ÚS 136/09, III. ÚS 377/2010; pozri tiež I. ÚS 8/97 – vylúčenie poslanca G., II. ÚS 48/97 – nastúpenie poslanca na uprázdnený mandát).

18. Aj ak by ústavný súd v tejto veci akceptoval, že sťažovateľ sa domáha ochrany svojich práv ako „každý“, a nie ako poslanec národnej rady, čo síce tvrdí, avšak nepreukazuje, nebolo by možné jeho ústavnej sťažnosti vyhovieť, a to z nasledujúcich dôvodov.

19. Pokiaľ ide o sťažovateľom namietané porušenie čl. 12 ods. 1 a čl. 31 ústavy, uvedené ustanovenia predstavujú ústavné princípy, nie však základné práva, ktorých porušenie by bolo možné v konaní o ústavnej sťažnosti samostatne namietat'.

20. Vo vzťahu k sťažovateľom tvrdenému nerešpektovaniu princípu rovnosť v právach v zmysle čl. 12 ods. 1 ústavy je z pozície sťažovateľa potrebné špecifikovať, vo vzťahu k uplatneniu ktorého základného ľudského práva bola ním tvrdená nerovnosť utrpená.

21. Pokiaľ ide o princíp vyjadrený v čl. 31 ústavy, ústavný súd opakovane konštatoval, že označený článok ústavy je generálnou klauzulou obsahujúcou podmienku na zákonnú úpravu politických práv. Ide teda o všeobecnú ústavnú normu, princíp, ktorý nemá povahu ľudského práva zaručeného jednotlivcovi (PL. ÚS 15/98, III. ÚS 730/2014).

22. Uvedené znamená, že v tejto veci by na základe sťažovateľom formulovaného petitu ústavnej sťažnosti prichádzalo do úvahy porušenie jeho základných práv podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy (a na nich naviazaného princípu rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy).

23. Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

24. Vo svojej doterajšej judikatúre sa ústavný súd opakovane vyjadril k obsahu označeného základného práva a dospel k záveru, že základné právo občana zúčastňovať sa na správe vecí verejných je vnímané ako právo spočívajúce vo využívaní nástrojov priamej alebo zastupiteľskej demokracie. Spočíva v aktívnom výkone volebného práva v rámci jednotlivých typov volieb tak na miestnej či celoštátnej úrovni, v rámci ktorého občan odovzdá hlas „svojmu“ kandidátovi na vybraté miesto, alebo v aktívnom výkone hlasovacieho práva v referende (II. ÚS 105/03, PL. ÚS 6/08, I. ÚS 288/09, III. ÚS 9/2015).

25. Z uvedeného vyplýva, že ústavný súd obsah základného práva zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy vymedzuje jednak ako aktívne volebné právo vo vzťahu ku všetkým typom volieb a tiež ako právo zúčastniť sa (hlasovať) referenda, a to tak celoštátneho referenda (čl. 94 ústavy), ako aj miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku (čl. 67 ods. 1 ústavy).

26. Sťažovateľ vo svojej ústavnej sťažnosti v podstate nepriamo namieta zásah do jeho zákonodarnej iniciatívy (čl. 87 ods. 1 ústavy; pozri bod 8 tohto uznesenia), ktorá mu je priznaná ako poslancovi národnej rady (nositeľovi verejnej moci) a túto sa snaží vtessať do základného ľudského práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy. Sťažovateľova zákonodarná iniciatíva však v zmysle už uvedeného nespadá pod základné právo občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, ale pod už uvedený čl. 87 ods. 1 ústavy (porov. IV. ÚS 159/2020 – sťažnosť poslanca národnej rady podľa čl. 127 ods. 1 ústavy na preloženie návrhov zákonov na najbližšie rokovanie, resp. ich následné spätné nezaradenie do programu).

27. Napokon tak zostáva možnosť porušenia základného práva sťažovateľa podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, v zmysle ktorého občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

28. Ústavný súd vo vzťahu k namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy musí konštatovať, že sťažovateľ nijakým spôsobom neozrejmil, ako by v danom prípade malo byť obmedzené či porušené jeho právo na *prístup* k volenej a inej verejnej funkcii za rovnakých podmienok (porov. III. ÚS 730/2014 – sťažnosť poslancov národnej rady podľa čl. 127 ods. 1 ústavy na vyradenie nimi podaného návrhu zákona z návrhu programu schôdze národnej rady).

29. V zmysle judikatúry ústavného súdu čl. 30 ods. 4 ústavy občanom Slovenskej republiky zaručuje prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok. V rozsahu prístupu k voleným funkciám sa týmto ustanovením ústavy zaručuje pasívne volebné právo, možnosť byť zvolený za zástupcu iných občanov a v ich mene vykonávať moc, ktorá podľa čl. 2 ods. 1 ústavy pochádza od nich (II. ÚS 48/97).

30. Vzhľadom na uvedené možno preto uzavrieť, že ani základné právo sťažovateľa podľa čl. 30 ods. 4 ústavy nepokrýva sťažovateľom namietanú situáciu (jeho vec).

31. Už uvedené závery ústavného súdu, ktorými sa vyprázdnil celý petit ústavnej sťažnosti (namietané porušenie základných práv podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy a princípov podľa čl. 12 ods. 1 a čl. 31 ústavy), nemožno vnímať ako prejav formalizmu či necitlivosti ústavného súdu k právnej veci sťažovateľa. Práve naopak, systém ochrany základných práv a organizácie výkonu (verejnej) moci takýto prístup predpokladá. Ak totiž ústava neobsahuje, resp. sťažovateľ nedokáže určiť svoje vlastné základné práva, ktoré mali byť v danej veci zasiahnuté a porušené, je dôvodné predpokladať, že jeho základné práva v takejto situácii ani len nevstupujú „do hry“. V dôsledku uvedeného neprichádza do úvahy ani ich ochrana cez konanie podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Politický či ideologický súboj v národnej rade sa totiž v zásade nerieši prostredníctvom konania o ústavnej sťažnosti a ochrany individuálnych ľudských práv konkrétnych zainteresovaných poslancov (nositeľov verejnej moci).

32. Z ústavného postavenia parlamentu ako priamo voleného – jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu, 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 spoločnosti, 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 voliči v pravidelne sa uskutočňovaných voľbách a úlohou ústavného súdu je posudzovať zákony ako vonkajšie výstupy parlamentu (II. ÚS 512/2018).

33. V závere teda možno zhrnúť, že medzi označenými základnými právami sťažovateľa ako fyzickej osoby („každý“, resp. „občan“) a napadnutým uznesením a postupom, ktorý predchádzal jeho vydaniu, neexistuje príčinná súvislosť, ktorá by umožňovala prijatie ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie.

34. Vzhľadom na všetko už uvedené bolo potrebné túto ústavnú sťažnosť odmietnuť podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

35. Keďže ústavná sťažnosť bola ako celok odmietnutá, rozhodovanie o ďalších sťažovateľom uplatnených návrhoch stratilo svoje opodstatnenie.