**Dôvodová správa**

#

# A. Všeobecná časť

Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ ústavný návrh zákona“) predkladá poslanec Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR) Miroslav Kadúc.

Udalosti posledných rokov dokazujú, že ústavný systém Slovenskej republiky nie je súborom nemenných noriem vytesaných do kameňa, ale je živým organizmom, ktorý sa neustále vyvíja a adaptuje sa na širšie celospoločenské podmienky.

Sledovaním novodobej ústavnej praxe prichádzame k záveru, že naša ústavná dynamika je významne determinovaná nielen priamymi novelizáciami Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“), ale aj vplyvom rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. Najmarkantnejšie sa tieto trendy prejavili v postupnom posilňovaní právomocí prezidenta Slovenskej republiky.

**V poslednom období využil prezident opakovane právo vetovať návrh zákona prijatý Národnou radou Slovenskej republiky, pričom dôvody, ktoré uviedol, sa javili viac ako odborne relevantné a vyvažujúce politické záujmy vládnej strany.** Prezident sa stal aktívnym a dôležitým činiteľom na politickom poli, čo je vzhľadom na vysoký stupeň legitimity jeho moci (priama voľba občanmi), akceptovateľné a prirodzené. Zvýšenie relevantnosti postavy prezidenta je možné vnímať ako krok k vytvoreniu nového centra moci, ktoré je priamo závislé (obsadzované a kreované) od občanov Slovenska a zároveň predstavuje pendant (vyvažujúci prvok) k ostatným nositeľom štátnej moci.

**Jedna z ciest, ktorá vedie k odôvodnenému posilneniu právomocí prezidenta Slovenskej republiky, je priznanie zákonodarnej iniciatívy**. Týmto spôsobom sa vytvorí priestor pre efektívnejšiu ingerenciu do výkonu zákonodarnej moci parlamentu, najmä v prípadoch, kedy zastupiteľský zbor zlyháva vo svojich elementárnych úlohách – teda v situáciách, keď svojou zákonodarnou činnosťou ignoruje reálne potreby spoločnosti a jej občanov. **Priznaním zákonodarnej iniciatívy prezidentovi bude o. i. vytvorená „poistka“ pre prípady, kedy politické subjekty odmietajú, resp. odkladajú riešenie pálčivých problémov občanov Slovenskej republiky z  dôvodu, že sú pre ne politicky riskantné, neprijateľné, či jednoducho nepovšimnuté.**

Dôvodom pre prijatie navrhnutej úpravy je aj fakt, že ústavodarca pri posilnení legitimity hlavy štátu, resp. pri zmene spôsobu jej voľby (z parlamentnej na priamu voľbu občanmi) zrejme pozabudol na posilnenie kompetencií, či právomocí prezidenta Slovenskej republiky. Práve preto sa javí ako dôvodné takúto úpravu doplniť.

Prijatím navrhovanej úpravy sa negarantuje novelizácia právnych predpisov, zaručuje sa len prerokovanie v Národnej rade Slovenskej republiky, keďže tá môže návrh rovnako ako doteraz neschváliť.

Predkladaný návrh ústavného zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy. Návrh zákona nemá vplyv na podnikateľskú sféru, nevyvoláva sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie a ani vplyvy na informatizáciu spoločnosti.

Návrh ústavného zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodom 1 a 2

Návrh ústavného zákona pozostáva z dvoch bodov, ktoré sú z obsahového hľadiska takmer totožné – oba totižto stanovujú právo zákonodarnej iniciatívy prezidenta Slovenskej republiky. Pokým v prvom bode je táto úprava doplnená v čl. 87 ods. 1 Ústavy SR, teda v časti ústavného textu, ktorá upravuje zákonodarnú moc, tak v druhom bode je zákonodarná iniciatíva doplnená priamo medzi právomoci prezidenta Slovenskej republiky (čl.102 ods. 1), konkrétne ako písmeno o), čo zo systematického pohľadu predstavuje zaradenie medzi prezidentovu právomoc vyhlásiť referendum a právo prezidentského veta.

Priamym efektom prijatia návrhu ústavného zákona bude rozšírenie existujúcich subjektov zákonodarnej iniciatívy (**výbory Národnej rady Slovenskej republiky, poslanci a vláda Slovenskej republiky**) o nový subjekt – **prezidenta Slovenskej republiky**, čím sa čiastočne nadviaže na československú ústavnú tradíciu, keďže od 1960 až po rok 1993 disponoval prezident zákonodarnou iniciatívou.

Návrh ústavného zákona predstavuje **závažnú systémovú zmenu**, ktorá by však v európskych podmienkach nebola vôbec raritou. Benátska komisia vo svojej štúdii č. 446/2007 (body 30-33) zhrňuje stav z pohľadu legislatívnej iniciatívy vrcholných predstaviteľov európskych štátov (nielen prezidentov, ale napr. aj panovníkov) a dochádza k záveru, že viacero európskych štátov má resp. malo (jedná sa o niekoľko rokov starú štúdiu) tento prvok vo svojom ústavnom práve. Zo štátov zmienených v analýze je možné uviesť **Poľsko** (neobmedzená zákonodarná iniciatíva) alebo **Estónsko** (zákonodarná iniciatíva obmedzená na ústavné návrhy).

Napriek tomu, že predmetná štúdia upozorňuje na niektoré riziká takejto právnej úpravy (vyplývajúce napr. z politickej nezodpovednosti prezidenta parlamentu alebo z potenciálneho konfliktu v rámci orgánov výkonnej moci), domnievam sa, že pozitíva prevažujú na rizikami.

Možnosť hlavy štátu predkladať vlastné návrhy zákonov má svoje opodstatnenie najmä v prípadoch, ak je v vo funkcii prezidenta nepolitický, nadstranícky prezident – ten je **prirodzene izolovaný od politických bojov o priazeň voliča, nepodlieha politickým tlakom a teda dokáže omnoho citlivejšie zohľadniť všeobecný záujem**. Zároveň podotýkam, že legislatívna iniciatíva prezidenta žiadnym spôsobom neoslabuje úlohu ostatných subjektov - parlamentu či vlády. Veď parlamentu je stále ponechaná možnosť návrh zákona iniciovaný prezidentom prerokovať a neschváliť.

Súčasná „skrytá zákonodarná iniciatíva“ (ako označujú niektorí ústavní právnici právo prezidentského veta) neumožňuje dostatočným a efektívnym spôsobom reagovať na nedostatky či chyby zákonov schválených v legislatívnom procese. Príkladom môže byť aj vrátenie schváleného zákona z 21. októbra 2014, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. V prípade tohto návrhu zákona mal prezident viaceré závažné a potenciálne aj konštruktívne pripomienky, ktoré však nemohol priamo predložiť na prerokovanie parlamentu. Dôvod bol nasledovný:

*„Premietnutie väčšiny nevyhnutných zmien zodpovedajúcich pripomienkam prezidenta SR by nezodpovedalo právu veta prezidenta,* ***išli by nad jeho rámec a mohli by byť hodnotené ako zákonodarná iniciatíva, ktorú prezident SR nemá****. Preto A. Kiska navrhol, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon neprijala ako celok.“*[*Prezident SR vrátil parlamentu novelu Obchodného zákonníka. Správa tlačového oddelenia prezidenta Slovenskej republiky, 19. november 2014*]

Prijatím návrhu ústavného zákona by sa definitívne odstránil zmienený aplikačný problém a navyše by sa vytvoril priestor pre efektívnejšie, kreatívnejšie a kvalitnejšie právne prostredie, keďže aj v legislatívnom procese platí, že hodnota výsledného produktu (zákona) je predurčená kvalitou vstupných zdrojov a materiálov (návrhom zákona).

**Čl. II**

Vzhľadom na legisvakačnú dobu je účinnosť zákona navrhovaná na 1. apríl 2015.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu ústavného zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ ústavného zákona:** poslanec Národnej rady Slovenskej republiky Miroslav Kadúc

**2. Názov návrhu ústavného zákona:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

**3. Predmet ústavného návrhu zákona:**

nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,

nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,

nie je upravený v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu ústavného zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.**

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   |  Pozitívne  |  Žiadne  |  Negatívne  |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |   | x |  |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |  | x |   |
| 3. Sociálne vplyvy |  | x |   |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |   |
| – sociálnu exklúziu, |   | x |   |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |   | x |   |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |   | x |   |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  | x |   |

**A.3. Poznámky**

*bezpredmetné*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh ústavného zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*