

Odlíšné stanovisko sudcu Roberta Šorla

k nálezu č. k. PL. ÚS 13/2022 z 13. decembra 2022

1. Ústavný súd rozhodol, že časti zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

2. S týmto rozhodnutím nesúhlasím. Návrhu prezidentky nemalo byť vyhovené. Dúfam, že tak, ako tomu doteraz v rozhodnutiach ústavného súdu mnohokrát, presnejšie vždy bolo, nedodržanie noriem rokovacieho poriadku samo osebe nebude posudzované ako dôvod nesúladu zákona s ústavou. K tomu uvádzam len základné východiská bez ambície sformulovať rozsiahlu analýzu dôvodov, ktoré mali viesť k nevyhovaniu návrhu prezidentky. Je tomu tak pre krátkosť času. Zákon o ústavnom súde pri verejnom vyhlásení rozhodnutia nerozumne neumožňuje vyhotovenie odlíšného stanoviska do tridsiatich dní od písomného vyhotovenia rozhodnutia ústavného súdu.

3. Ústava je k legislatívnemu procesu strohá. Stanovuje, že národná rada je jediným zákonodarným orgánom a do jej pôsobnosti patrí uznávať sa na zákonoch. Návrh zákona môžu podať výbory národnej rady, poslanci a vláda. Ak prezident vráti zákon s pripomienkami, národná rada zákon opätovne prerokuje. Zákon podpisuje prezident, predseda národnej rady a predseda vlády. Ak národná rada po opätovnom prerokovaní schváli zákon aj napriek pripomienkam prezidenta a prezident zákon nepodpíše, zákon sa vyhlási aj bez podpisu prezidenta. Zákon nadobúda platnosť vyhlásením. Rokovanie národnej rady a jej výborov ustanoví zákon.

4. Strohosť ústavy k úprave legislatívneho procesu je prirodzená. Ústava pojem legislatívny proces a dokonca ani pojem zákona nedefinuje. Legislatívny proces má sám osebe z pohľadu ústavnosti zákona malý význam. Prijímanie zákonov je skôr politickým ako právnym procesom, ktorého základným prvkom má byť to, že má byť demokratický. Niet pochyb, že poslanci národnej rady o návrhu namietaného zákona mohli v národnej rade diskutovať, mohli k nemu predložiť svoje návrhy a napokon o ňom aj mohli slobodne, vážne a verejne hlasovať. Požiadavky na kvalitu legislatívneho procesu v národnej rade, tak ako boli vyjadrené v náleze ústavného súdu č. k. PL. ÚS 13/2020 z 11. mája 2022, boli dodržané.

5. Na rozdiel od právnych procesov proces prijímania zákona nie je uzavretý a konečný. Poslanci na rozdiel od sudcov v právnych procesoch môžu o už prijatých zákonoch aj ďalej diskutovať a snažiť sa o ich zmenu. Proces tvorby zákona jeho vyhlásením nekončí. Naopak, pokračuje. A tak tomu je, možno aj smerom k rozpočtovej zodpovednosti, v prípade namietaného zákona.

6. Veda slovenského ústavného práva a aj predchádzajúce rozhodnutia ústavného súdu sú strnulým odrazom idealistických predstáv o dokonalej tvorbe dokonalých zákonov. Zákony majú mať množstvo tých najlepších prívlastkov. Majú byť racionálne, všeobecné, systematické, stabilné, konzistentné, koherentné, transparentné, vyargumentované a čo je pri tomto zákone osobitne zdôrazňované, aj rozpočtovo zodpovedné. Nielen svojím obsahom, ale

aj procesom ich prijatia. Tieto očakávania racionality však zákon len málo chápu ako demokratický regulačný nástroj a nedostatočne zohľadňujú účel zákona v demokracii (Lepsius, O. In Herdegen, M., Masing, J., Poscher, R. *Handbuch des Verfassungsrechts*. München Verlag C. H. Beck, 2021, s. 825). Namietaný zákon bol prijatý v demokratickom politickom procese, ktorý nie je ukončený a do ktorého sa nesprávne zasahuje týmto nálezom.

7. Namietaný zákon nie je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy. Prijímanie zákonov je skôr demokratickým ako právnym procesom. Mierou ústavnosti zákona nie sú podústavné normy rokovacieho poriadku a miera závažnosti ich porušenia.

8. Namietaný zákon nie je v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy. Nedodržanie normy rokovacieho poriadku nie je dôvodom nesúlady zákona s ústavou, ak nedochádza k porušeniu niektorej ústavnoprávnej normy, ktorá sa výslovne vzťahuje k tvorbe zákonov v národnej rade ako politickému a demokratickému procesu.

9. Namietaný zákon nie je v rozpore s čl. 55a ústavy a čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Hodnota efektívneho vynakladania verejných prostriedkov a rozpočtovej zodpovednosti nie je hodnotou presahujúcou do legislatívneho procesu pri prijímaní konkrétneho zákona, ale osobitou hodnotou zabezpečovanou konštrukciami osobitého ústavného zákona, ktoré sa vôbec nedotýkajú tých noriem ústavy, ktoré správne stroho, oddeľujúc právo od politiky, rysujú rámce demokratickej legislatívy.

10. Idealistické predstavy o tom, ako má prebiehať racionálny a transparentný proces prijímania zákonov, ktorý bude zaplnený vecným odborným diskurzom, nemožno vynútiť vyslovovaním nesúlady z dôvodu, že ten či onen proces nenapĺňa požiadavky viac či menej odbornej verejnosti. Tieto predstavy ústava neobsahuje. Možno ich nájsť len v podústavných predpisoch, ktoré nad rámec ústavy legislatívu zväzujú, aby jej dali punc rovnako racionálneho a zákonom upraveného rozhodovania, ako tomu je v exekutive a predovšetkým v judikatúre. Demokratický zákonodarca však dlhuje len zákon, nemusí ho zdôvodňovať kvalitou procesu jeho tvorby. Preto je zásah do pôsobnosti národnej rady uznášať sa na zákonoch v podobe nálezu o nesúlade zákona s ústavou pre rozpor legislatívneho procesu s rokovacím poriadkom nepravým idealistickým pokusom o prevýchovu politiky podústavným právom, nie občanmi, a nevhodným vyvažovaním hodnôt demokracie, práva a efektívneho vynakladania verejných prostriedkov.

V Košiciach 13. decembra 2022

Robert Šorl
Sudca