

Legislatívne pravidlá a ich ochrana

Balog, B.*

BALOG, B.: Legislatívne pravidlá a ich ochrana. Právny obzor, 103, 2020, č. 5, s. 343 – 356.

Legislative rules and their protection. Following the unprecedented pace of the adoption of laws since the beginning of 2020, the paper focuses on the protection of legislative rules in the legislative activity of the National Council of the Slovak Republic. It defines their internal protection, ie the National Council of the Slovak Republic itself and their external protection by the President of the Slovak Republic and the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Key words: legislative rules, legislation, parliament, president, veto of the president, constitutional court

Úvod

Schvaľovanie návrhov zákonov v skrátenom legislatívnom konaní na konci VII. volebného obdobia¹ a na začiatku VIII. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len národná rada), ale tiež využívanie nepriamych novelizácií v zákonoch prijímaných v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19² a nakoniec aj návrat k praxi spájania vecne nesúvisiacej agendy do jedného zákona³ otvorilo tému pravidiel legislatívneho procesu, a to nielen toho skráteného, požiadavku ich dodržiavania v legislatívnom procese, ako aj tému ich ochrany pred porušovaním parlamentom.⁴

V príspevku sa budem venovať pravidlám legislatívneho procesu (ďalej aj legislatívne pravidlá) v schvaľovacej etape, a to konkrétne pri rokovaní o návrhu zákona v národnej rade. Pôjde teda o legislatívne pravidlá zákonodarných činností, ktorých význam je v tom, že prispievajú k schváleniu takého zákona, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky zlučiteľného s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ústavnými zákonmi, právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky.

* Doc. JUDr. Boris Balog, PhD., Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Bratislava.

¹ Zákon č. 46/2020 Z. z., 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.

² Napríklad zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony alebo zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

³ Zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

⁴ Zo starších podaní, o ktorých ešte Ústavný súd Slovenskej republiky nerozhodol dávam do pozornosti vec pod sp. zn. PL. ÚS 73/2018 a z čerstvých je to návrh prezidentky Slovenskej republiky z 2. apríla 2020 na začatie konania o súlade právnych predpisov a návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zo 14. apríla 2020 na začatie konania o súlade právnych predpisov, v čase spracovania tohto príspevku obidva bez spisovnej značky a bez rozhodnutia o prijatí na ďalšie konanie.

Poznanie legislatívnych pravidiel je východiskom na identifikovanie prípadov a situácií ich možného alebo skutočného porušenia a z toho vychádzajúceho hľadania nástrojov ich ochrany. V jadre nasledujúcich úvah stojí otázka, či možno s porušením legislatívnych pravidiel spájať taký dôsledok, akým by bol rozpor zákona s ústavou len z procesného dôvodu bez/nezávisle od materiálneho porušenia ústavy. Pričom pripustenie takejto možnosti vyvoláva potrebu identifikovať nástroje, ktoré majú zabrániť:

- a) vzniku takejto situácie preventívne alebo
- b) jej opakovaniu represívne.

Legislatívne pravidlá sú základnými normami na koncipovanie (štylizovanie) návrhov právnych predpisov a v zásade ich možno podľa charakteru rozdeliť na:

- a) politické,
- b) právne,
- c) jazykové (gramatické).⁵

Svoju pozornosť budem ďalej zameriavať na právne (pozitívne) legislatívne pravidlá, aj keď aj tie neprávne (v tomto význame skôr nepozitívne) majú v legislatívnom procese svoje miesto a význam.⁶ Východiskom poznania legislatívnych pravidiel formujúcich kvalitu zákonodarnej činnosti sú legislatívne pravidlá vyjadrené v ústave a v zákonoch.⁷

Legislatívne pravidlá v ústave sú z hľadiska skúmania dôsledkov porušenia legislatívnych pravidiel a hľadania nástrojov ich ochrany kľúčové, pretože vďaka právnej sile vyžarujú do celého legislatívneho procesu a predstavujú základnú referenčnú úroveň posudzovania ústavnosti zákona z procesnej stránky.

Ústavodarca v ústave stanovil základné pravidlá uplatnenia zákonodarnej právomoci národnej rady. Okrem základnej požiadavky na rešpektovanie princípov právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy (a z toho vyplývajúca požiadavka 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.⁸

Zákonodarný proces v národnej rade je upravený zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o rokovanom poriadku). Zákon o rokovanom poriadku má špecifické postavenie v tom, že je zákonom, ktorý reguluje zákonodar-

⁵ SVÁK, J. a kol. *Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 61.

⁶ Pod legislatívnymi pravidlami neprávneho charakteru môžeme rozumieť rôzne zvykové pravidlá v legislatíve, ktoré mnohokrát pomáhajú prekonať neexistenciu, či nejasnosť písaného právneho legislatívneho pravidla.

⁷ Predmetom ďalšieho záujmu nebudú legislatívne pravidlá v zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, pretože z hľadiska rokovania o návrhu zákona v národnej rade nie je významné, aký proces predchádzal podaniu návrhu zákona subjektom zákonodarnej iniciatívy a ktorý subjekt zákonodarnej iniciatívy návrh zákona podal.

⁸ ČÍČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 456.

ný proces a súčasne je sám jeho výsledkom, či produktom a jeho regulačná kvalita je priamo úmerná tomu, aký je on sám kvalitný.

Rokovanie o návrhoch zákonov je upravené v desiatej časti, v § 67 až 97 zákona o rokovačom poriadku. Ak nie je v tejto časti zákona o rokovačom poriadku ustanovené inak, použijú sa na rokovanie o návrhoch zákonov ustanovenia štvrtej časti a ustanovenia § 45 až 56 zákona o rokovačom poriadku. Súčasťou zákonnej úpravy rokovaniam o návrhu zákona sú aj zákonné pravidlá pre uplatnenie skráteného legislatívneho konania.

Úlohou právnej úpravy rokovania o návrhoch zákonov v zákone o rokovačom 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.⁹ Zákonná úprava parlamentných procedúr a zákonodarného procesu preto musí vychádzať z práv a povinností, ktoré tvoria obsah mandátu poslancov národnej rady, vrátane tých práv, ktoré sú spojené s rokovaním o návrhoch zákonov, a s výkonom ktorých je spojené formovanie a vyjadrenie postoja poslanca k návrhu zákona.

Na význam legislatívnych pravidiel sa zameriam z pohľadu napĺňania princípov demokratického a právneho štátu v zákonodarnej činnosti národnej rady a systému ochrany legislatívnych pravidiel vnútornými a vonkajšími ochrannými nástrojmi.

Porušenie legislatívnych pravidiel ako zdroj rozporu s ústavou

Legislatívne pravidlá vytvárajú vonkajšiu, procesnú, či formálnu stránku zákonodarnej činnosti, ich stanovenie a dodržiavanie je však jedným z predpokladov, aby bol prijatý zákon v súlade s princípmi demokratického a právneho štátu a aby dodržanie daného procesného postupu umožnilo identifikovať možné, či hroziace porušenie princípov demokratického a právneho štátu a umožnilo jeho odvrátenie alebo nápravu ešte počas legislatívneho procesu.

Porušenie pravidiel legislatívneho procesu je (tiež) spôsobilé privodiť protiústavnosť prijatého zákona. Môže ísť o stav protiústavnosti v spojení s vecne protiústavnou úpravou, ale aj bez nej či nezávisle od nej. Porušenie pravidiel legislatívneho procesu môže samo osebe spôsobiť protiústavnosť prijatého zákona ale len vtedy, ak ide o závažné a svojvoľné konanie zákonodarcu. Inými slovami, porušenie pravidiel legislatívneho procesu musí nadobudnúť ústavnú intenzitu, teda týmto konaním musí dôjsť k vážnemu porušeniu ústavných práv alebo princípov, a to najmä princípov demokratického a právneho štátu vyplývajúcich z čl. 1 ods. 1 ústavy. Medzi bude z hľadiska skúmanej problematiky patriť najmä, ale nielen, princíp právnej istoty a princíp zákazu svojvôle v zákonodarnom procese.¹⁰

Pri tvorbe práva v materiálnom právnom štáte sa musí rešpektovať princíp právnej istoty, ktorý je s právnym štátom neodmysliteľne spojený. S uplatňovaním tohto princípu

⁹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 48/03.

¹⁰ K zákazu svojvôle v zákonodarnom procese – nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. z. PL. ÚS 29/05.

pri tvorbe práva v materiálnom právnom štáte sa spája nielen požiadavka všeobecnej platnosti, trvácnosti, stability, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), ale aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem (požiadavka, aby priemerný občan dokázal porozumieť obsahu právnej normy). Požiadavka po jednoznačnom jazyku a zrozumiteľnosti právnych noriem, najmä zakazujúcich určité druhy správania, tak významne znižuje nebezpečenstvo ich svojvoľného a diskriminačného uplatňovania výkonnou mocou.

Princíp právnej istoty ako súčasť materiálneho právneho štátu preto nezaväzuje iba výkonnú moc pri činnosti orgánov verejnej moci a súdnu moc, ale aj zákonodarnú moc. Súčasťou princípu právnej istoty je aj dôvera subjektov práva v právny poriadok. Táto dôvera sa v štádiu tvorby práva prejavuje v možnosti každého/kohokoľvek predpokladať výsledok zákonodarnej činnosti parlamentu tým, že jeho činnosť je verejná, transparentná a predvídateľná.¹¹ Napriek nespornej právomoci parlamentu nakladať s návrhom zákona aj tak, že ho obsahovo podstatne zmení v porovnaní s podaným návrhom, nemôže byť výsledok zákonodarnej činnosti prekvapivý. Verejný a transparentný zákonodarný proces ovládaný jasnými pravidlami umožňuje parlamentu zmeniť podľa vlastnej predstavy podaný návrh zákona, ale súčasne umožňuje každému sledovať uskutočňované zmeny, poznať ich zdroj a ich dosah na schvaľovaný zákon a prípadne na ne aj reagovať. Tým sa naplňujú ako princípy demokratického štátu umožňujúce participáciu občanov na verejnej moci, tak aj princípy právneho štátu.

Okrem zásahu do princíпов demokratického a právneho štátu môže porušenie legislatívnych pravidiel spôsobiť aj porušenie ústavných práv. Pri porušení ústavných práv možno hovoriť napríklad o ústavných právach poslancov národnej rady pri výkone ich mandátu, ak ide napr. o práva parlamentnej menšiny.

Dodržiavanie legislatívnych pravidiel zabezpečuje vnútornú bezrozpornosť a konzistentnosť právneho poriadku tým, že sú stanovené úkony, ich kvalitatívne požiadavky a postupnosť, ktoré je potrebné v legislatívnom procese dodržať, pričom ich obídienie, nedodržanie, alebo iba formálne zachovávanie neumožní naplnenie ich zmyslu a významu, ktorým je práve identifikovanie možných nedostatkov navrhovanej právnej úpravy. Takýto význam majú napr. legislatívne pravidlá týkajúce sa dodržiavania lehôt v procese rokovania o návrhu zákona, či kvalitatívne požiadavky na pozmeňujúce a doplňujúce návrhy.

Zákonodarný orgán má pri výkone zákonodarnej právomoci určité úlohy, resp. povinnosti, týkajúce sa kvality ním prijímaného právneho predpisu. Musí sa v prvom rade správať ako racionálny zákonodarca, ktorý je pri prijímaní právneho predpisu opatrný, pozorný a prezieravý. Racionálny zákonodarca má súčasne v procese tvorby zákona na pamäti možnosť vzniku škody samotným prijatím zákona. Doktrína racionálneho zákonodarcu vychádza z maximy vnútornej bezrozpornosti a konzistentnosti právneho poriadku.¹² Ta-

¹¹ BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 89-91.

¹² K tejto doktríne viac – HODÁS, M. *Odstraňovanie kontradiktórnosti noriem v aplikačnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarcu*. Právny obzor, 94, 2011, č. 4, s. 372-375.

kýto zákonodarca má pri prijímaní zákonov povinnosti voči tretím osobám, a to najmä povinnosť zákonmi chrániť ich adresátov a ústavne súladnými a vnútorne bezrozpornými zákonmi upravovať ich práva a ukladať im povinnosti.¹³ Zákonná regulácia zákonodarného procesu musí preto zohľadňovať aj zodpovednosť národnej rady za stav právneho poriadku, pretože ako jediný zákonodarný orgán sa tejto zodpovednosti zbaviť nedokáže.

Je dôležité, aby legislatívne pravidlá mali nielen formálne vyjadrenie, ale aj materiálnu váhu, ktorú im poskytuje systém ich ochrany. Systém ochrany legislatívnych pravidiel tvoria ochranné nástroje, ktoré môžeme podľa ich miesta v legislatívnom procese rozdeliť na:

- a) vnútorné,
- b) vonkajšie.

V Slovenskej republike je ochrana legislatívnych pravidiel rámcovaná jednokomorovým jediným zákonodarným orgánom, relatívnym vetom parlamentnej hlavy štátu a následnou abstraktnou ústavnou ochrannou činnosťou Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len Ústavný súd).

Vnútorná ochrana legislatívnych pravidiel

Vnútornú ochranu legislatívnych pravidiel poskytuje ten legislatívny orgán, ktorý podľa nich vykonáva svoju legislatívnu právomoc. Rokovanie o návrhu zákona je v Slovenskej republike ústavne zverené jedine národnej rade. Táto je z hľadiska štruktúry jednokomorovým parlamentom.

Prijatie rozhodnutia, najmä schválenie zákona, je v takto vnútorne (ne)štruktúrovanom parlamente záležitosťou jednej komory a rokovanie o návrhu zákona a jeho výsledok už nezávisí od inej štruktúrálnej súčasťi parlamentu. Z hľadiska výkonu legislatívnej právomoci je to organizácia parlamentu, ktorá umožňuje jednoduchšie a rýchlejšie prijatie rozhodnutia bez vnútorných vetovacích mechanizmov, na druhej strane ale predstavuje vyššiu mieru rizika procesných chýb, ktoré nebude možné sanovať v rámci parlamentu. V tom je zase nevýhoda unikameralizmu.

Podstatou bikameralizmu vo formálnom zmysle je prerokúvanie otázok zverených do pôsobnosti parlamentu postupne či súčasne v dvoch oddelených a odlišných komorách za účelom opakovanej diskusie s maximom argumentov pre a proti navrhovanému riešeniu, opätovného premyslenia problému a hľadania širšej zhody.¹⁴ Bikameralizmus prináša vyššiu procesnú a časovú náročnosť schvaľovania návrhov zákonov parlamentom, má však potenciál spomalením a upokojením legislatívneho procesu prispieť k zachovaniu daných procesných pravidiel a viesť k náprave ich prípadného porušenia v rámci parlamentu.

V dvojkomorovom parlamente sa obidve komory podieľajú na výkone právomocí parlamentu, najmä na zákonodarnom procese, sú však navzájom nezávislé a odlišné.

¹³ BALOG, B. *Legislatívna zodpovednosť štátu*. Justičná revue, roč. 65, č. 10, 2013, s. 1 217-1 236.

¹⁴ KYSELA, J. *Spory medzi komorami v dvokomorových parlamentech a spôsoby jejich řešení*. Právnik, ročník CXLI, 2002, č. 7, s. 718.

Postavenie hornej komory je najmä výsledkom tradície, historického vývoja, sociálnych pomerov štátu, ale je tiež dané jeho národnostnou, jazykovou, náboženskou a územnou homogenitou, či skôr heterogenitou. Z hľadiska ich postavenia v ústavnom systéme je rovnoprávne postavenie oboch komôr skôr výnimkou, kým pravidlom je silnejšie postavenie dolnej komory. Uvedené sa prejavuje napr. v tom, že vláda je v parlamentnej forme vlády zodpovedná dolnej komore, či vo výlučnej pôsobnosti dolnej komory v oblasti rozpočtovej.

Postavenie hornej komory sa v zákonodarnej právomoci parlamentu premieta do spomaľovania a brzdenia prílišnej legislatívnej iniciatívy dolnej komory. Tým čiastočne horná komora odbremeňuje hlavu štátu, ktorá nie je nútená tak často v prípade neuvážaných legislatívnych iniciatív využívať právo veta. Horná komora teda pôsobí ako prirodzený filter neústavných, radikálnych, nekomplexných, účelových, ako aj parciálnych návrhov, ktoré by zasahovali najmä do kodifikovaného práva.¹⁵ Veto hornej komory môže byť motivované aj nedodržaním legislatívnych pravidiel v dolnej komore a súvisí s požiadavkou hornej komory, aby jej bol na schválenie predložený iba taký návrh zákona, ktorý prešiel riadnym legislatívnym procesom v dolnej komore.

Dvojkomorový parlament a vetovacie oprávnenie jednej komory voči druhej predstavuje teda nástroj vnútornej ochrany legislatívnych pravidiel v parlamente, znižuje potrebu využitia veta hlavy štátu a tiež zásahu súdneho orgánu ochrany ústavnosti do prijatého zákona.

Národná rada SR je jednokomorový parlament. Od 1. januára 1997 rokuje o návrhu zákona v troch čítaniach a schválenie zákona v treťom čítaní znamená ukončenie schvaľovania návrhu zákona v parlamente. Pri neexistencii druhej komory parlamentu je tak národná rada v jedinečnej pozícii toho, kto legislatívne pravidlá zákonodarného procesu stanovuje, kto v legislatívnom procese môže ňou samou dané pravidlá tohto procesu porušiť, ale súčasne je aj jediná, ktorá ich v tomto istom procese chráni.

To, že národná rada ako jediný ústavodarný orgán a jediný zákonodarný orgán sama stanovuje ústavné a zákonné legislatívne pravidlá, ju nestavia mimo ne. Je nimi viazaná a musí sa nimi riadiť alebo ich zmeniť či zrušiť. Aj jediný ústavodarný a zákonodarný orgán je viazaný vlastnými pravidlami, ktoré musí dodržiavať pri prijímaní každého zákona.

Porušenie legislatívnych pravidiel vystavuje národnú radu do potenciálne nepríjemnej situácie, keď bude následkom jej procesného pochybeniu ňou prijatý zákon spochybňovaný vrátane toho, že bude napadnutý na Ústavnom súde. Preto je v jej prirodzenom záujme legislatívne pravidlá v procese rokovania o návrhu zákona dodržiavať a dôsledne aplikovať ako ustanovenia zákona o rokovanom poriadku upravujúce štandardné pravidlá, tak aj tie, ktoré sú spojené s výnimočnými situáciami.

Úloha zabezpečenia náležitého postupu záleží v prvom rade na predsedajúcom schôdze, pretože, ak sa počas schôdze národnej rady vyskytne pochybnosť o postupe podľa zákona o rokovanom poriadku, rozhoduje v jednotlivých prípadoch predsedajúci.

¹⁵ OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B., *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 318.

Ďalej dôležitú úlohu zohráva Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len ústavnoprávny výbor). Na návrh poslanca národná rada rozhodne bez rozpravy o tom, že predsedajúci rozhodne o pochybnosti o postupe podľa tohto zákona až po predchádzajúcom stanovisku ústavnoprávneho výboru.

Ak sa uvedený postup nevyužije, zostáva ochrana legislatívnych pravidiel iba na samotnej národnej rade, ktorá však posledným hlasovaním uzatvára rokovanie o návrhu zákona a deklaruje tým nielen obsahovú ústavnosť zákona, ale aj to, že bol prijatý v zákonnom legislatívnom procese.

Vonkajšia ochrana legislatívnych pravidiel hlavou štátu

Vonkajšiu ochranu legislatívnych pravidiel poskytuje hlava štátu výkonom vetoacieho oprávnenia.

Veto hlavy štátu predstavuje ústavný inštitút, ktorým zasahuje do zákonodarnej činnosti parlamentu. Uplatnenie tohto ústavného inštitútu môže predstavovať korekciu zákonodarnej činnosti parlamentu zo strany hlavy štátu (svoje opodstatnenie má v takomto prípade najmä v štátoch s jednokomorovým parlamentom, kde predstavuje nástroj politicko-ústavnej kontroly zákonodarnej činnosti parlamentu), ale cez tento inštitút môže hlava štátu tiež presadzovať svoje predstavy o fungovaní štátu a obsahu jeho právneho poriadku (čím sa veto dostáva do roviny skrytej zákonodarnej iniciatívy hlavy štátu).

Veto prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len prezident) je konštruované ako parlamentné, relatívne veto. Jeho využitie je výlučným rozhodnutím prezidenta a ústava neupravuje ani jeden prípad alebo situáciu, keď by mal prezident ústavnú povinnosť zákon vrátiť národnej rade na opätovné prerokovanie.¹⁶

Prezident má teda právo vrátiť národnej rade zákon na opätovné prerokovanie, a to s pripomienkami. Pripomienky musia obsahovať presné znenie navrhovanej úpravy, ak prezident nenavrhne neprijatie celého zákona. Povinnosť národnej rady opätovne prerokovať zákon je rámcovaná rozsahom a obsahom pripomienok prezidenta, pričom mimo nich, resp. nad ich rozsah môže upraviť iba účinnosť zákona.

Ústava nevymedzuje ani neobmedzuje povahu pripomienok prezidenta. Nielen právne dôvody, ale aj ekonomické, sociálne a akékoľvek iné dôvody môžu mať povahu pripomienky, s ktorou prezident vráti zákon. Pripomienky sa podľa ústavy vnútorne nečlenia. Nejde napr. o vecné (meritórne) pripomienky, o pripomienky k procesu schvaľovania zákona a podobne. Každá pripomienka je rovnocenná so všetkými ostatnými vznesenými pripomienkami. Napriek formulácii ústavnej úpravy v plurále, čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy treba interpretovať extenzívne. Prezident nemá ústavnú povinnosť vrátiť zákon aspoň s dvomi pripomienkami. Aj jediná pripomienka uvedená v rozhodnutí o vrátení zákona je spôsobilá vyvolať ústavný účinok podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy.

Ak prezident vráti zákon s pripomienkami, musia jeho pripomienky spĺňať tiež náležitosti legislatívnej techniky aspoň do tej miery, aby bolo jasné presné znenie navrhovanej úpravy. Ak by prezident pripomienky nevyjadril v legislatívnej podobe, mohla by

¹⁶ Jediný takýto prípad bol z ústavy vypustený už v roku 1999.

nastať situácia, keď by aj akceptované pripomienky prezidenta v konečnej verzii nezodpovedali jeho pôvodnému zámeru.

Z hľadiska toho, či dôvodom vrátenia zákona na opätovné prerokovanie môžu byť aj, či dokonca výlučne, prípadné procesné nedostatky v rokovaní národnej rady o návrhu zákona, som skôr skeptický. Moja skepsa pramení aj z toho, ako a za akých okolností sa ústavný inštitút veta hlavy štátu sformoval. Veto hlavy štátu vzniklo z pôvodnej zákonodarnej právomoci panovníka v stredovekom Anglicku, keď kráľ prisvedčil alebo odoprel súhlas s vypracovaným návrhom zákona.¹⁷ Pôvodne išlo o obsah dokumentu, ten bol určujúci pre formovanie postoja hlavy štátu k predloženému dokumentu.

Domnievam sa, že prezident by mal zákon vetovať najmä z vecných alebo ústavných dôvodov, už menej z dôvodov procesných, aj keď rešpektujem, že ústava ho v tomto smere neobmedzuje. Napriek tomu však vidím vo využití vetovacieho oprávnenia prezidenta ako nástroja na nápravu možných procesných nedostatkov pri rokovaní o návrhu zákona výrazné limity.

Predmetom prezidentových pripomienok síce môžu byť aj také pripomienky, ktoré sa vzťahujú na nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu, ale súčasne by pri vetovaní zákona prezidentom malo ísť o také pripomienky, ktoré je možné v rámci rokovania národnej rady o vrátenom zákone vyriešiť, zákon podľa nich upraviť alebo zmeniť a v nich obsiahnutý problém tým odstrániť. Pripomienka prezidenta len k procesu prerokovania návrhu zákona v národnej rade, ktorý je v čase podpisovania zákona prezidentom nezvratne ukončený, by sama osebe nemala postačovať na uplatnenie veta prezidenta, ak pri opätovnom prerokovaní zákona namietaný procesný nedostatok nie je možné odstrániť, resp. konvalidovať.

Výrazne sa to prejavuje práve pri prípadnej výhrade prezidenta k prerokovaniu návrhu zákona v skrátanom legislatívnom konaní. Podľa § 89 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku sa v skrátanom legislatívnom konaní obmedzenia podľa **§ 25, § 72 ods. 1, § 74 ods. 2, § 81 ods. 2, § 83 ods. 4, § 84 ods. 2 a § 86 zákona o rokovacom poriadku** nepoužijú. V skrátanom legislatívnom konaní sa nepoužijú legislatívne pravidlá, ktoré sa týkajú:

a) situácie pred vlastným rokovaním národnej rady o návrhu zákona, a to, že 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 a že návrh zákona sa musí zverejniť na webovom sídle národnej rady najmenej 15 dní pred schôdzou národnej rady, na ktorej sa uskutoční jeho prvé čítanie;

b) prvého čítania, a to, že 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;

c) druhého čítania, a to, že 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 skrátaní tejto lehoty môže na návrh gestorského výbo-

¹⁷ Blížšie k tomu HOLLÄNDER, P. *Pojmy v Syzifovej krošni*. Bratislava : Kalligram, 2015, s. 46-47.

ru alebo spoločného spravodajcu rozhodnúť národná rada bez rozpravy, ak ide o jednoduchý návrh zákona, a tiež, že 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 požiadá gestorský výbor alebo spoločný spravodajca;

d) tretieho čítania, a to, že ak v druhom čítaní boli schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, koná sa tretie čítanie najskôr na druhý deň po ich schválení. Skôr sa môže konať, ak o tom na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodne národná rada bez rozpravy, a tiež, že 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.

Ak by bol zákon schválený v skrátenej legislatívnej konaní a prezident by sa domnieval, že požiadavky zákona o rokovaní v poriadku na skrátenej legislatívnej konaní by naplnené neboli, len táto samotná skutočnosť bez pripomienky k obsahu zákona, ktorý by bol negatívne ovplyvnený práve prerokovaním návrhu zákona v skrátenej legislatívnej konaní, dôvodom na vrátenie zákona – podľa mňa – nie je. A to preto, lebo odstránenie nedostatku legislatívneho procesu spočívajúcom v prerokovaní návrhu zákona v skrátenej legislatívnej konaní v rámci rokovania národnej rady o vrátení zákona už nie je možné.

Ak totiž prezident vráti zákon národnej rade na opätovné prerokovanie, takýto zákon sa prerokuje (iba) v druhom a treťom čítaní. Ak by preto nedostatkom pôvodného rokovania národnej rady o návrhu zákona bolo jeho prerokovanie v skrátenej legislatívnej konaní, na základe veta prezidenta sa nedá dosiahnuť prerokovanie zákona v „plnom“ legislatívnej procese od prvého čítania až po tretie čítanie, pretože skrátenej legislatívnej konaní, ako som detailne už uviedol, ovplyvňuje zákonodarnú činnosť národnej rady už od momentu podania návrhu zákona dávno pred druhým čítaním, kde sa začína legislatívny proces rokovania o zákone vrátenom prezidentom.

Z formálneho hľadiska je potrebné tiež poukázať na to, že schvaľovanie návrhu na skrátenej legislatívnej konaní je samostatným procesom, ktorý predchádza rokovaniu o návrhu zákona. Návrh na skrátenej legislatívnej konaní je samostatným dokumentom predloženým národnej rade na schválenie výlučne vládou, pričom tento dokument sa po schválení nepredkladá na podpis a nie je predmetom posudzovania zo strany žiadneho iného ústavného orgánu, iba národnej rady, ktorá o ňom s konečnou platnosťou hlasuje. Dôvody skrátenej legislatívneho konania nie sú súčasťou samotného návrhu zákona a po schválení návrhu na prerokovanie návrhu zákona v skrátenej legislatívnej konaní by už nemali byť predmetom rozpravy pri rokovaní o vlastnom návrhu zákona. Domnievam sa preto, že prezident nemôže namietat', resp. spochybňovať splnenie alebo nesplnenie zákonných podmienok skrátenej legislatívneho konania, pretože tie sú súčasťou

dokumentu, ktorý prezident nepodpisuje, a teda ani nepreskúmava a nevetuje. Naopak, nie sú súčasťou zákona predloženého na podpísanie a vystaveného prípadnému vráteniu na opätovné prerokovanie.

Vrátenie zákona na opätovné prerokovanie iba z procesného dôvodu bez vzťahu k obsah (bez pripomienok k obsahu) by spôsobilo, že vyhlásenie zákona v Zbierke zákonov SR po opätovnom schválení národnou radou by sa oddialilo, resp. by sa posunula účinnosť zákona. Mohlo by sa nepochybne stať aj to, že by národná rada zákon opätovne neschválila. Tu však vzniká otázka, či je vhodné, aby bol inštitút veta použitý k zákonu len z procesných dôvodov, resp. že by takýmto spôsobom prezident zmaril vecne nespochybný zákon iba z procesných dôvodov. Išlo by o deštruktívne využitie veta s nepriemeraným zásahom do postavenia národnej rady, ale aj vlády z hľadiska jej ústavnej povinnosti zákon vykonávať.

Prezident by mal pristúpiť k vetovaniu zákona z dôvodu nedržania pravidiel legislatívneho procesu iba vtedy, ak sa toto nedodržanie podpíše aj pod obsahovú nekvalitu a obsahové nedostatky zákona, pretože tie dokáže svojím vetom konštruktívne ovplyvniť.

Vonkajšia ochrana legislatívnych pravidiel Ústavným súdom

Druhým a posledným v štruktúre externej ochrany legislatívnych pravidiel je Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti. Rozdiel v jeho postavení v porovnaní s prezidentom je zásadný. Ústavný súd má širší priestor na ochranný zásah z dôvodu porušenia legislatívnych pravidiel, pretože chráni ústavnosť, pričom medze jej chápania a ochrany si nastavuje judikatúrou sám a jeho rozhodnutie o zákone vyvoláva silnejší dôsledok ako uplatnenie veta prezidentom, pretože bezprostredne ukončuje účinnosť zákona a perspektívne aj jeho platnosť.

Silnejšie postavenie Ústavného súdu je vyvážené inými procesnými podmienkami jeho konania ako v prípade prezidenta. Z kompetenčnej výbavy Ústavného súdu poskytuje ochranu ústavnosti v skúmanej problematike v konaní o súlade právnych predpisov. Ústavný súd o súlade právnych predpisov koná iba na návrh, pričom tento návrh musí podať aktívne procesne legitímovaný subjekt, a okrem tejto podmienky musí návrh spĺňať aj iné podmienky, aby bol prijatý na ďalšie konanie,¹⁸ a to ešte neznamená, že navrhovateľ bude úspešný a že Ústavný súd rozhodne podľa jeho návrhu a odsúdi napadnutý zákon ako protiústavný.

Prezident môže použiť veto proti každému zákonu, pretože každý zákon mu je po schválení predložený na podpísanie. Táto jeho právomoc nezávisí od konania žiadneho iného subjektu, ale súčasne sú jeho možnosti napadnúť zákon iba z procesných dôvodov limitované tak, ako som už uviedol. Pozícia ústavného súdu je vo vzťahu k ochrane legislatívnych pravidiel silnejšia ako v prípade prezidenta v tom, že v konaní o súlade právnych predpisov je pre odsudzujúce rozhodnutie ústavného súdu o zákone postačujúce aj len porušenie týchto pravidiel, ako to ukážem neskôr. Tie limity ako u prezidenta sa

¹⁸ K tomu pozri ĽALÍK, M. – ĽALÍK, T. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 183-185.

pri ústavnom súde neprejavujú, pretože ústavný súd je spôsobilý svojím rozhodnutím a jeho účinkami vrátiť legislatívny proces na začiatok a tým umožniť konvalidáciu všetkých množných procesných pochybení.

Ústavný súd si v roku 2016 povzdychol, že sa mu „*nie s veľkou frekvenciou dostáva príležitosť zaujať stanovisko k problematike ústavnosti legislatívneho procesu či už pri prijímaní zákonov, alebo podzákonných všeobecne záväzných právnych predpisov*“ a vyslovil, že „*Ide pritom o nielen akademicky podnetnú a ústavne relevantnú problematiku*.“¹⁹ S takýmto konštatovaním sa dá iba súhlasiť,²⁰ avšak významný rozdiel je v tom, či je problematika ústavnosti legislatívneho procesu podnetom pre akademickú činnosť, alebo, či ide o ústavne relevantnú problematiku posudzovanú ústavným súdom s potenciálnym zásahom do výsledku zákonodarnej činnosti. Takýto zásah do výsledku zákonodarnej činnosti národnej rady (len) z procesných dôvodov je silným vstupom do sféry parlamentnej autonómie.

Parlamentná autonómia slúži na to, by parlament mohol svoje právomoci a funkcie vykonávať efektívne. Miera parlamentnej autonómie je podmienená tým, ktoré jeho akty a rozhodnutia podliehajú vonkajšej, spravidla súdnej, kontrole.

Súdna kontrola parlamentných procedúr je veľmi citlivá a náročná otázka, pretože vytvára napätie medzi parlamentmi a súdmi, osobitne ústavnými súdmi. Parlamenty sa voči zásahom súdnej moci stavajú tradične odmietavo, práve s odkazom na ich autonómiu a len veľmi ťažko a neochotne takéto zásahy akceptujú, pretože parlament je typický politický ústavný orgán a jeho pravidlá sú výsledkom politického rozhodnutia.

Ústavný súd, aj keď je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti, je vzhľadom na svoje právomoci súčasťou, resp. pokračovaním procesu politického rozhodovania inými prostriedkami. Rozhodnutia ústavného súdu vo všeobecnosti majú významný vplyv na politický proces. Konkrétne rozhodnutia ústavných súdov vo svojej podstate obmedzujú politický proces, čím ústavný súd judicializuje politiku. Z činnosti ústavného súdu vyplýva, že okrem iného určuje hranicu politiky.²¹

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 zdroj moci (čl. 2 ods. 1 ústavy) potom reprezentuje, čím predstavuje orgán s najsilnejšou demokratickou legitimitou a jej ústavodárnou pôsobnosťou.²²

Ústavný súd na základe svojej doterajšej judikatúry volí triezvy prístup k posudzovaniu legislatívneho procesu, majúc na mysli minimalizáciu zásahov do právomoci národnej rady. Pri posudzovaní ústavnosti právnej úpravy z dôvodu namietaných nedostatkov legislatívneho procesu postupuje ústavný súd vo všeobecnosti zdržanlivo a rešpektuje, že do oblasti parlamentnej suverenity patrí aj kontrola národnej rady nad priebehom prijímania zákonov a jej primárna zodpovednosť zaň.

¹⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/2014.

²⁰ Súčasne dávam do pozornosti, že situácia sa aj tu zmenila a odkazujem na poznámku č. 4.

²¹ L'ALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 157.

²² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 76/2011.

Predmetom ústavnoochranej činnosti a zásahu zo strany ústavného súdu by nemalo byť akékoľvek konanie národnej rady, ale len také, ktoré nie je možné reparovať jej vlastnou činnosťou. Ústavný súd túto primárnu povinnosť, ale aj zodpovednosť, národnej rady akcentuje, tvrdiac, že „...*pochybenia v postupe národnej rady pri rokovaní o návrhoch zákonov sú pochybeniami, ktoré sa majú a musia odstrániť alebo napraviť samotným postupom národnej rady alebo jej orgánov. Proti procesnému postupu národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhov zákonov nie je prípustný žiaden opravný prostriedok. Riešenie takých pochybení je vo výlučnej kompetencii národnej rady (jej orgánov a poslancov), čo je dôsledok jej postavenia v sústave orgánov verejnej moci (čl. 72 ústavy).*“²³ Nedodržanie procesných pravidiel parlamentom by ale nemalo viesť k automatickému zásahu ústavného súdu. Ústavnoochranný zásah zo strany ústavného súdu je prípustný len, ak ide o otázky ústavnoprávnej povahy.²⁴ Tu sa ale prejavuje sila Ústavného súdu, pretože rozsah, okruh, či medze toho, čo možno pokladať za otázku ústavnoprávnej povahy formuje on sám svojou rozhodovacou činnosťou.

Typickou otázkou ústavnoprávnej povahy, ktorej ochranu je Ústavný súd spôsobilý poskytnúť, je ochrana princípov demokratického a právneho štátu porušených v procese rokovania národnej rady o návrhu zákona. Procesné chyby a nedodržanie legislatívnych pravidiel sú spôsobilé viesť k porušeniu viacerých princípov demokratického štátu a princípov právneho štátu.

Z princípov demokratického štátu je to najmä však nielen princíp demokratickej legitimity, ktorý sa v procese rokovania o návrhu zákona premieta do princípu ochrany parlamentnej menšiny, resp. politickej opozície. Význam a miesto parlamentnej menšiny v demokratickom a právnom štáte zdôraznil sám ústavný súd svojím názorom, že „*Princíp väčšinového rozhodovania je v demokratickom štáte neoddeliteľne spojený s princípom ochrany menšiny, ktorá je na parlamentnej pôde reprezentovaná parlamentnou menšinou tvoriacou parlamentnú opozíciu. Medzi jej základné funkcie patrí najmä artikulácie menšinových názorov, predkladanie alternatívnych návrhov k väčšinovým stanoviskám a rozhodnutiam a kontrola vládnej väčšiny, to všetko pred zrakmi verejnosti, teda občianskej spoločnosti, ktorá si aj týmto spôsobom tvorí a upresňuje svoj názor na prácu parlamentu. Prítomnosť parlamentnej menšiny núti vládku väčšinu vysvetľovať a zdôvodňovať svoje rozhodnutia. Garantovaná je tak zásada kontradiktórnosti, vychádzajúci zo slobodnej výmeny názorov a stanovísk za účelom hľadania širšej zhody a prípadne aj odstraňovanie nedostatkov. Táto zásada je základom činnosti parlamentu ako miesta výmeny názorov, presvedčanie oponentov o pravde a spravodlivosti a tiež ako miesta vyjednávania.*“²⁵

Na druhej strane tiež platí, že manipulácia s procesnými pravidlami parlamentu nie je automaticky spôsobilá vyústiť do neústavného zákona, pretože parlament má v rámci svojej autonómie možnosti, ako svoje vlastné pravidlá upraviť, resp. z nich stanoviť zá-

²³ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 48/03.

²⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 95/2011 – „*Ak je navrhovateľ 2 (ako skupina poslancov národnej rady) toho názoru, že ním napadnutá právna úprava je nevhodná alebo vyvoláva negatívne dôsledky, môže sa usilovať o jej zmenu v rámci politickej súťaže, nie v rámci súdnej kontroly ústavnosti, ktorá zo svojej podstaty musí byť obmedzená iba na otázky ústavnoprávnej povahy*“.

²⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/2017.

konné výnimky, čo napríklad predstavuje aj skrátené legislatívne konanie. Legitímnym cieľom regulácie parlamentnej procedúry je totiž aj potreba efektívnej činnosti parlamentu. Efektívna činnosť parlamentu je zvýraznením požiadavky na plnenie ústavných funkcií, ale aj zodpovedností, parlamentu, pri ktorých je v demokratickom a právnom štáte nenahraditeľný.

Národná rada je podľa ústavy orgánom, ktorý je pri výkone svojich právomocí viazaný ústavou a ďalšími záväznými právnymi predpismi, a teda môže postupovať len na ich základe a v nimi stanovených medziach. Z princípov právneho štátu je preto viazaná princípom legality vyjadrujúcim požiadavku, aby aj zákonodarná moc bola viazaná požiadavkou konania na základe zákona a dodržiavania jeho požiadaviek, osobitne, ak si ich stanovila sama. Zákonodarná moc má špecifické postavenie v tom, že požiadavky a pravidlá zákonodarného procesu stanovuje sama a v podmienkach Slovenskej republiky ich vyjadruje v zákone (o rokovanom poriadku), ktorý môže kedykoľvek zmeniť či dokonca zrušiť, ale kým tak neurobí, je aj ona pri rokovaní o návrhu zákona viazaná ňou samou stanovenými pravidlami.

Ďalšie do úvahy prichádzajúce princípy právneho štátu sa v legislatívnom procese odvíjajú od demokratického princípu parlamentnej otvorenosti,²⁶ verejnosti a transparentnosti výkonu zákonodarnej moci. V procese prípravy a tvorby právnych predpisov, osobitne zákonov, je to princíp právnej istoty a predvídateľnosti práva v štádiu jeho tvorby, čo naplňa a ochraňuje dôveru občanov v právny poriadok a zvyšuje dodržanie požiadavky všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem.

Nakoniec je to aj ochrana pred svojvôľou zákonodarcu, či z opaku, princíp zákazu svojvôle parlamentu. Zákaz svojvôle je jedným z princípov právneho štátu a tento sa vzťahuje na všetky orgány verejnej moci, a to vrátane požiadavky na rešpektovanie zákazu svojvôle zákonodarcu.

Každý z týchto princípov, ale iné, ak ich Ústavný súd vo veci identifikuje, mu otvárajú dvere do prieskumu zákona z procesnej stránky, a to osobitne z pohľadu zachovania daných legislatívnych pravidiel.

Záver

Vo vzťahu Ústavného súdu a národnej rady týkajúceho sa jej interných vecí zastávam názor, že je namieste vyššia zdržanlivosť Ústavného súdu, pretože prípadnú neschopnosť národnej rady prijímať dobré zákony posudzuje hlavne ten, kto je ešte silnejší ako Ústavný súd, a to občan vo voľbách.

Ústavný súd je vo svojej judikatúre týkajúcej sa porušenia procesných pravidiel a legislatívnych pravidiel v rokovaní o návrhu zákona zdržanlivý. Ústavný súd sa prihlásil k zdržanlivosti pri kontrole súladu právnych predpisov, zvlášť v súvislosti s preskúmaním ústavnosti legislatívneho procesu pri prijímaní zákona národnou radou. Jeho dote-

²⁶ BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 89-91.

rajší prístup pokladám za zdravú kombináciu rešpektovania postavenia národnej rady ako jediného zákonodarného orgánu s priamou demokratickou legitimitou a zdržanlivého zásahu do jej postavenia, ale aj ochrany ústavnosti pripustením možnosti a stanovením pravidiel pre preskúmanie zákona z dôvodu porušenia legislatívnych pravidiel.

Ústavný súd vo svojej judikatúre pripúšťa preskúmanie zákona v konaní o súlade právnych predpisov iba z dôvodu porušenia zákonných pravidiel legislatívneho procesu, a to bez priameho vzťahu k materiálnej neústavnosti zákona, ak ide o porušenie legislatívneho procesu, ktoré je napadnuteľné samo osebe, bez ohľadu na vecný obsah zákona. Súčasne musí ísť o porušenie, ktoré nebolo konvalidované ani hlasovaním o návrhu zákona podľa notoricky známeho názoru Ústavného súdu, že „*Poslednou možnosťou na nápravu procedurálnych pochybení národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhu zákona je podľa názoru ústavného súdu hlasovanie poslancov o návrhu zákona (najmä podľa § 86 zákona o rokovacom poriadku). Ak počas tohto hlasovania dôjde k schváleniu návrhu zákona napriek pretrvávajúcim procedurálnym pochybeniam v predošlých štádiách zákonodarného procesu, treba vychádzať z toho, že zákon bol riadne schválený. Záverečným hlasovaním poslancov podľa názoru ústavného súdu môže dôjsť ku konvalidácii takýchto procesných chýb, ak sa v spojitosti s týmto hlasovaním nevyskytnú už ďalšie chybné postupy, napríklad opakované hlasovanie, napriek tomu, že predošlé hlasovanie bolo v súlade so zákonom o rokovacom poriadku a opakovanie by malo len odstrániť zjavný omyl alebo vecnú chybu v zákone a podobne.*“²⁷

Tento názor neznamena, že by Ústavný súd abstrahoval od ochrany legislatívnych pravidiel, pretože preukázané porušenie zákona o rokovacom poriadku, ktoré má priamy súvis s obsahom napadnutého zákona je spôsobilé privodiť odsudzujúce rozhodnutie Ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov. Porušenie legislatívnej procedúry teda musí mať priamy vplyv na ústavnosť prijatého zákona v materiálnom zmysle najmä ako dôsledok hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného procesu.

Literatúra

- BALOG, B. *Legislatívna zodpovednosť štátu*. Justičná revue, roč. 65, č. 10, 2013
- BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012
- HODÁS, M. *Odstraňovanie kontradiktórnosti noriem v aplikačnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarca*. Právny obzor, 94, 2011, č. 4
- HOLLÄNDER, P. *Pojmy v Syzifovej krošni*. Bratislava : Kalligram, 2015
- KYSELA, J. *Spory medzi komorami v dvoukomorových parlamentech a spôsoby jejich řešení*. Právník, ročník CXLI, 2002, č. 7
- ĽALÍK, T. *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015
- ĽALÍK, M. – ĽALÍK, T. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019
- OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012
- SVÁK, J. a kol. *Teória a prax legislatívy*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012

²⁷ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 48/03.