

# Juridizácia pravidiel legislatívneho procesu

Balog, B.\*

BALOG, B.: Juridizácia pravidiel legislatívneho procesu. Právny obzor, 109, 2026, č. 3, s. 227 – 244. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2026.3.02>

**Juridification of the rules of the legislative process.** The article deals with the growing trend of questioning the constitutionality of a law due to the violation of the rules of the legislative process and the increasing pressure on the Constitutional Court of the Slovak Republic to also adjudicate the procedural aspect of the contested law. From the current case law, several conclusions may be drawn on the shortcomings of the legislative process, by which the Constitutional Court of the Slovak Republic contributes to the negative formation of legislative rules by defining boundaries that should not be crossed in order to preserve the constitutionality of the legislative process. The submitted paper presents the situations of the boundaries created to some content requirements for a draft law and to some procedural requirements themselves.

**Key words:** legislative process, legislative rules, constitutional court, debate, explanatory report, amendments, abbreviated legislative procedure

## Úvod

V posledných rokoch sme čoraz častejšie svedkami, že navrhovatelia v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) napádajú okrem vecného nesúladu zákona s ústavou, prípadne inými referenčnými prameňmi aj proces, v ktorom bol napadnutý zákon schválený. Prirodzeným dôsledkom je rozvoj judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) k ochrane ústavných práv a ústavných princípov pred ich porušením v legislatívnom procese.

Ústavný súd tým, že vo svojich rozhodnutiach chráni ústavné práva a ústavné hodnoty dotknuté v legislatívnom procese, súčasne dotvára legislatívne pravidlá, resp. stanovuje štandardy ich uplatňovania tak, aby nedochádzalo k ich porušovaniu a tým k zásahu do ústavných práv a ústavných princípov. Ústavný súd sa tak posúva do polohy (nového) tvorca legislatívnych pravidiel.

Legislatívne pravidlá slúžia na to, aby v procese tvorby právnych predpisov boli stanovené a dodržiavané požiadavky na formálnu, obsahovú a aj procesnú stránku tvorby právnych predpisov. Dodržanie týchto požiadaviek je dôležité z hľadiska naplnenia princípov demokratického štátu v legislatívnom procese a princípov právneho štátu z hľadiska obsahu prijímaného právneho predpisu.

Legislatívne pravidlá majú rôzny charakter. Evidentné sú najmä písané legislatívne pravidlá. Okrem nich legislatívny proces ovplyvňujú aj nepísané legislatívne pravidlá, pod ktorými môžeme rozumieť rôzne zvykové pravidlá v legislatíve, ktoré mnohokrát pomáhajú prekonať neexistenciu, či nejasnosť písaného legislatívneho pravidla. Týmto legislatívnym zvyklostiam sa ďalej venovať nebudem, ale ich význam v legislatívnom

---

\* Doc. JUDr. Boris Balog, PhD., Právnická fakulta UK v Bratislave.

proces je nezanedbateľný. Aj pri existencii jasných formálnych legislatívnych pravidiel totiž žiadne dva legislatívne procesy nebudú rovnaké. Tvorba zákonov nie je pásová výroba a v každom legislatívnom procese je potrebné rátať s určitou mierou flexibility, invencie, originality a kreativity.<sup>1</sup>

Písané, resp. formalizované legislatívne pravidlá majú tri základné vrstvy právnej sily:

- a) ústavné legislatívne pravidlá,
- b) zákonné legislatívne pravidlá a
- c) podzákonné legislatívne pravidlá.

Ústavné legislatívne pravidlá vychádzajú z demokratického a právneho charakteru Slovenskej republiky. Princípy demokratického a právneho štátu sa prejavujú aj v zákonodarnom procese. Volení poslanci (demokracia) prerokúvajú, diskutujú a hlasujú (demokracia) v ústavou a zákonom stanovenom procese (právny štát) o návrhoch právnych noriem, ktoré sa stanú zákonmi (právny štát).

Ústavodarca stanovil základné pravidlá uplatnenia zákonodarnej právomoci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“). Okrem základnej požiadavky na rešpektovanie princípov právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy (a z toho vyplývajúcej požiadavky na zachovaní právnej istoty a zákaze spätného pôsobenia právnej úpravy) sú to výslovné ústavné pravidlá pre (i) prijímanie ústavy, ústavných zákonov a zákonov v čl. 84 ústavy, (ii) právo zákonodarnej iniciatívy v čl. 87 ods. 1 ústavy, (iii) podpisovanie zákona v čl. 87 ods. 3 ústavy a (iv) vyhlasovanie zákonov v čl. 87 ods. 4 ústavy.<sup>2</sup>

Okrem uvedených noriem, ktoré priamo upravujú prijímanie zákonov, sú ústavnými legislatívnymi pravidlami aj normy upravujúce pluralitnú diskusiu a deliberatívnu tvorbu právnych predpisov a v parlamentnej etape legislatívneho procesu aj slobodnú tvorbu vôle poslancov. Ide najmä o ústavné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a to aj účasťou v otvorenom, participatívnom či inkluzívnom legislatívnom procese, ďalej ústavné právo na slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti podľa čl. 31 ústavy v rozsahu súťaže o presadenie najlepšieho legislatívneho riešenia, ale tiež ústavné právo poslancov národnej rady na riadny výkon ich mandátu podľa čl. 73 ods. 2 ústavy.

Tradičným formálnym prameňom parlamentných legislatívnych pravidiel v Slovenskej republike je zákon. Tým je v súčasnosti zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> K variáciám legislatívy pozri BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 17 – 31.

<sup>2</sup> ČÍČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 456.

<sup>3</sup> Okrem dočasného rokovacieho poriadku SNR v rokoch 1945 až 1954 má už od zákona č. 36/1918 Sb. z. a n., cez rokovacie poriadky snemovní Národného zhromaždenia, Snemu Slovenskej republiky až po rokovacie poriadky SNR v moderných dejinách, rokovací poriadok formu zákona. Pred súčasným rokovacím poriadkom to boli:

- zákon Slovenskej národnej rady č. 44/1988 Zb. o rokovacom poriadku Slovenskej národnej rady,
- zákon Slovenskej národnej rady č. 204/1968 Zb. o rokovacom poriadku Slovenskej národnej rady,

Úlohou právnej úpravy rokovania o návrhoch zákonov v rokovacom poriadku je, aby rokovanie o návrhoch zákonov malo ustanovené relatívne pevné pravidlá umožňujúce poslancom národnej rady na konci tohto procesu hlasovať za alebo proti návrhu zákona (vrátane pozmeňujúcich návrhov), prípadne sa zdržať hlasovania alebo nebyť prítomný na takom hlasovaní.<sup>4</sup> Zákonná úprava parlamentných procedúr a zákonodarného procesu musí vychádzať z práv a povinností, ktoré tvoria obsah mandátu poslancov vrátane tých práv, ktoré sú spojené s rokaním o návrhoch zákonov, a s ktorých výkonom je spojené formovanie a vyjadrenie postoja poslanca k návrhu zákona.

Zákonná úprava legislatívnych pravidiel sa neobmedzuje iba na parlamentné právo, ale modernejším zákonným prameňom legislatívnych pravidiel zameraným najmä na obsah pripravovaného právneho predpisu je zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“). Dodržiavanie obsahových legislatívnych pravidiel zabezpečuje vnútornú bezroznosť, vyváženosť a konzistentnosť právneho poriadku tým, že sú stanovené požiadavky, ktoré je potrebné v legislatívnom procese dodržať, pričom ich obídienie, nedodržanie alebo iba formálne zachovávanie neumožní naplnenie ich zmyslu a významu, ktorým je vyvážený, prehľadný a stabilný právny poriadok.

Tvorcom ústavných a zákonných legislatívnych pravidiel je parlament. Rozhodujúcim tvorcom podzákonných legislatívnych pravidiel je vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“).<sup>5</sup>

V predložennom príspevku poukážem na to, že aj z ústavného súdu sa postupne stáva tvorca legislatívnych pravidiel. S trochou zjednodušenia možno povedať, že sme svedkami nového trendu, ktorým je súdna/sudcovská tvorba legislatívnych pravidiel v konaní o súde právnych predpisov, keď je predmetom konania zákon napadnutý aj z dôvodu porušenia legislatívnych pravidiel.

Tiež možno povedať, že nejde o trend, ktorý je pre právny poriadok Slovenskej republiky nezvyčajný. Práve naopak, právny poriadok Slovenskej republiky sa transformuje, a to nielen obsahovo, ale aj procesne v tom, že čoraz väčší význam nadobúdajú súdne rozhodnutia ako pramene práva.<sup>6</sup> Všeobecne ide najmä o rozhodnutia európskych súdov a najvyšších súdnych autorít všeobecného súdnictva, ale vo vzťahu k procesu tvorby práva sú to na prvom mieste rozhodnutia ústavného súdu, ktorý chráni ústavné princípy tvorby práva a svojimi rozhodnutiami dotvára a ďalej formuje úpravu legislatívneho procesu.

- zákon Slovenskej národnej rady č. 124/1964 Zb. o rokovacom a pracovnom poriadku Slovenskej národnej rady,

- zákon Slovenskej národnej rady č. 113/1960 Zb. o rokovacom poriadku Slovenskej národnej rady,

- zákon Slovenskej národnej rady č. 8/1954 Zb. o pracovnom a rokovacom poriadku Slovenskej národnej rady.

<sup>4</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 48/03.

<sup>5</sup> Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky. Dostupné na [https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/1771/lp\\_25092024.pdf](https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/1771/lp_25092024.pdf).

<sup>6</sup> K tomu napríklad čl. 4 ods. 2 Civilného sporového poriadku.

## 1. Súdna ochrana legislatívnych pravidiel ako východisko k súdnej/sudcovskej tvorbe legislatívnych pravidiel

Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti v konaní o súlade právnych predpisov preskúmava na základe návrhov napadnuté právne predpisy z hľadiska procesu, v ktorom boli schválené so striktným ohľadom na zásah do ústavnosti. Inak povedané, v judikatúre ústavného súdu k legislatívnemu procesu ako vade zákona možno badať jeho zdržanlivý prístup, ktorý je daný nielen rešpektom k princípu deľby moci, ale najmä striktným zameraním na ochranu ústavnosti.

Ústavný súd rešpektuje systém trojdelenia štátnej moci, a preto je racionálne zdržanlivý pri svojich zásahoch do činnosti národnej rady. Táto má výsadné postavenie voči ostatným najvyšším orgánom dané predovšetkým jej odvodenosťou od kreačného aktu ľudu, ktorý reprezentuje, čím predstavuje orgán s najsilnejšou demokratickou legitimitou.<sup>7</sup>

Nerešpektovanie zákonom stanovených pravidiel legislatívneho procesu (teda nezákonnosť) nemusí nevyhnutne znamenať aj neústavnosť.<sup>8</sup> Porušenie pravidiel legislatívneho procesu musí nadobudnúť ústavnú intenzitu, teda musí dôjsť k porušeniu ústavných práv alebo princípov. Pri porušení ústavných práv pritom možno hovoriť napríklad o ústavných právach poslancov národnej rady pri výkone ich mandátu. Pokiaľ ide o ústavné princípy, ide tu predovšetkým o princípy demokratického a právneho štátu, ktoré môžu byť porušené prijatím nedostatočne kvalitnej právnej úpravy v dôsledku porušovania či obchádzania pravidiel legislatívneho procesu.

Modalita striktnej viazanosti ústavného súdu skúmaním chýb legislatívneho procesu z pohľadu existencie alebo neexistencie zásahu do ústavných práv alebo ústavných princípov je vyjadrením toho, že ochrana týchto princípov sama nemôže predstavovať ich porušenie. Aj Ústavný súd je viazaný princípom deľby moci, súčasťou ktorého je v prípade parlamentu aj suverenita parlamentu v úprave svojich vlastných pravidiel vrátane legislatívnych.

Dôvodom rezervovaného prístupu ústavného súdu k posudzovaniu chýb legislatívneho procesu je jednak minimalizácia zásahov do právomoci iných orgánov, ale tiež zásah do parlamentnej suverenity. Parlamentná suverenita je pritom ústavný princíp, ktorý za dôležitý považuje a uznáva nielen ústavný súd (PL. ÚS 6/2017), ale aj Európsky súd pre ľudské práva (Karácsony a ďalší proti Maďarsku, sťažnosti č. 42461/13 a č. 44357/13).

Do parlamentnej suverenity patria aj legislatívny proces, jeho parlamentné pravidlá a tiež kontrola parlamentu nad priebehom legislatívneho procesu a zodpovednosť parlamentu za tento proces a jeho zákonnosť.<sup>9</sup>

Na druhej strane to neznamená, že by ústavný súd nevyužil priestor, ktorý sa mu v oblasti ochrany pravidiel legislatívneho procesu ponúka.

<sup>7</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 26/2019.

<sup>8</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2025.

<sup>9</sup> K tomu BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava : Verlag Dashöfer, 2022, s. 58.

Ústavný súd vo svojej judikatúre definoval tri situácie, keď bude posudzovať chyby legislatívneho procesu. V náleze vo veci sp. zn. PL. ÚS 18/2022 (súdna mapa) ich predstavil takto: prvú situáciu tvoria najvážnejšie porušenia, ku ktorým dôjde, ak národná rada poruší ústavné pravidlá výslovne upravujúce legislatívny proces. Druhá situácia sa týka zákona o rokovacom poriadku a konkrétne predstavuje (i) porušenie ustanovenia zákona o rokovacom poriadku (ii) s určitou, vyššou intenzitou, pri ktorom mohlo dôjsť (iii) k porušeniu relevantných ústavných článkov. A napokon treťou situáciou je síce formálne dodržanie ustanovení zákona o rokovacom poriadku, ktoré však vyústi do porušenia ústavou chránených práv alebo princípov.

V tomto prístupe možno badať istú gradáciu intenzity vykonávanej kontroly. Najprísnejšie ústavný súd vníma ústavné porušenie legislatívneho procesu, menej prísne porušenie zákona o rokovacom poriadku, ktoré musí navyše dosiahnuť aj istú kvalitatívnu a kvantitatívnu úroveň. Celkom ojedinele môže nastať tretia situácia, čo implikuje výnimčnosť postupu parlamentu, ako aj kontroly zo strany ústavného súdu.<sup>10</sup>

Ústavný súd sa dostáva svojimi rozhodnutiami k legislatívnemu procesu do dvoch polôh, a to

1. v konaní o súlade právnych predpisov vystupuje ako klasický orgán ochrany ústavnosti, ktorý preskúmava vady legislatívneho procesu v rozsahu ochrany ústavných práv a ústavných hodnôt z hľadiska prijatia konkrétneho napadnutého zákona a jeho konkrétneho legislatívneho procesu. Primárne tak ide o ochranu ústavných práv a ústavných hodnôt, a nie o riešenie legislatívneho procesu či jeho prípadných chýb;
2. tvorcu legislatívnych pravidiel nepriamym spôsobom. Ústavný súd nevytvára generálne pravidlá legislatívneho procesu, ale v konaniach o súlade právnych predpisov zisťuje a artikuluje tie vady legislatívneho procesu, ktoré vedú až k jeho výroku o nesúlade zákona s ústavou práve kvôli chybám legislatívneho procesu. Ústavný súd tým vytvára niečo ako „katalóg chýb“, ktorých prítomnosť v legislatívnom procese pri konštantnej judikatúre signalizuje do budúcnosti možný neúspech zákona na ústavnom súde. Ústavný súd tak vysiela preventívny odkaz zákonodarcovi, aby sa týmto chybám vyhol, a tým Ústavný súd nepriamo formuje legislatívny proces.

## 2. Legislatívne pravidlá z hľadiska judikatúry ústavného súdu

Vychádzajúc z judikatúry ústavného súdu možno ním vytvárané/formované legislatívne pravidlá rozdeliť do dvoch skupín, a to:

1. obsahové legislatívne pravidlá a
2. procesné legislatívne pravidlá.

Obsahové legislatívne pravidlá stanovujú štandardy toho, ako má byť nejaký legislatívny prvok skutočne vypracovaný tak, aby splnil nielen formálne, ale aj obsahovo svoj účel. Z tohto pohľadu sa v ďalšom texte zameriam na obsahové požiadavky týkajúce sa (i) obsahu pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov a (ii) obsahu dôvodových správ.

<sup>10</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/2024.

Procesné legislatívne pravidlá stanovujú štandardy pre vlastný priebeh legislatívneho procesu. Za tie, ktoré sú esenciálne pre zadost'učinenie princípom demokratického právneho štátu v procese tvorby práva, ústavný súd považuje najmä princíp väčšinového rozhodovania a ochrany menšiny, princíp slobodnej súťaže politických strán, ale aj princíp verejnosti v zmysle práva verejnosti oboznámiť sa a identifikovať sa s „produktom“ parlamentnej procedúry (návrhom zákona).<sup>11</sup>

Z tohto pohľadu sa osobitne zameriam na (i) skrátené legislatívne konanie a (ii) rozpravu v parlamente.

### Obsahové legislatívne pravidlá v judikatúre ústavného súdu

#### Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy sú návrhy, ktoré poslanci predkladajú k návrhom zákonov počas rokovania o návrhoch zákonov vo výboroch Národnej rady a na schôdzi národnej rady.

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh predstavuje právo poslanca reagovať na podaný návrh zákona a predložiť k nemu svoju legislatívnu predstavu riešenia predloženého návrhu regulácie príslušných spoločenských vzťahov. Takto chápaný pozmeňujúci a doplňujúci návrh nemá negatívne konotácie a predstavuje realizovanie poslaneckého mandátu. Poslanec jednoducho navrhuje iné riešenie, a to je jeho ústavné právo. V tomto rozsahu ide o návrh, ktorý je „pozmeňujúci“, teda meniaci predložený návrh zákona, meniaci predložené legislatívne vyjadrenia riešenia nejakého spoločenského problému. „Doplňujúci“ rozmer návrhu je v tom, že predložený návrh zákona rozširuje.

Rokovací poriadok na niekoľkých miestach upravuje obsahové a procesné požiadavky na pozmeňujúce a doplňujúce návrhy:

1. pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy musia byť vyhotovené písomne a odovzdané na zverejnenie na webovom sídle Národnej rady [§ 29 ods. 1 rokovacieho poriadku],
2. pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy musia byť odôvodnené (§ 79 ods. 4 písm. e) rokovacieho poriadku),
3. na podávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k návrhu zákona na schôdzi národnej rady je potrebný súhlas aspoň 15 poslancov (§ 82 ods. 2 rokovacieho poriadku),
4. podávať návrhy, ktoré rozširujú predložený návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa iný zákon, možno len vtedy, ak s tým navrhovateľ vyjadrí súhlas najneskôr pred hlasovaním (§ 94 ods. 2 rokovacieho poriadku),
5. pri prerokúvaní návrhu zákona nemožno podať návrh, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona (§ 94 ods. 3 rokovacieho poriadku).

---

<sup>11</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 25/2020.

Z hľadiska ústavnosti legislatívneho procesu je dôležitý najmä § 94 ods. 3 rokovacieho poriadku.<sup>12</sup> Aj napriek mierne odlišnému slovnému vyjadreniu, rovnaký cieľ sleduje aj § 6 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov, a to znemožnenie novelizácie iného zákona prostredníctvom takého návrhu zákona, medzi ktorými nie je obsahová súvislosť. Znemožnením novelizácie iného zákona prostredníctvom takého návrhu zákona, medzi ktorými nie je obsahová súvislosť sa prekonáva formálne chápanie tvorby práva v tom, že jedným právnym predpisom možno novelizovať akýkoľvek iný právny predpis rovnakej právnej sily.

Zo zásady predvídateľnosti zákona, jeho zrozumiteľnosti a vnútornej bezrozpornosti ako zásady materiálneho právneho štátu vyplýva, že formálne zasahovanie do obsahu zákona iným bezprostredne vecne nesúvisiacim zákonom má za následok zneprehľadňovanie právneho poriadku.

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy sú riadny inštitút parlamentného práva. Ich použitie podľa požiadaviek a v medziach rokovacieho poriadku nepredstavuje samo o sebe zásah do legislatívneho procesu. K tomu by došlo najmä vtedy, ak by pozmeňujúci a doplňujúci návrh slúžil na obchádzanie riadneho legislatívneho procesu. Vo vzťahu k doplnenej úprave by fakticky došlo k vynechaniu celého legislatívneho procesu. Takáto doplnená úprava by nebola predmetom riadneho, transparentného a participatívneho legislatívneho procesu.

Pri podaní pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu v druhom čítaní vo výbore alebo na schôdzi Národnej rady by ani tak nešlo o zásah do práv poslancov na riadny výkon ich mandátu podľa čl. 73 ods. 2 ústavy či slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti podľa čl. 31 ústavy v rozsahu súťaže o presadenie najlepšieho legislatívneho riešenia určitej veci, pretože rokovací poriadok umožňuje poslancom na takúto situáciu reagovať, a to rečnickým vystúpením v rozprave alebo aspoň faktickou poznámkou.

Išlo by najmä o zásah do práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, pretože právo účasti na legislatívnom procese by bolo odňaté verejnosti.

Práve pri dopĺňaní nových ustanovení sa nezriedka stáva, že sú navrhované až v Národnej rade s cieľom vyhnúť sa pripomienkam, ktoré by mohli byť uplatnené v pripomienkovom konaní odbornou, ako aj laickou verejnosťou.<sup>13</sup>

Ústavný súd k používaniu pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov vyslal Národnej rade varovný signál, keď vyslovil, že „*Ústavný súd ale dodáva, že jeho zdržanlivý prístup k pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom sa vzhľadom na konkrétny prístup zákonodarcu môže zmeniť. Miera zdržanlivého prístupu ústavného súdu k posudzovaniu používania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov je totiž nevyhnutne priamo úmerná prístupu samotnej národnej rady k tomuto inštitútu a jej tolerancie jeho využívania v procese prijímania zákonov.*“<sup>14</sup>

<sup>12</sup> „(3) Pri prerokúvaní návrhu zákona nemožno podať návrh, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona.“

<sup>13</sup> BUJŇÁK, V., GAŇA, S., HODÁS, M. *Teória a prax právnej normotvorby*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2023, s. 396.

<sup>14</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 26/2019.

Práve intenzívne využívanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov je predpokladom toho, že ústavný súd bude mať oveľa viac možností sa k nim vyjadriť ako doteraz. Nezdá sa totiž, že by sa Národná rada v tomto smere správala zdržanlivo.<sup>15</sup>

### Dôvodová správa

Dôvodová správa je základným dokumentom vysvetľujúcim dôvody novej právnej úpravy a ako taká je povinnou súčasťou návrhu zákona.

Ak znenie ustanovenia právneho predpisu nie je príliš zrejmé, siaha sa po dôvodovej správe s očakávaním náležitého zdôvodnenia, vysvetlenia, pochopenia zmyslu a účelu príslušného ustanovenia. Vzhľadom na tento objasňujúci a vysvetľujúci charakter dôvodovej správy je nevyhnutné, aby spĺňala určité náležitosti, ktoré zabezpečia jej plné funkčné uplatnenie.

Na to, aby bol naplnený zmysel a poslanie dôvodovej správy a aby mala náležitú výpovednú hodnotu, ustanovuje tak rokovací poriadok, ako aj zákon o tvorbe právnych predpisov jej povinnú vnútornú štruktúru, teda oblasti a skutočnosti, ku ktorým sa navrhovateľ právneho predpisu v dôvodovej správe musí vyjadriť, aby bolo možné dostatočne jasne pochopiť a posúdiť význam, zmysel, potrebu a ciele navrhovanej právnej úpravy.

Rokovací poriadok, ako aj zákon o tvorbe právnych predpisov predpisuje povinné rozčlenenie dôvodovej správy na všeobecnú časť a na osobitnú časť. Kým všeobecná časť dôvodovej správy vysvetľuje základné myšlienky a ciele novej právnej úpravy vo všeobecnej rovine, osobitná časť dôvodovej správy sa sústreďuje na jednotlivosti. Práve pre vysvetlenie podstaty a zmyslu jednotlivých ustanovení právneho predpisu je veľmi dôležitá osobitná časť dôvodovej správy. Ak sa návrhom zákona navrhuje prísnejšia právna úprava ako je právna úprava v právne záväznom akte Európskej únie, vo všeobecnej časti dôvodovej správy sa osobitne zhodnotí rozsah prebratia smernice alebo implementácie nariadenia alebo rozhodnutia Európskej únie a v doložke vybraných vplyvov sa podrobnejšie zdôvodní.

Osobitná časť dôvodovej správy sa člení podľa jednotlivých paragrafov navrhovaného zákona a ak ide o návrh novely zákona podľa jednotlivých článkov a jednotlivých bodov novely. Osobitná časť dôvodovej správy obsahuje vecné odôvodnenie jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona. Do odôvodnenia jednotlivých navrhovaných ustanovení sa nepreberá text týchto ustanovení, ani text a argumentácia už obsiahnutá vo všeobecnej časti dôvodovej správy. Dôvodová správa nesmie preberať ustanovenia právneho predpisu.<sup>16</sup>

Z judikatúry ústavného súdu k dôvodovej správe a jej nedostatkom či chybám možno uviesť jeho názor, že „ústavný súd zdôrazňuje, že účelom dôvodovej správy je v prvom rade oboznámiť poslancov s podstatou navrhovanej úpravy, aby mohli uplatniť svoju

<sup>15</sup> K tomu exemplárne tlač 1024.

<sup>16</sup> SVÁK, J., SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 80 – 81.

demokratickú vôľu, ktorá však na dôvodovú správu nie je viazaná (porov. II. ÚS 514/2012, bod 4.5), a preto sú štandardy dôvodovej správy tradične uvedené v zákone o rokovanom poriadku (§ 68 zákona o rokovanom poriadku Národnej rady, zákon č. 56/1969 Zb. o rokovanom poriadku Federálneho zhromaždenia Československej socialistickej republiky). Až následne je dôvodová správa interpretačnou pomôckou pôsobiacou navonok, spravidla pre justíciu a právnu vedu. Z uvedeného vyplýva, že nedostatky dôvodovej správy v zásade nemôžu spôsobovať záťaž legislatívneho procesu, ktoré by mohli byť namietať po schválení zákona. ... Požiadavka na detailnú odpoveď na všetky možné otázky, resp. aspekty navrhovanej právnej úpravy, ktoré navrhovatelia zákona o štátnych cenách sami nemuseli pokladať za osobitne dôležité, a to dokonca pod následkom spochybňovania zákonnosti a ústavnosti legislatívneho procesu, by podľa názoru ústavného súdu nebola primeraná. ... Pri tomto závere berie ústavný súd na vedomie charakter dôvodovej správy, ktorá nemá záväznú povahu a slúži ako podklad pre ďalší legislatívny proces, počas ktorého možno otvoriť ďalšie súvisiace otázky.<sup>17</sup>

K miere podrobnosti dôvodovej správy ústavný súd vyslovil, že „Napriek tomu, že v dôvodovej správe k napadnutej novele zákona o zdravotnom poistení nie je explicitne vyjadrený ňou sledovaný verejný záujem, ústavný súd nepovažuje za vhodné len na tomto základe zásadným spôsobom spochybníť ústavnú akceptovateľnosť napadnutej právnej úpravy. Aj z obsahu napadnutej novely zákona o zdravotných poisťovniach totiž možno implicitne vyvodíť minimálne všeobecný zámer zákonodarcu.“<sup>18</sup>

Aj keď je dôvodová správa povinnou súčasťou návrhu zákona, ústavný súd naplneniu požiadavky na riadny obsah dôvodovej správy nevenuje osobitnú pozornosť. Z jeho judikatúry k dôvodovej správe možno vyvodíť niekoľko záverov:

1. dôvodová správa nemá záväznú povahu a je (len) interpretačnou pomôckou,
2. obsahová požiadavka na dôvodovú správu je taká, že z nej adresát musí byť schopný vyvodíť minimálne všeobecný zámer zákonodarcu a
3. nie je potrebné, aby obsahovala detailnú odpoveď na všetky možné otázky.

K požiadavkám na dôvodovú správu možno uzavrieť, že ak bude formálne zachovaná jej štruktúra a po obsahovej stránke bude obsahovať informácie, z ktorých možno vyvodíť minimálne všeobecný zámer zákonodarcu, bude to z hľadiska možného prieskumu Ústavným súdom predstavovať dostatočné vecné naplnenie požiadaviek na dôvodovú správu.

### Procesné legislatívne pravidlá v judikatúre ústavného súdu

#### Skrátené legislatívne konanie

Spomedzi procesných legislatívnych pravidiel, ktoré sú častým predmetom podaní na ústavný súd je potrebné na prvom mieste uviesť pravidlá pre rokovanie o návrhu zákona v skrátanom legislatívnom konaní.

<sup>17</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2018.

<sup>18</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/09.

Skrátené legislatívne konanie predstavuje osobitný nástroj slovenského parlamentného práva, ktorý slúži na zabezpečenie parlamentnej efektívnosti. Parlament má tak vytvorené pravidlá na riadny výkon svojej zákonodarnej právomoci, ale také, ktoré regulujú výkon zákonodarnej moci v situácii, ak je potrebné klásť dôraz na efektívnosť parlamentu. Skrátené legislatívne konanie zabezpečuje efektívnosť parlamentu skrátením alebo vylúčením lehôt, ktoré inak rokovací poriadok pre rokovanie o návrhu zákona stanovuje a ich dodržanie v legislatívnom procese vyžaduje.

Skrátené legislatívne konanie a vecné a procesné podmienky jeho použitia upravuje § 89 rokovacieho poriadku.<sup>19</sup> V skrátenom legislatívnom konaní sa obmedzenia podľa § 25, § 72 ods. 1, § 74 ods. 2, § 81 ods. 2, § 83 ods. 4, § 84 ods. 2 a § 86 rokovacieho poriadku nepoužívajú.<sup>20</sup>

Podstata skráteného legislatívneho konania je skrátenie alebo úplné vylúčenie lehôt, ktoré inak rokovací poriadok pre rokovanie o návrhu zákona vyžaduje a tým dosiahnuť rýchle schválenie návrhu zákona. Rokovací poriadok upravuje podmienky uplatnenia skráteného legislatívneho konania, pri ktorých akceptuje rýchlosť na úkor širšej participatívnosti v legislatívnom procese. Skrátené legislatívne konanie dokáže zabezpečiť rýchly priebeh legislatívneho procesu, čím ale dochádza k zúženiu možnosti verejnosti

<sup>19</sup> „(1) Za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, národná rada sa môže na návrh vlády uznieť na skrátenom legislatívnom konaní o návrhu zákona.“

(2) O skrátenom legislatívnom konaní môže národná rada rozhodnúť aj vtedy, ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti Organizácie Spojených národov o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty Organizácie Spojených národov vyžaduje neodkladné prijatie zákona.“

<sup>20</sup> Podľa § 25 rokovacieho poriadku: „Rokovanie o jednotlivých bodoch programu schôdze národnej rady nemožno začať, ak neboli poslancom najneskôr do 24 hodín pred začatím rozpravy doručené všetky písomné materiály, ktoré slúžia ako podklad na rokovanie, ak národná rada bez rozpravy nerozhodne inak.“

Podľa § 72 ods. 1 rokovacieho poriadku: „(1) Návrh zákona sa musí zverejniť na webovom sídle národnej rady najmenej 15 dní pred schôdzou národnej rady, na ktorej sa uskutoční jeho prvé čítanie.“

Podľa § 74 ods. 2 rokovacieho poriadku: „(2) Národná rada na základe návrhu predsedu národnej rady určí aj lehotu na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch, ktorým bol pridelený. Táto lehota nesmie byť kratšia ako 30 dní odo dňa pridelenia.“

Podľa § 81 ods. 2 rokovacieho poriadku: „(2) O návrhu zákona v druhom čítaní môže národná rada rokovať najskôr po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy výborov alebo informácie spoločného spravodajcu. O skrátení tejto lehoty môže na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodnúť národná rada bez rozpravy, ak ide o jednoduchý návrh zákona.“

Podľa § 83 ods. 4 rokovacieho poriadku: „(4) Ak v druhom čítaní boli na schôdzi národnej rady podané pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, predsedajúci zabezpečí ich doručenie poslancom. Hlasovanie o návrhoch zo spoločnej správy výborov a o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch podaných na schôdzi národnej rady sa koná najskôr po uplynutí 48 hodín od podania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozprave. O skrátení lehoty rozhodne národná rada bez rozpravy, ak o to požiada gestorský výbor alebo spoločný spravodajca.“

Podľa § 84 ods. 2 rokovacieho poriadku: „(2) Ak v druhom čítaní boli schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, koná sa tretie čítanie najskôr na druhý deň po ich schválení (§ 83); skôr sa môže konať, ak o tom na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodne národná rada bez rozpravy.“

Podľa § 86 rokovacieho poriadku: „Ak v treťom čítaní neboli schválené nijaké opravy, pozmeňujúce ani doplňujúce návrhy, pristúpi sa k hlasovaniu o návrhu zákona ako o celku. Ak boli schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu sa hlasovanie môže odložiť, kým tieto návrhy nebudú poslancom rozdané v písomnej forme. O tomto návrhu rozhodne národná rada bez rozpravy.“

podieľať sa na takomto procese, tiež sa zužuje priestor pre poslancov Národnej rady na vstup, resp. zásah do návrhu zákona. Je preto nevyhnutné, aby bolo skrátene legislatívne konanie striktné viazané na materiálne podmienky jeho použitia a aby sa ním sledoval legitímny cieľ.

Právna úprava skráteneho legislatívneho konania je výsledkom rozhodnutia Národnej rady o tom, za akých podmienok je možné tento inštitút použiť, teda kedy efektívnosť parlamentu prevyšuje nad štandardným rokovaním o návrhu zákona. Národná rada rozhoduje o tom, na aké podmienky je skrátene legislatívne konanie viazané, na nej je tak isto rozhodnutie o tom, či ich zmení alebo zachová, ale na nej je takisto aj rozhodnutie, či v konkrétnom prípade tieto podmienky splnené sú alebo nie.

Procesnou podmienkou použitia skráteneho legislatívneho konania je podanie návrhu vládou. Je to jediný subjekt, ktorý má návrhové oprávnenie, pričom je na výlučnom rozhodnutí parlamentu, či argumentáciu vlády v návrhu na skrátene legislatívne konanie akceptuje alebo nie.

Materiálna podmienka, na ktorú rokovací poriadok viaže použitie skráteneho legislatívneho konania, sú mimoriadne okolnosti. Tieto bližšie vymedzuje ako ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti, alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody.<sup>21</sup>

Rokovací poriadok upravuje legitímny účel skráteneho legislatívneho konania. Je ním odvrátenie ohrozenia základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozby značných hospodárskych škôd štátu. Rokovací poriadok spája so skrátene legislatívnym konaním preventívny účinok. Na jeho použitie postačuje, ak sú objekty chránené § 89 ods. 1 rokovacieho poriadku ohrozené a ich skutočné porušenie sa nevyžaduje. Táto právna úprava tak z pohľadu vlády nielen umožňuje legislatívnu reakciu štátu na takéto ohrozenie, ale predstavuje jej povinnosť ako jediného subjektu s aktívnou legitímáciou na iniciovanie skráteneho legislatívneho konania, pretože legislatívna reakcia štátu až v stave porušenia by bola znakom jeho zlyhania, resp. zlyhania jeho orgánov, ktoré nedokázali poskytnúť účinnú ochranu základným ľudským právam a slobodám, bezpečnosti alebo hospodárstvu štátu pred ich porušením. Za taký stav by bola zodpovedná vláda, ak by návrh na skrátene legislatívne konanie nepodala v situácii, keď ho podať mala.

Skrátene legislatívne konanie je spojené s ohrozením, pričom rokovací poriadok výslovne hovorí o tom, že „*keď môže dôjsť k ohrozeniu*“. Inak povedané, skrátene legislatívne konanie je spojené s predpokladom či možnosťou ohrozenia. Toto ohrozenie musí byť možné, ale nemusí byť v momente schvaľovania skráteneho legislatívneho konania skutočne prítomné.

Možnosť ohrozenia nemôže byť iba hypotetická, teoretická či akademická. Táto možnosť ohrozenia musí byť vzhľadom na okolnosti prípadu schopná, resp. spôsobilá nastať, musí byť identifikovateľná a konkretizovaná. Pri skrátene legislatívnom konaní tak musí byť naplnený znak reálnosti ohrozenia a konkrétnosti ohrozenia v tom, že tieto môžu nastať, ak by sa nič iné nestalo, resp. že nie je možné sa domnievať, že nestanú, ak sa nič neudeje.

<sup>21</sup> K tomu BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*, s. 202.

Rokovací poriadok v § 89 ods. 1 vyžaduje rovnako znak, resp. podmienku bezprostrednosti možnosti ohrozenia. Z hľadiska zákona je významné to, že ohrozenie je možné, teda, že skrátené legislatívne konanie nie je možné použiť na ohrozenie, ktoré nie je možné, ale vlastný časový úsek možnosti ohrozenia v zákone výslovne stanovený nie je.

Moment, keď sa použije skrátené legislatívne konanie je potrebné vnímať v kontexte charakteru ohrozenia a podľa toho zvoliť legislatívne opatrenia tak, aby mali na ohrozenie účinný vplyv a aby ho dokázali účinne odvrátiť. Skrátené legislatívne konanie musí spĺňať znak priamosti. Znamená to, že zákonom schvaľovaným v skrátenom legislatívnom konaní sa zabráňuje ohrozeniu priamo. Bezprostrednosť je potrebné vo vzťahu ku skrátenému legislatívnemu konaniu chápať tak, že nemôže znamenať riešenie ohrozenia na poslednú chvíľu.

Ústavný súd vo svojej judikatúre predstavil pohľad na chápanie mimoriadnosti použitia skráteného legislatívneho konania. Za mimoriadnu okolnosť na účely skráteného legislatívneho konania možno podľa Ústavného súdu považovať iba takú okolnosť, ktorá sa zjavne vymyká bežnému priebehu spoločenských alebo politických procesov, a to vnútroštátnych i vonkajších, alebo môže ísť o okolnosť, ktorú predstavuje prírodná katastrofa. Ide o objektívne vnímateľnú realitu, ktorú netreba dokazovať, a zároveň ide o predpoklad vzniku ohrozenia základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozby značných hospodárskych škôd pre štát. Ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozba značných hospodárskych škôd pre štát je potenciálnym následkom takejto mimoriadnej okolnosti, ktorý je však potrebné individualizovať, a teda odôvodniť.<sup>22</sup>

Prerokovanie návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní bez toho, aby boli naplnené vecné dôvody, resp. podmienky jeho použitia a aby bol naplnený znak mimoriadnosti situácie, resp. okolností jeho použitia, teda nerešpektovanie zákonom predpísaných podmienok jeho použitia, predstavuje neodôvodnený zásah do riadneho legislatívneho procesu. Z hľadiska ochrany ústavnosti v legislatívnom procese je dôležité vyhodnotiť toto porušenie z hľadiska zásahu do ústavných práv alebo ústavných princípov. Len schválenie návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní bez ďalšieho totiž nezakladá rozpor s ústavou, pretože skrátené legislatívne konanie je riadnym zákonným nástrojom parlamentného práva. Porušenie rokovacieho poriadku znamená porušenie práva na zákonnej či podústavnej úrovni, ktorá nie je predmetom ochrany ústavnosti.

Z hľadiska ochrany ústavnosti ústavný súd ku skrátenému legislatívnemu konaniu o. i. vyslovil, že „... nerešpektovanie zákonom predpísaných podmienok na skrátené legislatívne konanie by však vyvolávalo napätie s čl. 2 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy, len ak by k nemu pristúpili aj ďalšie konkrétne skutočnosti preukazujúce neprípustnú intenzitu nezákonného postupu prejavujúcu sa ako zásah do ústavných princípov chránených ústavou, akou by mohla byť napr. situácia tzv. valcovania opozície, či postup spočívajúci v tzv. instrumentalizácii parlamentnej legislatívy“.<sup>23</sup> Inak povedané, schvále-

<sup>22</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/2024.

<sup>23</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/2022.

nie zákona v skrátanom legislatívnom konaní bez splnenia podmienok stanovených rokovacím poriadkom by síce predstavovalo porušenie tohto zákona, ale zásah do čl. 2 ods. 2 Ústavy z hľadiska viazanosti Národnej rady konať iba na základe zákona či dokonca zásah do čl. 1 ods. 1 ústavy z hľadiska porušenia princípov demokratického a právneho štátu, alebo do riadneho výkonu mandátu poslanca podľa čl. 73 ústavy by to samo osebe nepredstavovalo.

*„Ústavný súd považuje za dôležité, že pri konkrétnej identifikácii podmienok na skrátané legislatívne konanie musia mať vláda aj parlament určitú mieru diskrecie a autonómie. Takto vymedzený priestor však nemôže byť neobmedzený a môže byť predmetom ústavnej kontroly zo strany ústavného súdu, ak by formálnym dodržaním zákona o rokovacom poriadku došlo k porušeniu ústavou chránených práv alebo princípov (PL. ÚS 11/2012, PL. ÚS 13/2022). Ústavný súd sa však, rešpektujúc zodpovednosť vlády a parlamentu, vyhýba stanoveniu príliš prísnych podmienok na toto konanie z dôvodu, aby vláda aj parlament mohli plniť svoje ústavné funkcie a identifikovať tie segmenty sociálnej reality, ktoré treba regulovať urgentne. Vláda a parlament majú široký rozsah uváženia, čo považujú za priame alebo bezprostredné ohrozenie hodnôt špecifikovaných v zákone o rokovacom poriadku.“<sup>24</sup>*

Ak by došlo k nezákonnému použitiu skrátaného legislatívneho konania, ale na kvalite prerokovania návrhu zákona v národnej rade by sa to neprejavilo, k zásahu do ústavy by nedošlo. Z judikatúry ústavného súdu možno vyvodit' limity, pri zachovaní ktorých je možné udržať aj inak nezákonný postup v medziach ústavnosti.

Skrátané legislatívne konanie z podstaty preferuje, resp. zvýrazňuje efektívnosť parlamentu, a to sa dotýka riadneho výkonu mandátov poslancov. Skrátané legislatívne konanie prináša určitý diskomfort do práce, resp. výkonu mandátu poslancov. Skrátané legislatívne konanie nevylučuje možnosť oboznámiť sa s návrhom zákona, len lehotu na toto oboznámenie skracuje. Návrh zákona aj pri skrátanom legislatívnom konaní musí byť povinne zverejnený na webovom sídle národnej rady a tým vystavený možnosti, aby sa s ním oboznámili tak poslanci, ako aj verejnosť. Rovnako tak možnosť poslanca vystúpiť v rozprave nie je skrátaným legislatívnom konaním dotknutá, a to vrátane možnosti podať pozmeňujúci a doplňujúci návrh. Zásah je v tom, že sa zužuje čas na takúto reakciu a prípravu naň. K porušeniu čl. 73 ods. 2 ústavy tým automaticky nemusí dochádzať, pretože výkon mandátu poslanca národnej rady sa riadi rokovacím poriadkom, ktorý určitú mieru diskomfortu pripúšťa.

Z judikatúry ústavného súdu však vyplýva, že taká situácia môže nastať iba vtedy, ak ide o mimoriadnu okolnosť, pričom táto mimoriadnosť musí byť daná materiálne. Nepostačuje iba formálny opis nejakej okolnosti, ktorá by bola deklarovaná ako mimoriadna. Je nevyhnutné, aby návrh vlády obsahoval riadne odôvodnenie skutočnej mimoriadnej udalosti. Za takú sa nedá pokladať niečo, čo je predvídateľné, či dokonca plánované alebo plánovateľné.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/2024.

<sup>25</sup> Ak by napríklad išlo o schválenie zákona s účinnosťou, ktorá by umožňovala použiť riadny legislatívny proces bez ohrozenia schválenia zákona do potrebnej účinnosti.

### Parlamentná rozprava

Nemenej častým predmetom podania na ústavný súd sú dôvody protiústavnosti zákona spojené s porušením pravidiel parlamentnej rozpravy.

Parlamentná rozprava je jadrom práce parlamentu. V parlamentnej rozprave sa formuje postoj parlamentu k prejednávanej veci. Takáto rozprava má význam len vtedy, ak je zaručený jej slobodný priebeh, a to tak na úrovni parlamentu ako takého, ale aj na úrovni každého jedného poslanca. Z hľadiska ústavy na to slúži ochrana mandátu indemnitou v čl. 78 ods. 2, ktorá je jedným z predpokladov riadneho výkonu mandátu poslancov podľa čl. 73 ods. 2 ústavy.

Zmyslom parlamentnej rozpravy je podrobiť prejednávaniu vec dôkladnej analýze, poukázať na jej obsah, na jej možné dôsledky, upozorniť na možné nedostatky, vyjadriť tak chválu, ako aj kritiku a tiež predložiť návrhy na zmenu, či iné protinávrhy.

Aby bol zmysel parlamentnej rozpravy naplnený, je táto predmetom regulácie. Predmetom regulácie v rokovacom poriadku je najmä zvolávanie schôdzí Národnej rady, ich verejnosť, riadenie schôdzí národnej rady, rokovanie národnej rady, priebeh rozpravy, udeľovanie slova, regulácia rečníckeho času, rokovací jazyk, zabezpečenie poriadku počas rokovania, či skončenie rozpravy. Táto regulácia slúži na to, aby mala parlamentná rozprava jasne vopred dané pravidlá a aby sa každý poslanec mohol podľa týchto, pre každého poslanca rovnakých pravidiel, do parlamentnej rozpravy zapojiť a tak vykonávať svoj mandát.

Ústavný súd vyslovil, že „*Regulovanie parlamentnej rozpravy nemôže byť samoučel-né a tiež nemôže poprieť jej význam v demokratickom a materiálnom právnom štáte v jej podstate. Pri nastavení pravidiel parlamentnej rozpravy je potrebné vziať do úvahy princípy racionality a efektívnosti zákonodarstva, procedurálnej spravodlivosti, vypočutia strán zastúpených v parlamente, ochrany práv všetkých poslancov či zabránenie obštrukciám.*“<sup>26</sup> a tiež, že „*Úlohou ústavného súdu nie je zastávať pozíciu „odvolacieho súdu“ vo vzťahu k posudzovaniu naplnenia podmienok pre skrátenie alebo ukončenie rozpravy, ale vystupovať ako ochranca ústavných princípov vzťahujúcich sa na legisla-tívny proces.*“<sup>27</sup>

Jasne stanovené pravidlá parlamentnej rozpravy a ich dodržiavanie umožnia riadny výkon mandátu poslancov a tým aj naplnenie funkcií parlamentu ako zákonodarného orgánu. Tieto pravidlá prinášajú ochranu parlamentu a riadneho výkonu mandátov poslancov aj v prípade, ak je parlament obštruovaný.

Obštrukcia je krajný parlamentný prostriedok ako predlžovať alebo úplne znemožňovať rokovanie parlamentu, a to využívaním takých nástrojov ako nekonečné prejavy a vystúpenia, opakované faktické poznámky, podávanie procedurálnych návrhov, predkladanie množstva návrhov na zmenu alebo doplnenie programu rokovania parlamentu, predkladanie návrhov na prerušenie rokovania parlamentu, účelové znížovanie kvóra a sponchybovanie jeho dosiahnutia, požiadavka hlasovania podľa mien, ale tiež napr.

<sup>26</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/2017.

<sup>27</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2025.

výkriky, búchanie do lavíc, zabraňovanie vo vystúpení a v rečnení poslancov blokovaním rečníckeho miesta a pod.

Ak parlament zostane nečinný, resp. nefunkčný, pretože je vystavený obštrukciám či už jednotlivých poslancov alebo parlamentnej menšiny, nemôžu svoje práva vykonávať ani ostatní poslanci. Parlament nie je schopný plniť svoje funkcie, ktoré mu ústava priznáva a pri výkone ktorých je nezastupiteľný. Obštruovanie parlamentu znamená, že ostatní poslanci nemôžu vykonávať ich poslanecký mandát, čo predstavuje zásah do ich práv.

Parlamenty preto hľadajú regulačné riešenia, ktoré pri rešpektovaní slobody prejavu poslanca v parlamente ako základu parlamentnej práce zabezpečia tiež ochranu rovnakých práv ostatných, resp. všetkých poslancov, a tiež zabezpečia ústavou predpokladaný výkon parlamentných právomocí.

Tvorba väčšinového rozhodovania v demokratickom štáte môže byť založená len na vzájomnej diskusii poslancov, teda na vzájomnej výmene stanovísk k určitej otázke, na základe ktorej možno dospieť k záveru, či a do akej miery je určitý návrh akceptovateľný pre väčšinu, prípadne aké zmeny alebo doplnenia je potrebné urobiť, aby bol pre väčšinu akceptovateľný. Ak poslanec nesmie prijímať pri výkone svojej funkcie príkazy, potom nie je možné akceptovať, aby o tom, či bude určitý návrh prijatý, bolo rozhodnuté bez toho, aby bola poslancom daná možnosť takúto diskusiu a výmenu názorov v národnej rade viesť.

Nevyhnutný predpoklad takejto diskusie/rozpravy je to, že poslancom bude vytvorená riadna možnosť oboznámiť sa s návrhom zákona, predniesť k návrhu svoje stanovisko, vyjadriť svoje výhrady, prípadne navrhnúť jeho zmeny či doplnenia, ale tiež možnosť oboznámiť sa s navrhovanými zmenami či doplneniami ešte pred hlasovaním, a to všetko tak, aby každý poslanec mohol hlasovať o týchto návrhoch podľa svojho najlepšieho svedomia a presvedčenia.

V tomto rozsahu možno zákonodarný proces považovať za ústavne chránený čl. 73 ods. 2 v spojení s čl. 78 ods. 2, čl. 83 ods. 3 a 4 a čl. 86 písm. a) ústavy. Z opaku potom platí, že zásahy do diskusie a tvorby vôle poslancov môžu znamenať porušenie ústavných článkov, ktoré ich chránia [čl. 31, čl. 73 ods. 2 v spojení s čl. 78 ods. 2, čl. 83 ods. 3 a 4, čl. 84 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 86 písm. a) a čl. 87 ods. 1 ústavy], prípadne by (i) porušením ustanovenia zákona o rokovanom poriadku (ii) s určitou, vyššou intenzitou mohlo dôjsť (iii) k porušeniu označených, prípadne iných relevantných ústavných článkov.

Samotná skutočnosť, že dochádza k zásahu do parlamentnej rozpravy, nemusí znamenať aj zásah do ústavnosti, ak ide o použitie zákonného nástroja upravujúceho rozpravu. Ak rokovací poriadok taký nástroj pozná, musí byť jeho použitie dané objektívnymi faktormi a najmä musí byť jeho použitie primerané situácii.

Zachovanie pravidiel legislatívneho procesu je významné nielen z hľadiska transparentného prijímania zákonov ako základnej požiadavky, ale je významné aj z hľadiska ochrany parlamentnej menšiny ako osobitnej požiadavky demokratického a právneho štátu.

Parlamentná menšina predstavuje v demokratických systémoch vládnutia dôležitý prvok. Medzi práva parlamentnej menšiny a jej jednotlivých členov možno zaradiť najmä účasť na parlamentných procedúrach, teda práva umožňujúce výkon dozoru a kontrolu vládnej väčšiny a vlády samotnej. Ďalej ide o práva umožňujúce parlamentnej menšine domáhať sa ústavného preskúmania väčšinou prijatých rozhodnutí (zákonov) a v neposlednom rade aj o práva chrániace parlamentnú menšinu i jej jednotlivých členov pred prenasledovaním a svojvôľou zo strany väčšiny.

Ochrana parlamentnej menšiny je princípom demokratického štátu. Ak by došlo k takému použitiu vnútorných pravidiel parlamentu, ktoré by marili, sťažili či až dokonca znemožnili výkon činnosti parlamentnej menšiny, ale najmä výkon práv poslancov, ktorí k nej patria, tento princíp by bol porušený.<sup>28</sup> O takej situácii by nebolo možné hovoriť, ak by síce išlo unáhlený legislatívny proces, ale tento by prebehol v súlade s rokovaním poriadkom v tom zmysle, že by nástroje na jeho urýchlenie boli použité tak, ako to rokovací poriadok predpokladá.

Ochrana parlamentnej menšiny nespočíva v ochrane pred rozhodnutiami väčšiny, ale umožňuje menšine vyjadriť svoj názor počas rozhodovacieho procesu v parlamente.<sup>29</sup> Konečné rozhodnutie v zákonodarnom zbore je výsledkom väčšinového rozhodovania, pričom dôležité je, či v procese mal každý poslanec rovnakú možnosť vplyvať na finálnu podobu rozhodnutia.<sup>30</sup> Ochrana parlamentnej menšiny nemôže viesť tak ďaleko, že by viedla k povinnosti umožniť ničím nelimitované vystúpenie každého poslanca. Cieľom ústavnej ochrany je hľadanie rovnováhy medzi legitímnym záujmom parlamentnej väčšiny a parlamentnej menšiny.<sup>31</sup>

O rovnováhu by nešlo, ak by v dôsledku hrubého a svojvôľného porušenia pravidiel rokovania o návrhu zákona nemohli príslušníci parlamentnej menšiny riadne vykonávať svoje mandáty. Vtedy porušenie pravidiel rokovania o návrhu zákona dosiahne ústavnú intenzitu. O hrubosti a svojvôľnosti by sa dalo hovoriť, ak by rokovanie o návrhu zákona prebiehalo spôsobom, ktorý v rokovacom poriadku upravený nie je vôbec, alebo ak by rokovanie o návrhu zákona prebiehalo podľa pravidiel stanovených rokovacím poriadkom, ale tieto by boli účelovo použité proti parlamentnej menšine spôsobom, aký rokovací poriadok neumožňuje. V takej situácii by sa dalo hovoriť o valcovaní opozície.

Ústavný súd síce vyslovil, že „*Inštitút obmedzenia rozpravy je preto potrebné vnímať aj v kontexte politickej stratégie, do ktorej ústavný súd nezasahuje.*“<sup>32</sup> ale rovnako tak vyslovil, že „*K ústavnej dimenzii porušenia legislatívneho procesu by došlo, ak by tento inštitút bol využitý v každom z troch čítaní, resp. v jadre legislatívneho procesu (t. j. v druhom čítaní). Ústavne neudržateľnou situáciou by bolo, ak by sa diskusia k návrhu zákona buď nemohla rozvinúť vôbec, alebo by bolo zasiahnuté do možnosti poslancov podávať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy – teda k uzavretiu rozpravy by došlo v druhom čítaní*

<sup>28</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/2017.

<sup>29</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/2022.

<sup>30</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/2017.

<sup>31</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/2024.

<sup>32</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/2024 a sp. zn. PL. ÚS 11/2025.

*pred tým, ako poslanci predstavia svoje návrhy k zákonu. V takom prípade by došlo k ‚valcovaniu opozície‘ (PL. ÚS 18/2022).“<sup>33</sup>*

Ústavný súd stav valcovania opozície vymedzil tak, že „O valcovaní opozície by bolo možné hovoriť vtedy, ak v dôsledku hrubého a svojvoľného porušenia pravidiel rokovania o návrhu zákona nemohli jej príslušníci riadne vykonávať svoje mandáty. Vtedy má porušenie pravidiel rokovania o návrhu zákona ústavnú intenzitu. O hrubosti a svojvoľnosti by sa dalo hovoriť iba vtedy, ak by rokovanie o návrhu zákona prebiehalo spôsobom, ktorý v rokovacom poriadku upravený nie je, pričom práve taký spôsob rokovania by popieral práva opozičných poslancov, alebo ak by rokovanie prebiehalo podľa pravidiel stanovených rokovacím poriadkom, ale tieto by boli účelovo použité proti opozícii spôsobom, ktorý rokovací poriadok neumožňuje.“<sup>34</sup>

Vychádzajúc z vyššie uvedeného k rozprave a osobitne k postaveniu a ochrane parlamentnej menšiny možno z judikatúry ústavného súdu k tomuto rozmeru ochrany pravidiel legislatívneho procesu uzavrieť, že porušenie rokovacieho poriadku by mohlo dosiahnuť ústavnú intenzitu vtedy, ak by bola hrubo alebo úplne obmedzená rozprava, či možnosť poslancov, zvlášť opozičných, verejne zaujať stanovisko a vyjadriť sa k návrhu zákona alebo by v celej procedúre bolo množstvo nedostatkov, ktoré by vo výsledku mali na výkon mandátov parlamentnej menšiny rovnaký efekt.

## Záver

Pod tlakom návrhov, ktorých argumentácia smeruje k porušeniu legislatívnych pravidiel, sa ústavný súd nevyhnutne dostáva do situácie, keď vstupuje čoraz viac na pôdu inak vyhradenú parlamentu.<sup>35</sup> Nepokladal by som to za neželaný súdny aktivizmus, pretože prístup ústavného súdu sa prejavuje v jeho zdržanlivosti pri posudzovaní ústavných dimenzií legislatívneho procesu v parlamente. Inak povedané, len výnimočné okolnosti môžu viesť ústavný súd k tomu, aby skonštatoval ústavnú relevanciu porušenia legislatívneho procesu. Možno povedať, že v rozsahu, v akom Národná rada porušuje vlastné legislatívne pravidlá, ako keby sa vzdávala svojej autonómie a ústavný súd na zásah požívala.

Ústavný súd vysvetľuje a nepriamo aj vytvára legislatívne pravidlá. Vlastne nejde o nič prekvapujúce. Postmoderna je charakteristická o. i. aj dekompozíciou existujúceho stavu, čo sa prejavuje aj v dekompozícii legislatívnych pravidiel. Jej súčasťou je nielen ich nárast v normatívnej rovine, ale súčasťou postmodernej dekompozície legislatívnych pravidiel môže byť aj ich juridizácia.

Takto dotvárané legislatívne pravidlá by mali predstavovať niečo ako „no go“ zónu, teda oblasť, do ktorej by sa už legislatívny proces nemal dostať bez toho, aby stále zostal ústavný a zákonný. Nejde ani tak o formovanie vlastných nových pravidiel, čo ústavné-

<sup>33</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/2024.

<sup>34</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2018.

<sup>35</sup> Aj keď z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2025 sa nemožno ubrániť dojmu určitej „únavy“ ústavného súdu z posudzovania porušenia legislatívnych pravidiel.

mu súdu ani nepatrí, ale o vytýčenie hranice, ktorá by mala predstavovať rozdiel medzi ústavnosťou a neústavnosťou z procesného hľadiska napadnutého zákona.

#### Literatúra

- BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 17 – 31
- BALOG, B., SURMAJOVÁ, Ž. *Legislatíva v teórii a praxi*. Bratislava : Verlag Dashöfer, 2022, s. 58, 202
- BUJŇÁK, V., GAŇA, S., HODÁS, M. *Teória a prax právnej normotvorby*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2023, s. 396
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 456
- SVÁK, J., SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 80 – 81