

Ústavný súd
Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

Stážnosť

Stážovateľ:

Mgr. Ondrej Dostál,
štátny občan Slovenskej republiky

Zastúpený: Okenica Šula & Co. s.r.o., advokátska kancelária, so sídlom: Zámocká 7074/30,
Bratislava 811 01, zastúpená: JUDr. Dominikom Okenicom, konateľom a advokátom, zapísaným
v Zozname advokátov SAK pod č. 5520

Porušovateľ základného práva alebo slobody:

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
so sídlom: Špitálska 4, 6, 8, 816 43 Bratislava

proti porušovaniu základných práv a slobôd podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky

a

návrh na odklad vykonateľnosti uznesenia Vlády Slovenskej republiky č. 330/2012

podľa § 52 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky,
o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov

Príloha:

- *splnomocnenie stážovateľa pre advokáta*
- *dôkazy podľa textu*

Podané elektronicky, podpísané zaručeným elektronickým podpisom.

I. Skutkový stav

Porušovateľom základných práv sťažovateľa je Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). Sťažovateľ je občanom Slovenskej republiky. Konaním, ktorým došlo k porušeniu základných práv sťažovateľa je **postup ministerstva v medzirezortnom pripomienkovom konaní k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (Rezortné číslo: 13180/2012-II/1, Vláda - Číslo materiálu: UV-22820/2012) (ďalej len „návrh novely“)**. Pripomienkové konanie k návrhu novely sa uskutočnilo v dňoch 22. až 26. júna 2012. Vláda SR prerokovala a schválila návrh novely na svojom rokovaní dňa 6. júla 2012 (Uznesenie Vlády SR č. 330/2012) (ďalej len „predmetné uznesenie vlády“) (**Dôkaz 1**). Predmetným uznesením vláda schválila návrh novely a poverila predsedu vlády SR predložiť predmetný vládny návrh zákona predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky na ďalšie ústavné prerokovanie a ministra práce, sociálnych vecí a rodiny uviesť vládny návrh zákona v Národnej rade Slovenskej republiky.

Podľa čl. 119 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vláda rozhoduje v zbere o návrhoch zákonov. Podľa § 37 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (ďalej len „zákon o organizácii činnosti vlády“) ministerstvá „*pripravujú návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní predkladajú vláde*“.

Predkladacia správa k návrhu novely uvádza: „*Vzhľadom na naliehavosť a závažnosť zmien, ktoré sa navrhujú najmä vo väzbe na zabezpečenie udržateľnosti verejných financií a stability dôchodkového systému v Slovenskej republike, sa pripomienkové konanie k predmetnému návrhu zákona konalo v skrátenej lehote od 22. – 26. júna 2012. Vyhodnotenie pripomienkového konania je súčasťou predkladaného materiálu.*“ (**Dôkaz 2**). Vo vyhodnotení medzirezortného pripomienkového konania sa uvádza: „*Spôsob pripomienkového konania - skrátené pripomienkové konanie (3 dni).*“ (**Dôkaz 3**).

V lehote určenej na zasielanie pripomienok boli pracovnými dňami piatok 22., pondelok 25. a utorok 26. júna 2012. Návrh novely nebol zverejnený na Portáli právnych predpisov, takže verejnosť nemala možnosť sa k návrhu novely v pripomienkovom konaní vyjadriť. Sťažovateľ požiadal ministerstvo dňa 17.7.2012 v súlade so zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám o sprístupnenie informácií, týkajúcich sa pripomienkového konania k návrhu novely. V bode č. 5 žiadosti žiadal o nasledovnú informáciu: „*5. Informácia, ktoré ustanovenie Legislatívnych pravidiel vlády SR umožňuje uskutočniť pripomienkové konanie k návrhu zákona bez zverejnenia návrhu na Portáli právnych predpisov.*“ (**Dôkaz 4**). Ministerstvo k tomu vo svojej odpovedi zo dňa 25.7.2008 uviedlo: „*Zároveň sa nevyužil ani Portál právnych predpisov, ktorý je prispôbený štandardným postupom podľa Legislatívnych pravidiel vlády SR.*“ (**Dôkaz 5**)

Prílohy:

Dôkaz 1: Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 330 zo 6. júla 2012 k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Dôkaz 2: Predkladacia správa k návrhu zákona

Dôkaz 3: Vznesené pripomienky v rámci medzirezortného pripomienkového konania

Dôkaz 4: Žiadosť o sprístupnenie informácií o pripomienkovom konaní, Ondrej Dostál, 17.7.2012

Dôkaz 5: Žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k

II. Porušené základné právo alebo sloboda

Sťažovateľ namieta porušenie svojho základného práva obracať sa na štátne orgány so žiadosťami a návrhmi (čl. 27 ústavy) a práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo (čl. 30 ústavy).

Podľa čl. 27 ods. 1 ústavy: *„Petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.“*

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.”*

Petičné právo je bližšie upravené predovšetkým v zákone č. 85/1990 Zb. o petičnom práve. Obsah petičného práva podľa čl. 27 ods. 1 ústavy sa však zákonom o petičnom práve nevyčerpáva. Zákon č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach *„upravuje postup pri podávaní, prijímaní, evidovaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických osôb a právnických osôb“* (§ 1). Úprava postupu orgánov verejnej správy pri prijímaní a vybavovaní petícií, sťažností a žiadostí je obsiahnutá aj v niektorých predpisoch nižšej právnej sily vydaných týmito orgánmi. Špecifickú úpravu vybavovania žiadostí predstavuje režim zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií). Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy *„Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.“* Keďže petičné právo podľa čl. 27 ods. 1 ústavy nepatrí medzi práva, ktorých sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré príslušné ustanovenia ústavy vykonávajú, znamená to, že občania majú právo obracať sa na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami aj iným spôsobom, ako je upravený vo vyššie uvedených zákonoch.

Špecifickú formu uplatňovania práva obracať sa na štátne orgány so žiadosťami a návrhmi predstavuje právo občanov predkladať pripomienky k návrhom zákonov v rámci medzirezortného pripomienkového konania. Osobitným predpisom, ktorý upravuje toto konanie, sú predovšetkým Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky, schválené uznesením vlády SR z 25. mája 2010 č. 352 v znení uznesenia vlády SR z 13. októbra 2010 č. 693, uznesenia vlády SR z 15. decembra 2010 č. 895, uznesenia vlády SR z 2. marca 2011 č. 163, uznesenia vlády SR zo 6. júla 2011 č. 472 a uznesenia vlády SR z 23. mája 2012 č. 210 (ďalej len *„legislatívne pravidlá“*).

Legislatívne pravidlá v čl. 13 ods. 2 stanovujú: *„Predkladateľ zverejní návrh zákona na pripomienkové konanie na Portáli právnych predpisov“*. V čl. 13 ods. 6 legislatívnych pravidiel sa uvádza: *„Lehota na zaslanie pripomienok je 15 pracovných dní, ak predkladateľ neurčí dlhšiu lehotu; lehota začína plynúť dňom zverejnenia návrhu zákona na pripomienkovanie na portáli.“* V čl. 13 ods. 7 legislatívnych pravidiel sa uvádza: *„Ak nastanú mimoriadne okolnosti (ohrozenie ľudských práv a základných slobôd alebo bezpečnosti, ak hrozia štátu značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej*

situácie), ak hrozí nesplnenie záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii nedodržaním lehoty určenej na prebratie smernice Európskej únie, implementáciu nariadení alebo rozhodnutí Európskej únie, alebo ak ide o návrh zákona mimo plánu legislatívnych úloh vlády z dôvodu naliehavosti v termíne, ktorý neumožňuje lehotu uvedení v odseku 6 dodržať, možno pripomienkové konanie uskutočniť v skrátenej forme. V tomto prípade lehotu na oznámenie pripomienok určí predkladateľ; táto lehota však nesmie byť kratšia ako sedem pracovných dní; lehota začína plynúť dňom zverejnenia návrhu zákona na pripomienkovanie na portáli.“

V prípade predmetného návrhu novely bola stanovená **lehota 3 pracovné dni**. Predkladacia správa k návrhu zákona neuvádza žiadne konkrétne mimoriadne okolnosti, ktoré by podľa čl. 13 ods. 7 legislatívnych pravidiel oprávňovali ministerstvo uskutočniť pripomienkové konanie k návrhu novely skrátenou formou. Rovnako predkladacia správa, ani vyhodnotenie pripomienkového konania neuvádzajú ustanovenie legislatívnych pravidiel, ktoré by umožňovali skrátiť pripomienkové konanie na menej ako 7 pracovných dní, či uskutočniť ho bez toho, aby návrh zákona bol zverejnený na Portáli právnych predpisov. **Žiadne takéto ustanovenie totiž v legislatívnych pravidlách neexistuje.** Aj pre skrátenú formu pripomienkového konania vyžadujú legislatívne pravidlá zverejnenie na Portáli právnych predpisov a lehotu na pripomienkovanie najmenej 7 pracovných dní.

Touto sťažnosťou sťažovateľ namieta porušenie svojho práva obracať sa so žiadosťami a návrhmi na štátne orgány podľa čl. 27 ods. 1 ústavy a svojho práva podieľať sa priamo na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy. Uvedené ústavné práva sú premietnuté do legislatívnych pravidiel, ktoré umožňujú verejnosti vyjadrovať sa v rámci pripomienkového konania k návrhom zákonov. Tieto práva sťažovateľa boli porušené činnosťou ministerstva ako orgánu verejnej správy, a to konkrétne tým, že ministerstvo v rámci pripomienkového konania nerešpektovalo legislatívne pravidlá v nasledovných bodoch:

1. Pripomienkové konanie bolo skrátené zo štandardnej lehoty najmenej 15 pracovných dní (čl. 13 ods. 6 legislatívnych pravidiel) bez toho, aby na to existovali dôvody, ktoré pre skrátenie lehoty na pripomienkové konanie uvádzajú legislatívne pravidlá v čl. 13 ods. 7. Ak takéto dôvody prípadne aj existujú, neboli ministerstvom v konkrétnej forme uvedené ani v rámci predkladacej správy k návrhu novely, ani v rámci vyhodnotenia pripomienkového konania. Predkladacia správa sa odvoláva iba na „naliehavosť a závažnosť zmien“ bez toho, aby konkrétne zdôvodnila, v čom táto naliehavosť konkrétne spočíva a ako táto naliehavosť a závažnosť napĺňa požiadavku mimoriadnych okolností podľa čl. 13 ods. 7 legislatívnych pravidiel.

2. Lehota na zasielanie pripomienok bola stanovená na 3 pracovné dni, pričom legislatívne pravidlá uvádzajú, že aj v prípade skrátenej lehoty na pripomienkové konanie nesmie byť táto lehota kratšia ako 7 pracovných dní. Zároveň podľa legislatívnych pravidiel „lehota začína plynúť dňom zverejnenia návrhu zákona na pripomienkovanie na portáli“. Keďže návrh na portáli nebol zverejnený vôbec, lehota tak ani nezačala plynúť.

3. Návrh novely nebol vôbec zverejnený na Portáli právnych predpisov, ako to vyžadujú legislatívne pravidlá v čl. 13 ods. 2, ale bol iba zaslaný vybraným subjektom na pripomienkovanie. Legislatívne pravidlá takýto postup vôbec neumožňujú. Takýmto postupom bolo sťažovateľovi a celej verejnosti úplne znemožnené vyjadriť sa k návrhu zákona v rámci pripomienkového konania. Navrhovaná novela zákona sa pritom dotýka dôležitých aspektov odvodového, daňového a dôchodkového systému, a teda veľkého množstva fyzických a právnických osôb – ľudí, ktorí si na dôchodky sporia v druhom pilieri, živnostníkov, ďalších samostatne zárobkovo činných osôb, ľudí majúcich príjem z dohôd o pracovnej činnosti a dohôd o vykonaní práce, študentov majúcich príjem z dohôd o brigádnickej práci študentov, zamestnancov s vyššími príjmami, poberateľov starobných dôchodkov, ako aj zamestnávateľov.

Ministerstvo vo svojej odpovedi na žiadosť sťažovateľa o informácie síce čiastočne konkretizovalo dôvody, pre ktoré skrátilo lehotu pre pripomienkové konanie, neposkytlo však sťažovateľom žiadne relevantné informácie, pretože nebola skrátená lehota stanovená na najmenej 7 pracovných dní, ako to vyžadujú legislatívne pravidlá, ani nevysvetlilo, ktoré ustanovenia legislatívnych pravidiel umožňujú skrátiť pripomienkové konanie na menej ako 7 pracovných dní, či uskutočniť pripomienkové konanie bez zverejnenia návrhu zákona na Portáli právnych predpisov. K uvedenému sa v odpovedi ministerstva konštatuje iba to, že „Na pripomienkové konanie sa v tomto prípade Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky nepoužili.“ (Dôkaz 5).

Ministerstvo pritom nemôže rozhodnúť o tom, či legislatívne pravidlá použije alebo nepoužije. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon.“ Žiadny zákon pritom neustanovuje, žeby ministerstvo mohlo samo rozhodovať, či použije alebo nepoužije legislatívne pravidlá. Legislatívne pravidlá síce nie sú všeobecne záväzným právnym predpisom, ale sú normatívnym právnym aktom záväzným pre ministerstvá a ostatné orgány verejnej moci a podľa svojho čl. 1 ods. 1 „záväzne určujú pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov“.

Postup ministerstva v pripomienkovom konaní bol zároveň porušením § 37 zákona o organizácii činnosti vlády, podľa ktorého ministerstvá „pripravujú návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní predkladajú vláde“. Ministerstvo totiž nezverejnilo návrh zákona spôsobom upraveným v legislatívnych pravidlách, ani ho v pripomienkovom konaní neprerokovalo spôsobom zodpovedajúcim legislatívnym pravidlám, keďže neumožnilo jeho pripomienkovanie verejnosťou. Práva sťažovateľa a ďalších fyzických a právnických osôb boli porušené aj schválením uznesenia vlády č. 330/2012, pretože vláda schválila návrh zákona, ktorý nebol predložený na jej rokovanie v súlade s legislatívnymi pravidlami, resp. nebol pripravený a v pripomienkovom konaní prerokovaný v súlade s legislatívnymi pravidlami. Podľa vyjadrenia ministerstva vláda schválila návrh novely „s vedomím o mimoriadnom postupe pri pripomienkovom konaní“, čiže s vedomím, že pri prerokovaní návrhu novely v pripomienkovom konaní boli porušené legislatívne pravidlá a ich prostredníctvom aj zákon. (Dôkaz 5)

Porušením legislatívnych pravidiel došlo k porušeniu práv a zákonom chránených záujmov sťažovateľa, ako aj ďalších fyzických a právnických osôb vyjadriť sa k návrhu zákona v rámci pripomienkového konania spôsobom záväzne upraveným v legislatívnych pravidlách, a tým uplatniť svoje práva zakotvené v čl. 27 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 ústavy. Skutočnosť, že spôsob uplatnenia týchto dvoch v ústave zakotvených práv občanov, nie je v predmetnej veci upravený zákonom, ale normatívnym právnym aktom nižšej právnej sily (legislatívne pravidlá), neznamená, že tieto práva občania nemajú, že sa nemôžu dožadovať ich uplatňovania v súlade s úpravou zakotvenou v normatívnom právnom akte nižšej právnej sily a že štátne orgány nie sú povinné tieto práva fyzických a právnických osôb chrániť.

Ministerstvo vo svojej odpovedi na žiadosť sťažovateľa o informácie okrem iného uvádza: „Dovoľujeme si poukázať na skutočnosť, že Legislatívne pravidlá vlády boli prijaté uznesením vlády, a preto nemajú charakter všeobecne záväzného právneho predpisu. Vláda Slovenskej republiky svojím uznesením č. 330/2012 zo dňa 2012 zo dňa 6. júla 2012 predmetný návrh novely s vedomím o mimoriadnom postupe pri pripomienkovom konaní schválila a teda právnym aktom rovnakej právnej sily ho akceptovala.“.

Nesprávnosť názoru ministerstva, že nie je povinné rešpektovať legislatívne pravidlá

z dôvodu, že „nemajú charakter všeobecne záväzného právneho predpisu“ vyplýva podľa názoru sťažovateľa aj z odôvodnenia uznesenia Ústavného súdu SR z 09.01.2008 (III. ÚS 4/08-17). Ústavný súd týmto uznesením odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti obsahovo podobnú sťažnosť sťažovateľa, v ktorej namietal, že jeho práva podľa čl. 27 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 ústavy boli porušené schválením uznesenia vlády, ktorým bol schválený návrh zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach pri výstavbe diaľnic bez predchádzajúceho uskutočnenia rozporového konania so splnomocnenými zástupcami predkladateľov hromadnej pripomienky Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR. S hromadnou pripomienkou v medzirezortnom pripomienkovom konaní sa stotožnilo viac ako 500 osôb, pričom podľa legislatívnych pravidiel sa v takom prípade malo konať rozporové konanie so zástupcami predkladateľov hromadnej pripomienky. Ústavný súd sťažnosť odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti. Dôvodom však nebolo, že by ústavný súd dospel k záveru, že vláda a ministerstvo nie sú povinné rešpektovať legislatívne pravidlá, lebo nejde o všeobecne záväzný právny predpis. Dôvodom bolo, že ministerstvo a vláda podľa ústavného súdu postupovali v súlade s legislatívnymi pravidlami. Konkrétne ústavný súd k tejto veci v odôvodnení uznesenia uviedol: „...Kedže úlohou ústavného súdu nie je v danom prípade skúmať myšlienkové pochody a spôsob hodnotenia hromadnej pripomienky predkladateľom, ale konformnosť jeho postupu s ústavou, všeobecne záväznými právnymi predpismi, ale hlavne s legislatívnymi pravidlami, ústavný súd zastáva názor, že postup predkladateľa návrhu zákona bol správny, keď neuskutočnil rozporové konanie so zástupcom verejnosti, pretože hromadnú pripomienku nepovažoval za návrh zodpovedajúci predpokladom uvedeným v čl. 10 ods. 1 legislatívnych pravidiel a vyžadujúci si obligatórny postup rozporového konania so zástupcom verejnosti podľa čl. 10 ods. 6 druhej vety legislatívnych pravidiel.“ Z uvedeného evidentne vyplýva, že ministerstvo a vláda sú povinné legislatívne pravidlá rešpektovať a riadiť sa nimi a ústavný súd je oprávnený posúdiť súlad ich postupu nielen s ústavou a všeobecne záväznými právnymi predpismi, ale aj s legislatívnymi pravidlami vlády.

Vyššie uvedené vyplýva to aj z ďalšieho konštatovania ústavného súdu v odôvodnení tohto uznesenia, ktorým sa vyjadril k obsahu petičného práva v zmysle čl. 27 ústavy: „S prihliadnutím na uvedené možno konštatovať, že účelom tohto základného práva je garantovať každému možnosť obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na orgány verejnej moci so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Povinnosťou dožiadaných orgánov je týmito podnetmi sa zaoberať. Ich povinnosťou však nie je splniť očakávania a predstavy predkladateľov daných podnetov. Je však potrebné, aby podnety boli vybavené spôsobom súladným s ústavou, príslušnými zákonmi, ako aj ďalšími normatívnymi právnymi aktmi.“

Podľa nálezu Ústavného súdu SR z 2.5.1996 „Petičné právo, ako základné právo zahrnuté do politických práv, predstavuje jednu z foriem priamej demokracie. Je to súčasť princípu suverenity občanov, ktorá im umožňuje zúčastňovať sa na "správe vecí verejných".“ (PL. ÚS 42/95) Z uvedeného je zrejmé, že právo občanov podieľať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 zahŕňa ako jednu zo svojich foriem aj petičné právo. V uznesení z 21.5.1997 Ústavný súd SR konštatoval: „Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy: "Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov." Termín "zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo..." nemožno uplatňovať reštriktívne v zmysle práva občanov zúčastňovať sa len na uplatňovaní výkonnej moci v štáte či už účasťou na výkone štátnej správy alebo územnej samosprávy. V nadväznosti na čl. 2 ods. 1 ústavy sa občanom zaručuje právo zúčastňovať sa priamo na uplatňovaní každej zložky verejnej moci.“ (II. ÚS 31/97) Z vyššie uvedeného je zrejmé, že výkon petičného práva všeobecne, vyplývajúci z čl. 27 ods. 1 Ústavy SR, ako aj právo občanov pripomienkovať návrhy zákonov v rámci pripomienkového konania v súlade s legislatívnymi pravidlami, možno považovať za súčasť uplatňovania práva občanov podieľať sa na správe verejných vecí

priamo podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy SR. Vzhľadom na to je zrejmé, že všetko, čo bolo vyššie konštatované o porušovaní petičného práva občanov podľa čl. 27 ods. 1 ústavy, možno v plnej miere vzťahovať aj na porušovanie práva občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy.

Práva priznané v čl. 27 a 30 ústavy nepatria medzi práva priznané niektorými inými ustanoveniami Ústavy SR, ktorých sa možno domáhať „len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“ (čl. 51 ods. 1 ústavy). Ide teda o práva aplikovateľné priamo z ústavy, na ktorých bezprostrednú realizáciu nie je nevyhnutné prijatie špeciálneho zákona. Ak zákonná úprava existuje, je potrebné riadiť sa ňou. Ak zákonná úprava neexistuje a spôsob výkonu týchto práv je upravený normatívnym právnym aktom nižšej právnej sily, nie je možné zo strany štátnych orgánov porušovať tieto práva vyplývajúce priamo z ústavy len z toho dôvodu, že spôsob ich výkonu neupravuje zákon, ale normatívny právny akt nižšej právnej sily.

Z vyššie uvedeného je evidentné, že postupom ministerstva v pripomienkovom konaní, najmä nezverejnením návrhu novely na Portáli právnych predpisov došlo k porušeniu práv sťažovateľa a ďalších fyzických a právnických osôb, zakotvených v čl. 27 ods. 1 a v čl. 30 ods. 1 ústavy. Jediným spôsob, akým možno odstrániť porušenie práv sťažovateľa, je zrušenie príslušného uznesenia vlády, ktorým bol schválený návrh novely.

III.

Právomoc Ústavného súdu SR konať vo veci

Ústavný súd SR je oprávnený a povinný chrániť základné práva a slobody, ak o ich ochrane nerozhoduje iný súd. Vzhľadom na charakter právneho konania, ktorým boli porušené základné práva občanov (pripomienkové konanie k návrhu zákona, resp. schválenie uznesenia vlády), ako aj vzhľadom na skutočnosť, že porušovateľom základných práv je v tomto prípade ministerstvo, resp. vláda nie je možné dovoliť sa ochrany základných práv u žiadneho iného súdu, pretože žiadny zákon nespĺnomocňuje všeobecné súdy preskúmať ústavnosť postupu ministerstiev v pripomienkovom konaní, resp. vlády pri schvaľovaní uznesení.

Vzhľadom na tieto skutočnosti je tiež evidentné, že sťažovateľ nemohol proti rozhodnutiu porušovateľa uplatniť žiadne opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, keďže žiadne opravné ani iné právne prostriedky vo vzťahu k pripomienkovému konaniu, resp. uzneseniu vlády pre sťažovateľa neexistujú.

Z uvedeného vyplýva, že Ústavný súd SR je oprávnený a povinný vo veci konať.

IV.

Zákonné náležitosti sťažnosti

Lehota na podanie sťažnosti na Ústavný súd SR je 22.8.2012. Ministerstvo uskutočnilo pripomienkové konanie k návrhu novely v dňoch 22.-26.6.2012. Podľa § 53 ods. 3 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) možno sťažnosť podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky podať v lehote do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, oznámenia, opatrenia alebo upovedomenia o inom zásahu. Podľa § 31a zákona o ústavnom súde „ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, použijú sa na konanie pred Ústavným súdom primerane ustanovenia Občianskeho

súdneho poriadku alebo Trestného poriadku”. Podľa Občianskeho súdneho poriadku “lehoty určené podľa týždňov, mesiacov alebo rokov končia sa uplynutím toho dňa, ktorý sa svojim označením zhoduje s dňom, keď došlo k skutočnosti určujúcej začiatok lehoty” (§ 57 ods. 2 OSP). Sťažnosť sa predkladá v zákonom stanovenej lehote.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde “návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá Ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, 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.” Ústavný súd SR má podľa čl. 127 Ústavy SR právomoc rozhodovať o sťažnostiach fyzických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Predkladaná sťažnosť je takouto sťažnosťou. Predkladaná sťažnosť má náležitosti predpísané zákonom o ústavnom súde:

- a) podáva sa písomne, obsahuje, akej veci sa týka, kto ju podáva, proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu, navrhované dôkazy, preukazujúce odôvodnenie návrhu a je podpísaný právny zástupcom sťažovateľa (§ 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde),
- b) k sťažnosti je pripojené splnomocnenie na zastupovanie sťažovateľa advokátom, v ktorom je uvedené, že splnomocnenie sa udeľuje na zastupovanie pred Ústavným súdom SR (§ 20 ods. 2 zákona o ústavnom súde)
- c) sťažnosť obsahuje označenie, ktoré základné právo sa podľa sťažovateľov porušilo, právoplatné rozhodnutie, ktorým sa základné právo porušilo, a označenie proti komu sťažnosť smeruje (§ 50 ods. 1 zákona o ústavnom súde)
- d) k sťažnosti je pripojený dôkaz o inom zásahu (§ 50 ods. 2 zákona o ústavnom súde) – uznesenie vlády, vyhodnotenie pripomienkového konania, predkladacia správa, odpoveď ministerstva na žiadosť o informácie.

Návrh na začatie konania nie je neprípustný, pretože sa netýka veci, o ktorej Ústavný súd SR už rozhodol, ani Ústavný súd SR v tejto veci nekoná, ani sa ním sťažovateľ nedomáha preskúmania rozhodnutia Ústavného súdu SR (§ 24 zákona o ústavnom súde) a sťažovateľ nemá voči rozhodnutiu, ktorým prišlo k porušeniu jeho základného práva, žiadne opravné prostriedky, ani iné právne prostriedky (§ 52 zákona o ústavnom súde).

Návrh sa predkladá oprávnenou osobou, pretože podľa § 18 ods. 1 písm. f) zákona o ústavnom súde Ústavný súd začne konanie, ak návrh podá každý, o ktorého práve sa má konať v prípadoch stanovených v čl. 127 a čl. 127a Ústavy SR.

Návrh sa nepodáva oneskorene, pretože podľa čl. 53 ods. 3 zákona o ústavnom súde “sťažnosť možno podať v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia” a sťažnosť sa predkladá pred uplynutím uvedenej lehoty.

Návrh nie je zjavne neopodstatnený, keďže ním sťažovateľ namieta porušenie svojich základných práv podľa čl. 127 Ústavy SR, a predkladá návrh ústavou aj zákonom predpísaným spôsobom.

Z uvedeného je evidentné, že neexistuje žiadny dôvod, aby Ústavný súd SR odmietol návrh na prerokovanie sťažnosti. Rovnako je evidentné, že neexistuje dôvod na odloženie sťažnosti, pretože ide o návrh na začatie konania (§ 23a zákona o ústavnom súde). “Ak sa zákon neodložil alebo neodmietol, prijme sa na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.” (§ 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde). Pretože neexistuje žiadny dôvod na odloženie alebo odmietnutie návrhu, sťažnosť by mala byť prijatá na

d'alsie konanie v plnom rozsahu.

V.

Návrh na rozhodnutie vo veci samej

Sťažovateľ navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky po predbežnom prerokovaní prijal sťažnosť na d'alsie konanie.

Sťažovateľ navrhuje, aby Ústavný súd SR na základe dôvodov uvedených v sťažnosti po jej prerokovaní rozhodol nasledovne:

1. Sťažnosti sa **vyhovuje**.
2. Základné právo sťažovateľa obracať sa na štátne orgány so žiadosťami a návrhmi priznané v čl. 27 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo priamo sa zúčastňovať na správe verejných vecí priznané v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky **boli porušené** tým, že Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky uskutočnilo pripomienkové konanie k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (Rezortné číslo: 13180/2012-II/1, Vláda - Číslo materiálu: UV-22820/2012) bez zverejnenia návrhu zákona na Portáli právnych predpisov a schválením uznesenia Vlády Slovenskej republiky č. 330/2012 zo 6. júla 2012,
3. Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 330/2012 zo 6. júla 2012 sa podľa čl. 127 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 56 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov **zrušuje**.
4. Sťažovateľovi sa priznáva finančné zadost'učinenie vo výške 1 euro, ktoré mu je Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny povinné vyplatiť do jedného mesiaca od právoplatnosti tohto nálezu.

Sťažovateľ ďalej navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení rozhodnutia konštatoval, že Národná rada Slovenskej republiky nemôže pokračovať v prerokovaní a schvaľovaní príslušného vládneho návrhu zákona pred jeho opätovným prerokovaním a schválením vládou a že ministerstvo je povinné uskutočniť pripomienkové konanie k návrhu zákona v súlade s legislatívnymi pravidlami tak, že zverejní návrh zákon na Portáli právnych predpisov a umožní verejnosti v lehote najmenej sedem pracovných dní zasielať k návrhu zákona pripomienky.

VI.

Návrh na rozhodnutie o procesných otázkach

Sťažovateľ navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky podľa § 52 ods. 2 zákona o ústavnom súde po predbežnom prerokovaní návrhu **odložil vykonateľnosť** uznesenia Vlády Slovenskej republiky č. 330/2012 zo 6. júla 2012, ktorým vláda schválila návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony a zároveň **uložil Národnej rade Slovenskej republiky**, aby sa do rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci samej zdržala prerokovania a schválenia vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (parlamentná tlač č. 141).

Podľa § 52 ods. 2 zákona o ústavnom súde “*Ústavný súd môže na návrh sťažovateľa rozhodnúť o dočasnom opatrení a odložiť vykonateľnosť napadnutého právoplatného rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu, ak to nie je v rozpore s dôležitým verejným záujmom a ak by výkon napadnutého rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu neznamenal pre sťažovateľa väčšiu ujmu, než aká môže vzniknúť iným osobám pri odložení vykonateľnosti; najmä uloží orgánu, ktorý podľa sťažovateľa porušil základné práva alebo slobody sťažovateľa, aby sa dočasne zdržal vykonávania právoplatného rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu a tretím osobám uloží, aby sa dočasne zdržali oprávnenia im priznaného právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom.*” Sťažnosť obsahuje skutočnosti napádajúce ústavnosť postupu ministerstva v pripomienkovom konaní a vlády pri schvaľovaní predmetného uznesenia a namietajúce porušovanie základných práv sťažovateľa priznaných mu v čl. 27 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 ústavy.

Odklad vykonateľnosti je odôvodnený dôležitým verejným záujmom, ktorý spočíva v tom, že postup štátnych orgánov Slovenskej republiky (ministerstva a vlády) pri ich činnosti, predovšetkým pri schvaľovaní návrhov zákonov, musí byť zbavený akýchkoľvek pochybností o tom, či je v súlade s ústavou. Ústavný súd SR na neverejnom zasadnutí senátu 15. januára 2003 predbežne prerokoval sťažnosť JUDr. S.K., bytom B. B., zastúpeného advokátom JUDr. J.K., B. B., vo veci porušenia jeho základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy SR v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy SR postupom Súdnej rady Slovenskej republiky pri navrhovaní kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a uznesením Súdnej rady Slovenskej republiky č. 74 z 20. decembra 2002. Ústavný súd SR prijal vec na ďalšie konanie a podľa § 52 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. odložil “*vykonateľnosť uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky č. 74 z 20. decembra 2002 o schválení návrhu predložiť prezidentovi Slovenskej republiky na vymenovanie za predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky JUDr. Š. H.*”. (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 5/03-10) V odôvodnení rozhodnutia Ústavný súd SR uviedol: “*Odklad vykonateľnosti je odôvodnený dôležitým verejným záujmom, ktorý ústavný súd vidí v tom, že postup Súdnej rady Slovenskej republiky pri navrhovaní do funkcie kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky musí byť zbavený akýchkoľvek pochybností o tom, či je v súlade s ústavou. V okolnostiach prípadu je tento verejný záujem zvýraznený tým, že ide o ústavne a historicky prvý úkon Súdnej rady Slovenskej republiky, ktorým prezidentovi Slovenskej republiky navrhuje kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Odkladom vykonateľnosti nevzniká žiadnym osobám ujma, ktorá by bola porovnateľná s ujmov, ktorá by vznikla, ak by sa pri vymenovaní predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zistilo v postupe Súdnej rady Slovenskej republiky pri navrhovaní kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky porušenie ústavnosti. Odklad vykonateľnosti znamená, že do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej prezident Slovenskej republiky nemôže vymenovať kandidáta navrhovaného Súdnou radou Slovenskej republiky za predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.*”

Verejný záujem na tom, aby postup štátnych orgánov Slovenskej republiky pri schvaľovaní zákonov, bol zbavený pochybností o jeho súlade s Ústavou Slovenskej republiky a o tom, že týmto postupom neprišlo k porušeniu základných práv občanov Slovenskej republiky, je podľa názoru sťažovateľa prinajmenšom rovnako veľký, ako bol v prípade postupu Súdnej rady SR pri navrhovaní kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu SR. Navyše vzhľadom na zásadný charakter a ďalekosiahle dosahy návrhu novely na občanov Slovenskej republiky je potrebné, aby sa pri schvaľovaní takéhoto zákona rešpektovalo právo občanov vyjadriť sa k návrhu zákona.

Odkladom vykonateľnosti by nevznikla žiadnym osobám ujma, ktorá by bola porovnateľná s ujmov, ktorá by vznikla sťažovateľovi a ďalším fyzickým a právnickým osobám v prípade, žeby bol predmetný návrh zákona schválený spôsobom, ktorý by bol v

rozpore s ústavou a znamenal by porušenie základných práv sťažovateľa priznaných mu v čl. 27 ods. 1 a v čl. 30 ods. 1 ústavy.

Sťažovateľ si uplatňuje nárok na náhradu trov konania v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi upravujúcimi platenie a náhradu trov konania.

V Bratislave, 01.08.2012

Mgr. Ondrej Dostál
zastúpený
Okenica Šula & Co. s.r.o.
JUDr. Dominik Okenica
konateľ a advokát