



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2020-46

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 5. februára 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Mojmíra Mamojku, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) a Martina Vernarského predbežne prerokoval návrhy skupiny 41 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom Mgr. Marekom Staroňom, advokátska kancelária White & Case, s. r. o., Hlavné námestie 5, Bratislava, na začatie konania o súlade

- § 138 ods. 6, 7 a 9 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a

- § 13 ods. 9 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

r o z h o d o l :

Návrhy skupiny 41 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh skupiny poslancov a ich argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 4. júla 2017 doručený návrh skupiny 41 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) pôvodne vedený pod sp. zn. Rvp 1204/2017 na začatie konania o súlade § 138 ods. 6, 7 a 9 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o sociálnom poistení“) s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

1.1 Ústavnému súdu bol 4. júla 2017 doručený návrh skupiny 41 poslancov pôvodne vedený pod sp. zn. Rvp 1203/2017 na začatie konania o súlade § 13 ods. 9 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o zdravotnom poistení“) s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a čl. 40 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.

1.2 Veci napadli ústavnému súdu 4. júla 2017 a boli pôvodne pridelené sudcom spravodajcom Rudolfovi Tkáčikovi (sp. zn. Rvp 1203/2017) a Ivette Macejkovej (sp. zn. Rvp 1204/2017), ktorým 16. februára 2019 uplynulo funkčné obdobie sudcu ústavného súdu. Ústavný súd na neverejnom zasadnutí 17. októbra 2018 veci pôvodne vedené pod sp. zn. Rvp 1203/2017 a sp. zn. Rvp 1204/2017 spojil na spoločné konanie, ktoré je ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 1203/2017. V zmysle čl. X ods. 2 Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 26. apríla 2019 do 31. decembra 2019 (ďalej len „rozvrh“) bola táto vec po 26. apríli 2019 v zmysle rozvrhu prerozdelená a náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov pridelená sudcovi spravodajcovi Ľubošovi Szigetimu.

1.3 Ústavný súd s ohľadom na procesnú čistotu ozrejmuje, že v priebehu konania o návrhoch navrhovateľov pred ústavným súdom nadobudol 1. marca 2019 účinnosť zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) v čl. I § 1 až § 13 a § 16 až § 28 a § 32 až § 248 a § 250 a § 251.

1.4 V zmysle § 246 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde sa tento zákon použije aj na konania začaté do 28. februára 2019, pričom právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované.

I.A K namietanému nesúladu zákona o sociálnom poistení

2. Navrhovatelia v predloženom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov uvádzajú, že 1. januára 2017 nadobudol účinnosť zákon č. 285/2016 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Touto novelou bolo zmenené znenie ustanovenia § 138 ods. 6, 7 a 9 zákona o sociálnom poistení *„zvýšením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na sociálne poistenie z 5-násobku priemernej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve na 7-násobok“*.

3. Znenie namietanej právnej úpravy:

„Podľa § 138 ods. 6 zákona o sociálnom poistení vymeriavací základ v úhrne je mesačne najviac

a) na platenie poistného na nemocenské poistenie zamestnancom, povinne nemocensky poistenou samostatne zárobkovo činnou osobou a dobrovoľne nemocensky poistenou osobou v kalendárnom roku 7-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu, ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné na nemocenské poistenie,

b) na platenie poistného na dôchodkové poistenie zamestnancom, povinne dôchodkovo poistenou samostatne zárobkovo činnou osobou a dobrovoľne dôchodkovo poistenou osobou a na platenie poistného na poistenie v nezamestnanosti zamestnancom a dobrovoľne poistenou osobou v nezamestnanosti v kalendárnom roku 7-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu, ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné na dôchodkové poistenie a poistné na poistenie v nezamestnanosti.

Podľa § 138 ods. 7 zákona o sociálnom poistení vymeriavací základ na platenie poistného do rezervného fondu solidarity povinne dôchodkovo poistenou samostatne zárobkovo činnou osobou a dobrovoľne dôchodkovo poistenou osobou v úhrne je mesačne najviac v kalendárnom roku 7-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu, ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné do rezervného fondu solidarity.

Podľa § 138 ods. 9 zákona o sociálnom poistení vymeriavací základ zamestnávateľa na platenie poistného na nemocenské poistenie, poistného na dôchodkové poistenie, poistného na garančné poistenie, poistného na poistenie v nezamestnanosti a poistného do rezervného fondu solidarity za každého jeho zamestnanca je mesačne najviac v kalendárnom roku 7-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu, ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné na nemocenské poistenie, poistné na dôchodkové poistenie, poistné na garančné poistenie, poistné na poistenie v nezamestnanosti a poistné do rezervného fondu solidarity.“

4. V súvislosti s namietaným porušením čl. 1 ods. 1 ústavy navrhovatelia namietajú, že legislatívny proces spojený s predmetnou novelou nebol v súlade s princípmi materiálneho právneho štátu, pričom konkrétne namietajú:

- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakačnej lehoty (1),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na legitímne očakávania (2),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na svojvôľu zákonodarcu (3),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu (4).

4.1 K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakačnej lehoty navrhovateľa v návrhu uvádzajú:

«Dostatočná legisvakančná lehota je potrebná na to, aby sa adresát právnej normy, mal možnosť na zmenu primerane pripraviť. Dostatočnosť lehoty sa musí posudzovať s ohľadom na dotknuté práva a záujmy. ÚS SR sa už vo svojej rozhodovacej činnosti zaoberal situáciami, kedy krátka legisvakančná lehota náhle zasiahla do ústavnoprávnej pozície jednotlivcov či právnických osôb ako nositeľov základných slobôd.

ÚS SR v náleze PL. ÚS 13/2012 uviedol, že spojením neprimeraného časového tlaku v podobe neprimerane krátkej legisvakančnej lehoty a neprimeraného ekonomického tlaku došlo k svojvoľnému zásahu do majetkových práv – „Napadnutý zákon sa stal účinný dva mesiace po uverejnení v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Legisvakačnú lehotu v tejto dĺžke nemožno určite považovať za ideálnu vzhľadom na rozsiahle a závažné následky zákona v tisíckach zmluvných vzťahov. V danej veci ústavný súd vníma právnu istotu značne previazane a akcesoricky vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 ústavy, a preto ju uvádza vo výroku za a „v spojení“ s čl. 20 ods. 1 ústavy“.

ÚS SR posúdil legisvakančnú lehotu 60 dní ako nedostatočnú vo vzťahu k závažnosti spoločenského dopadu, ktorý bol preukázaný počtom dotknutých zmluvných vzťahov a závažnosťou zmeny.

Obdobné argumenty platia aj pre Novelu. Stanovená 65-dňová legisvakančná lehota nie je vzhľadom na zásah do majetkových práv dotknutých zamestnancov a zamestnávateľov dostatočná, keďže priami platitelia sociálneho poistenia dostali len veľmi krátku lehotu na prehodnotenie svojich ročných rozpočtov, a to najmä vo vzťahu k vplyvu nákladov na budúce ekonomické aktivity. Zásah do majetkových práv je závažný, keďže sa dotýka viac ako 15.000 poistencov, z čoho významnú časť tvoria zamestnanci.»

4.2 K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na legitímne očakávania navrhovateľa v návrhu uvádzajú:

«Neočakávaná a zásadná zmena pravidiel predstavuje rozpor s princípmi právneho štátu z dôvodu porušenia legitímneho očakávania adresáta právnej normy, ktorého účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci.

Ústavný súd SR zadefinoval legitímne očakávania a priznal im právnu ochranu vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 10/04 zo dňa 6. februára 2008 - „Ústavný súd SR sa hlási k modernej európskej konštitucionalistike, ku ktorej patrí ochrana legitímneho očakávania (legitimate expectation, der Vertrauensschutz). Už z pomenovania legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Legitímne očakávanie je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali a ktoré spravidla súvisia s ľudským právom, porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu sú podriadení ústave a jej princípom. Ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonnodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov.“

„Náhle zmeny pravidiel sú vždy citlivé z ústavnoprávneho hľadiska, a preto im ústavný súd venuje náležitú pozornosť.“

„V tejto súvislosti ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že náhle zmeny pravidiel sú z ústavnoprávneho hľadiska spravidla veľmi citlivé, a preto im musí venovať náležitú pozornosť. Každý prípad je osobitný a vyžaduje si dôkladné a všestranné zhodnotenie z hľadiska všetkých súvisiacich okolností. Náhle zmeny pravidiel súvisia s kategóriami retroaktivity, ochranou legálne nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním, ktorého účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci...“

S poukazom na spôsob prijatia Novely máme za to, že výrazným zvýšením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie sociálneho poistenia, prišlo k náhlemu a zásadnému porušeniu legitímneho očakávania na strane adresátov právnej normy, ktorými sú zamestnanec, zamestnávateľ a SZČO.

V slovenskom právnom poriadku je maximálny vymeriavací základ na platenie poistného na sociálne poistenie dlhodobo zavedeným inštitútom nakoľko v rozličných

podobách a výškach existuje minimálne už od účinnosti Zákona o sociálnom poistení t. j. od 1. januára 2004.

Neúmernym zvyšovaním maximálneho vymeriavacieho základu sa de facto potláča jeden z účelov samotného maximálneho vymeriavacieho základu, ktorým je nezaťažovať nad únosnú mieru majetok platiteľov poistného a zachovať poistný princíp sociálneho poistenia t. j. ekvivalenciu medzi plateným poistným a následným poistným plnením.

Zamestnávateľa a SZČO, ako priami platitelia poistného, nemohli predpokladať prijatie takejto zásadnej zmeny pri tvorbe svojich ročných rozpočtov na nasledujúci kalendárny rok. Aj v prípade, ak by niektorí z nich očakávali možnosť zvýšenia maximálneho vymeriavacieho základu, nikto nemohol predpokladať, že príde k navýšeniu z 5-násobku na 7-násobok priemernej mesačnej mzdy, čo predstavuje 40 % zvýšenie. Uvedená zmena je o to zásadnejšia, že sa zároveň týka kľúčových riadiacich zamestnancoch, ktorí sú zodpovední za chod spoločností, a ktorých disponibilný príjem je dôsledkom Novely znížený.»

4.3 K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na svojvôľu zákonodarcu navrhovateľa v návrhu uvádzajú:

«ÚS SR priznáva zákonodarcovi širokú diskrečnú právomoc vo vzťahu k regulácii daňovej či poplatkovej povinnosti. Táto široká právomoc zákonodarcu ale nie je bezhraničná a limitujú ju princípy daňovej rovnosti a proporcionality, vylúčenie extrémnej disproportionality, zákaz svojvoľnosti a povinnosť zákonodarcu podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi.

V rozhodnutí sp. zn. PI. ÚS 22/92 Ústavný súd Českej a Slovenskej federatívnej republiky uviedol: „V oblasti daňovej je treba požadovať, aby zákonodarný orgán podložil svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi kritériami.“

Jedným z bodov, ktoré ÚS SR zakomponoval do svojho ústavného testu ústavnosti daní a poplatkov, je aj preskúmanie toho, či uloženie dane (resp. poplatku) sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ. Týmto má dôjsť k vylúčeniu svojvôle NR SR pri zásahu do práv adresátov daňových resp. poplatkových právnych noriem.

Napriek tomu, že tento test bol ÚS SR skonštruovaný pre posúdenie daňovej povinnosti, podľa nálezu ÚS SR zo dňa 11. júla 2012 sa vo vzťahu k ustanoveniu daní,

poplatkov, odvodov či iných obdobných povinností uplatnia v zásade rovnaké ústavnoprávne požiadavky.

Je na mieste tvrdiť, že predkladateľ Novely ako ani zákonodarca a príslušné rezortné ministerstvo nedokázali podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi. V rámci rozpravy k Novele predstúpil predkladateľ Pozmeňovacieho návrhu ako aj minister práce sociálnych vecí a rodiny Ján Richter. K zdôvodneniu potreby zvýšenia maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na sociálne poistenie ale vôbec neprišlo.

V náleze ÚS ČR PI. ÚS 2/08 zo dňa 23. apríla 2008 ústavný súd kritizoval zákonodarcu resp. štát, ktorý „nezačal s úsporami sám u sebe rozbořem, zda je současná správa věcí veřejných účelná, efektivní a hospodárná, zda nedochází k plýtvání veřejnými prostředky. Pokud by štát začal, alespoň částečně, nejprve u sebe, presvědčil by do jisté míry značnou část obyvatelstva o nutnosti a účelnosti změn i v oblasti sociálních dávek, která je samozřejmě vázána na možnosti státního rozpočtu.“

Úlohou Ústavného súdu samozrejme nie je posudzovať správnosť či praktickosť prijatých zmien, avšak je jeho povinnosťou zvážiť, či právna úprava, ktorá zasahuje okrem iného aj do majetkových práv občanov, ktoré sú chránené čl. 20 ods. 1 Ústavy, nevyžaduje jasnejšie a rozsiahlejšie zdôvodnenie svojho prijatia, nakoľko bez takéhoto zdôvodnenia napĺňa definíciu svojvoľného zásahu zákonodarcu do ústavných práv v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu.»

4.4 K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu navrhovateľa v návrhu uvádzajú:

«Pre vládne návrhy zákonov sa vyžaduje vo všeobecnosti vyššia kvalita legislatívneho procesu, ktorá okrem iného spočíva aj v medzirezortnom pripomienkovom konaní. Účelom medzirezortného pripomienkového konania je okrem iného aj účasť dotknutých orgánov a verejnosti na legislatívnom procese. Participácia dotknutých orgánov a verejnosti je obzvlášť žiaduca pri návrhoch zákonov, ktoré sa priamo dotýkajú práv a povinností občanov SR.

Okrem vlády je zákonodarná iniciatíva priznaná aj výborom NR SR a jednotlivým poslancom.

Výbory NR SR okrem práva zákonodarnej iniciatívy, ktorým sa vyvoláva proces tvorby zákona, majú aj právo vstúpiť už do začatého procesu tvorby zákona prostredníctvom pozmeňujúcich návrhov. Obe práva sú samostatné a treba ich jednoznačne rozlíšiť, lebo právo predložiť návrh zákona je ústavným právom, kým právo predložiť pozmeňujúci návrh k predloženému návrhu zákona nie je právom, ktoré priznáva Ústava. Návrhom zákona sa začína originálny právotvorný proces, ktorý má vlastné pravidlá. Pozmeňujúcim návrhom sa vstupuje do už začatého právotvorného procesu. Z účelu oboch úkonov možno odvodiť rozdiel medzi nimi - pozmeňujúcim návrhom sa pôvodne predložený, originálny návrh, upravuje tak, že originálny návrh sa mení alebo dopĺňa, ale je nevyhnutné aby neprichádzalo k novým zásadným zmenám oproti pôvodnému návrhu.

Pozmeňovací návrh, ktorý v druhom čítaní do pléna NR SR predložil gestorský výbor, ktorým bol výbor NR SR pre sociálne veci, v skutočnosti nemal povahu pozmeňujúceho návrhu k pôvodne predloženému návrhu zákona, ale bol kvázi novým návrhom zákona, nakoľko zásadným spôsobom menil Vládny návrh novely zákona o sociálnom poistení. Predložením tohto pozmeňujúceho návrhu v druhom čítaní predkladateľ obišiel ustanovenia § 68 ods. 1 a 3 (povinnosť predloženia dôvodovej správy), § 70 ods. 2 (poskytnúť návrh zákona, ktorý bol postúpený do druhého čítania vláde na prerokovanie a zaujatie stanoviska v spojení s pripomienkovým konaním), § 77 ods. 3, § 78 zákona (prerokovať návrh zákona v príslušných výboroch ako aj vypracovať stanovisko výborov NR SR k návrhu zákona) č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o rokovacom poriadku“), čím zmaril rokovanie o svojom novom návrhu v pléne NR SR v prvom čítaní, prerokovanie návrhu zákona vo výboroch NR SR ako aj medzirezortný pripomienkový proces. Obdobne prišlo k porušeniu čl. 31 legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky.

NR SR mala možnosť zamedziť rokovaniu o predloženom Pozmeňujúcom návrhu. Tým, že tak neurobila, neodstránila protiprávnosť správania výboru NR SR pre sociálne veci, ale znásobila počet postupov nerešpektujúcich Ústavu o postup pléna NR SR, ktorý tiež nebol v súlade s Ústavou.

Predložením Pozmeňovacieho návrhu výbor NR SR naplnil svoje oprávnenie, ktoré mu priznáva Zákon o rokovacom poriadku, avšak svojím konaním obišiel povinnosť vlády (keďže väčšinu v príslušnom výbore majú poslanci vládnej koalície) predložiť návrh zákona

na riadne medzirezortné pripomienkové konanie, čím došlo k obmedzeniu dotknutých orgánov a verejnosti na participácii pri tak zásadnej zmene systému sociálneho poistenia akou je zvýšenie maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na sociálne poistenie.

Podľa PL. ÚS 29/05 je „porušenie noriem ústavného procesu je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou.“ (PL. ÚS 48/03) Citovaný právny názor vychádza vo všeobecnosti zo zákazu svojvôle v postupe orgánov verejnej moci a v konkrétnych okolnostiach schvaľovania napadnutého zákona zo zákazu svojvôle v zákonodarnom procese ako princípu, ktorý treba podľa názoru ústavného súdu považovať za integrálnu súčasť princípu právneho štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy.

Ústavný súd sa stotožňuje s tvrdením navrhovateľov, že pri schvaľovaní zákona o preukazovaní pôvodu majetku došlo k závažnému porušeniu zákona o rokovacom poriadku, a zdôrazňuje, že nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade v konečnom dôsledku nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku (porovnaj k tomu napr. judikatúru Ústavného súdu Českej republiky vymedzenú najmä v náleze sp. zn. Pl. ÚS 77/06 z 15. februára 2007 alebo v náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/01 z 12. februára 2002).“

Máme za to, že postupom gestorského výboru došlo (i) k vedomému obídniu povinnosti predložiť vládny návrh zákona na medzirezortné pripomienkové konanie a (ii) k zásadnej zmene Vládneho návrhu novely zákona o sociálnom poistení, ktorá bola svojou povahou predložením nového návrhu zákona, čím došlo k obídniu povinnosti prerokovať návrh zákona v 1. čítaní, ako aj jeho prerokovanie výbormi NR SR.

Postupom gestorského výboru a samotnej NR SR preto došlo k zásadnému porušeniu pravidiel legislatívneho procesu, čím došlo k porušeniu základných princípov materiálneho právneho štátu.»

5. V súvislosti s namietaným porušením čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu navrhovateľa vo svojom návrhu uvádzajú:

«Čl. 20 ods. 1 Ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu chránia základné ľudské právo pokojne užívať svoj majetok. Akékoľvek dane či odvody sú zásahom do pokojného užívania majetku, avšak takýto zásah je ospravedlnený verejným záujmom spoločnosti na potrebe financovania verejných statkov. Takýto zásah ale nemôže byť svojvoľný a neprimeraný. ÚS SR, ÚS ČR a ESLP zaručujú štátu široké právomoci v úprave daňovej povinnosti alebo inej povinnosti s povahou dane. S prihliadnutím na judikatúru ÚS SR máme za to, že prijatím Novely došlo k neprimeranému a svojvoľnému zásahu do ústavou garantovaných majetkových práv zamestnanca, zamestnávateľa a SZČO spôsobených kombináciou neprimeraného ekonomického a časového tlaku. Tento neprimeraný ekonomický a časový tlak na očakávaný majetok je spôsobený neprimeraným zvýšením poistného na sociálne poistenie vo veľmi krátkej legisvakančnej lehote.

ÚS SR priznáva zákonodarcovi širokú diskrečnú právomoc vo vzťahu k regulácii daňovej či poplatkovej povinnosti. Táto široká právomoc zákonodarcu ale nie je bezhraničná a limitujú ju princípy daňovej rovnosti a proporcionality, vylúčenie extrémnej disproporcionality, zákaz svojvoľnosti a povinnosť zákonodarcu podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi.

Vo sfére otázok primeranosti daní a poplatkov ÚS SR stanovil ústavný test, ktorý by mal zahŕňať preskúmanie:

rešpektovania princípu legality, t. j. či bola preskúmaná daň uložená zákonom, resp. „na základe zákona“, teda k tomu zákonom splnomocneným orgánom verejnej moci a v medziach tohto splnomocnenia,

či uloženie predmetnej dane sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ,

či predmetná daň nepredstavuje pre daňovníkov (skupiny daňovníkov) zjavne nadmernú záťaž, t. j. či nie je z hľadiska vzťahu medzi sledovaným verejným záujmom a legitímnymi individuálnymi záujmami daňovníkov (skupín daňovníkov) extrémne disproporčná (zákaz extrémnej disproporcionality),

či uloženie predmetnej dane (vrátane jej náležitosti) nie je prejavom zjavného, resp. svojvoľného porušenia ústavného princípu rovnosti pri rozlišovaní medzi jednotlivými skupinami daňovníkov (neakcesorická rovnosť), resp. jeho porušenia v spojení s neprimeraným zásahom do niektorého základného práva alebo slobody, s osobitným zreteľom na ochranu vlastníctva (akcesorická rovnosť).

Uvedený test sa v zmysle judikatúry ÚS SR používa aj vo vzťahu k ustanoveniu poplatkov, odvodov či iných obdobných povinností.

Prijatie Novely nenapĺňa minimálne bod b) tohto ústavného testu, keďže neprišlo k žiadnemu zdôvodneniu navrhovanej zmeny.

ÚS SR pristúpil vo svojom náleze zo dňa 19. júna 2013 pod sp. zn. PL. ÚS 13/2012 týkajúcom sa minimálnych mzdových nárokov zdravotných sestier k ochrane majetku súkromných zamestnávateľov zdravotných sestier, keď nárazové a skokové zvýšenie miezd na základe zákona posúdil za rozporné s čl. 20 ods. 1 Ústavy. V danom náleze ÚS SR považoval za neústavnú kombináciu ekonomického a časového tlaku, ktorý pôsobil na súkromných poskytovateľov zdravotných služieb.

Novelu je preto možné pokladať za značný zásah do majetkových práv zamestnávateľov vysokopriemových zamestnancov, týchto zamestnancov a SZČO, ku ktorému došlo vo veľmi krátkej dobe od prijatia Novely. Táto náhla a nečakaná zmena zasiahla primárne do práva na očakávaný majetok adresátov právnej normy, ktorý je chránený rovnakými princípmi ako už nadobudnutý majetok.»

6. V súvislosti s namietaným porušením čl. 39 ods. 1 ústavy navrhovatelia vo svojom návrhu uvádzajú:

«Čl. 39 ods. 1 Ústavy zaručuje primerané sociálne zabezpečenie. Ústavnoprávnou praxou je právo na primerané sociálne zabezpečenie považované za kategóriu sociálnych, hospodárskych a kultúrnych práv, ktorých ochrana je limitovaná ekonomickými možnosťami štátu. ÚS SR, ÚS ČR a ESLP zaručujú štátu široké právomoci v úprave hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv napriek tomu máme za to, že zvýšením maximálneho vymeriavacieho základu na výpočet poistného na sociálne poistenie došlo k zásahu do práva na primerané sociálne zabezpečenie spôsobené porušením ekvivalencie medzi výškou poistného odvedeného do systému sociálneho poistenia a následného poistného plnenia.

V súlade s judikatúrou ÚS ČR, výsledkom porušenia ekvivalencie medzi zaplateným poistným a následným poistným plnením je neústavná neprimeranosť hmotného zabezpečenia poskytnutého zo sociálneho poistenia.

ÚS ČR vo svojom náleze Pl. ÚS 8/07 zo dňa 23. marca 2010 stanovil, že poistencovi plynú základné právo na zákonodarcom transparentne určený komponent ekvivalencie (primeranosti) vo verejnom dôchodkovom, nemocenskom a zdravotnom poistení, a to v takej miere, že si zachováva povahu právneho inštitútu poistenia a nemení ho v daň.

S poukazom na vyššie uvedený nález ÚS ČR Pl. ÚS 8/07 máme za to, že zvýšením maximálneho vymeriavacieho základu na poistné na sociálne poistenie došlo k narušeniu ekvivalencie medzi zaplateným poistným a následne poskytovaným poistným plnením.

Vo vzťahu k nálezu ÚS ČR Pl. ÚS 8/07 uvádzame, že ÚS ČR považoval za disproportčné a neekvivalentné, keď celková výška priznaného invalidného dôchodku činila len 19 % z dovtedajších príjmov sťažovateľa, zatiaľ čo priemerná výška dôchodku v tej dobe tvorila 44 % hrubého priemerného príjmu. Podľa ÚS ČR tým došlo k porušeniu čl. 30 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, ktorá spoločne s Ústavou Českej republiky tvorí ústavný poriadok Českej republiky (ekvivalent čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky).

ÚS ČR v tomto náleze poukázal na to, že zákonodarca by pri realizácii ochranej a prerozdeľovacej funkcie sociálnej politiky nemal potláčať ďalšie esenciálne funkcie sociálnej politiky, teda ani funkciu stimulačnú, ktorá by mala žiaducim spôsobom ovplyvňovať ekonomické správanie poistencov a vo svojom dôsledku viesť k zvyšovaniu celkových príjmov daného systému.

Vo vzťahu k disproportčnosti a neekvivalencii sociálneho poistenia vo vzťahu k zvýšeniu maximálneho vymeriavacieho základu na poistné na sociálne poistenie poukazujeme na fakt, že pri aktuálnom nastavení výplaty starobných dôchodkov predstavuje najvyšší možný vyplatený mesačný starobný dôchodok pre poistenca, ktorý 40 rokov odvádza do systému sociálneho zabezpečenia odvody z maximálneho vymeriavacieho základu na poistné na sociálne poistenie len 22 % z maximálneho vymeriavacieho základu, čo pri mzde výrazne presahujúcej maximálny vymeriavací základ predstavuje ešte väčší rozdiel medzi mzdou a vyplateným dôchodkom, pričom poukazujeme na to, že podľa nálezu ÚS ČR 8/07 je nárok na sociálne zabezpečenie vo výške 19 % z predchádzajúcich príjmov v rozpore s ústavným právom na sociálne zabezpečenie.»

7. Navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd takto rozhodol: „Ustanovenia § 138 ods. 6, 7 a 9 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (v znení novely) nie sú v súlade

s ustanoveniami čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 39 ods. 1 Ústavy a čl.1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

I.B K namietanému nesúladu zákona o zdravotnom poistení

8. Navrhovateľ v predložennom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov uvádza, že 1. januára 2017 nadobudol účinnosť zákon č. 356/2016 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov. Touto novelou bolo zmenené znenie ustanovenia § 13 ods. 9 zákona o zdravotnom poistení *„zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie“*.

9. Navrhovateľmi napadnuté ustanovenie § 13 ods. 9 zákona o zdravotnom poistení znie: *„Vymeriavací základ je najmenej úhrn minimálnych základov podľa odsekov 10 a 11 za všetky kalendárne mesiace rozhodujúceho obdobia, počas ktorých mal príslušný platiteľ poistného povinnosť platiť poistné.“*

10. V súvislosti s namietaným porušením čl. 1 ods. 1 ústavy navrhovatelia namietajú, že legislatívny proces spojený s predmetnou novelou nebol v súlade s princípmi materiálneho právneho štátu, pričom konkrétne namietajú:

- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakačnej lehoty (1),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na legitímne očakávania (2),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na svojvôľu zákonodarcu (3),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu (4).

10.1 K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakačnej lehoty navrhovateľ v návrhu uvádza:

«Dostatočná legisvakančná lehota je potrebná na to, aby sa adresát právnej normy, mal možnosť na zmenu primerane pripraviť. Dostatočnosť lehoty sa musí posudzovať s ohľadom na dotknuté práva a záujmy. V prípade Novely bola legisvakančná lehota len 3 dni, čo vzhľadom na zásah do majetkových práv dotknutých zamestnancov a zamestnávateľov nepredstavuje dostatočnú lehotu.

Štandardná dĺžka legisvakančnej lehoty predpokladaná ustanovením § 19 ods. 2 zákona 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 (ďalej len „Zákon o Zbierke zákonov“) je 15 dní. Podľa Zákona o Zbierke zákonov je možné túto lehotu skrátiť, ale len v prípadoch odôvodnených naliehavým všeobecným záujmom.

Podľa judikatúry Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „ÚS ČR“) môže byť príliš krátka legisvakančná lehota vo vzťahu k daňovým zákonom dôvodom neústavnosti zákona. V náleze Pl. ÚS 31/13 zo dňa 10. júla 2014 ÚS ČR uviedol, že pri zohľadnení čoho sa právna úprava dotýka a aké sú legitímne očakávania adresátov právnej úpravy je pri otázkach úpravy daní štvordňová legisvakančná lehota materiálne v rozpore s ústavnou požiadavkou predvídateľnosti právnej úpravy. „Pro úplnosť je treba zdôrazniť i ďalší (jž zmienené) relevantní hľadisko, a to požiadavku predvídateľnosti zákona, ktoré kromě jiného predpokladá, že rozhodne-li se zákonodárce za situace, kdy má jednotlivec podle dosavadního zákona možnost jednat určitým způsobem, toto jednání regulovat jinak, pak musí takto dotčenému jednotlivci poskytnout dostatečný časový prostor k tomu, aby mohl nové regulaci přizpůsobit své chování. Tento nezbytný časový prostor bude vždy záviset na konkrétních okolnostech, tedy zejména na tom, čeho se daná právní úprava týká, kdo jsou její adresáti a zda je respektováno jejich legitímní očekávání. Určitý standard v tomto smyslu nakonec vymezil sám zákonodárce v § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonu a o Sbírce mezinárodních smluv, podle něhož v případě, že není stanovená účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, přičemž vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem jejich vyhlášení.

V této konkrétní situaci změny daňového předpisu vůči tomuto typu adresáta (pracující starobní důchodci) tak došlo již nedodržením zákonem předepsané legisvakanční

lhúta bez toho, aby bolo možné dôvodiť naléhavý obecný zájem, pro ktorý by tato lhúta neměla být dodržena k zásahu do zásad demokratického právního státu.“

Napriek tomu, že sa predmetný nález dotýka otázky daní, podľa nálezu ÚS SR PL. ÚS 109/2011 zo dňa 11. júla 2012 sa vo vzťahu k ustanoveniu daní, poplatkov, odvodov či iných obdobných povinností uplatnia v zásade rovnaké ústavnoprávne požiadavky.

Obdobne ako ÚS ČR, rozhodol ÚS SR v náleze PL. ÚS 13/2012, kde uviedol, že spojením neprimeraného časového tlaku v podobe neprimerane krátkej legisvakančnej lehoty a neprimeraného ekonomického tlaku došlo k svojvoľnému zásahu do majetkových práv – „Napadnutý zákon sa stal účinný dva mesiace po uverejnení v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Legisvakačnú lehotu v tejto dĺžke nemožno určite považovať za ideálnu vzhľadom na rozsiahle a závažné následky zákona v tisíckach zmluvných vzťahov. V danej veci ústavný súd vníma právnú istotu značne previazane a akcesoricky vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 ústavy, a preto ju uvádza vo výroku za a „v spojení“ s čl. 20 ods. 1 ústavy“. ÚS SR tak posúdil legisvakančnú lehotu 60 dní ako nedostatočnú vo vzťahu k závažnosti spoločenského dopadu, ktorý bol preukázaný počtom dotknutých zmluvných vzťahov a závažnosťou zmeny.

Argumenty uvedené v rozhodnutiach ÚS ČR a ÚS SR platia rovnako pre Novelu. Stanovená 4 dňová legisvakančná lehota nemôže byť vzhľadom na zásah do majetkových práv dotknutých zamestnancov a zamestnávateľov dostatočná, keďže priami platitelia zdravotného poistenia dostali len extrémne krátku lehotu na prehodnotenie svojich ročných rozpočtov (de facto nemali k dispozícii žiadnu lehotu), a to najmä vo vzťahu k vplyvu nákladov na budúce ekonomické aktivity. Zásah do majetkových práv je závažný, keďže sa dotýka viac ako 15.000 poistencov, z čoho významnú časť tvoria zamestnanci.»

10.2 K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na legitímne očakávania navrhovateľa v návrhu uvádzajú:

«Neočakávaná a zásadná zmena pravidiel predstavuje rozpor s princípmi právneho štátu z dôvodu porušenia legitímneho očakávania adresáta právnej normy, ktorého účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci.

Ústavný súd SR zadefinoval legitímne očakávania a priznal im právnú ochranu vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 10/04 zo dňa 6. februára 2008 - „Ústavný súd SR sa

hlási k modernej európskej konštitucionalistike, ku ktorej patrí ochrana legitímneho očakávania (*legitimate expectation, der Vertrauensschutz*). Už z pomenovania legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Legitímne očakávame je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali a ktoré spravidla súvisia s ľudským právom, porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu sú podriadení ústave a jej princípom. Ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov“.

„Náhle zmeny pravidiel sú vždy citlivé z ústavnoprávneho hľadiska, a preto im ústavný súd venuje náležitú pozornosť.“

„V tejto súvislosti ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že náhle zmeny pravidiel sú z ústavnoprávneho hľadiska spravidla veľmi citlivé, a preto im musí venovať náležitú pozornosť. Každý prípad je osobitný a vyžaduje si dôkladné a všestranné zhodnotenie z hľadiska všetkých súvisiacich okolností. Náhle zmeny pravidiel súvisia s kategóriami retroaktivity, ochranou legálne nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním, ktorého účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci...“

Máme za to, že úplným zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poisťného na zdravotné poistenie v nesmierne krátkej dobe, došlo k zásadnému porušeniu legitímneho očakávania na strane adresátov právnej normy, ktorými sú zamestnanec, zamestnávateľ a SZČO.

V slovenskom právnom poriadku je maximálny vymeriavací základ na platenie poisťného na zdravotné poistenie dlhodobo zavedeným inštitútom, nakoľko v rozličných podobách a výškach existuje minimálne už od účinnosti Pôvodného zákona o zdravotnom poistení, t. j. od 1. januára 1995. Zrušením maximálneho vymeriavacieho základu sa de

facto potláča jeden z účelov samotného maximálneho vymeriavacieho základu, ktorým je nezaťažovať nad únosnú mieru majetok platiteľov poistného a zachovať primeranú mieru solidarity v systéme zdravotného poistenia.

Zamestnávateelia a SZČO, ako priami platitelia poistného, nemohli predpokladať prijatie takejto zásadnej zmeny pri tvorbe svojich ročných rozpočtov na nasledujúci kalendárny rok. Aj v prípade, ak by niektorí z nich očakávali možnosť zvýšenia maximálneho vymeriavacieho základu, nikto nemohol predpokladať, že príde k jeho úplnému zrušeniu. Navyše v situácii, keď samotné rezortné ministerstvo konštatovalo v Revízií výdavkov, že v sektore zdravotníctva je *de facto* dostatok zdrojov, keďže primárnym problémom je nízka efektivita využívania existujúcich zdrojov.

Uvedená zmena je o to zásadnejšia, že sa zároveň týka kľúčových riadiacich zamestnancoch, ktorí sú zodpovední za chod spoločností, a ktorých disponibilný príjem je dôsledkom Novely znížený.»

10.3 K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na svojvôľu zákonodarcu navrhovateelia v návrhu uvádzajú:

«ÚS SR priznáva zákonodarcovi širokú diskrečnú právomoc vo vzťahu k regulácii daňovej či poplatkovej povinnosti. Táto široká právomoc zákonodarcu ale nie je bezhraničná a limitujú ju princípy daňovej rovnosti a proporcionality, vylúčenie extrémnej disproporcionality, zákaz svojvoľnosti a povinnosť zákonodarcu podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi.

V rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 22/92 Ústavný súd Českej a Slovenskej federatívnej republiky uviedol: „V oblasti daňové je treba požadovať aby zákonodarný orgán podložil svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi kritériami.“

Jedným z bodov, ktoré ÚS SR zakomponoval do svojho ústavného testu ústavnosti daní a poplatkov, je aj preskúmanie toho, či uloženie dane (resp. poplatku) sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ. Týmto má dôjsť k vylúčeniu svojvôle NR SR pri zásahu do práv adresátov daňových resp. poplatkových právnych noriem.

Vzhľadom na aplikáciu testu ÚS SR aj na odvody, je odôvodnené tvrdiť, že predkladateľ Pozmeňovacieho návrhu ako ani zákonodarca a príslušné rezortné ministerstvo nedokázali podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi.

Ako je uvedené vyššie v rámci rozpravy predstúpil predkladateľ Pozmeňovacieho návrhu ako aj minister zdravotníctva Tomáš Drucker. V prípade zrušenia maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie minister zdravotníctva obhajoval tieto zmeny potrebou financovania rekonštrukcie a modernizácie nemocníc.

Samotné MZ SR ale v Revízií výdavkov konštatuje, „Verejné výdavky Slovenska na zdravotníctvo v posledných rokoch rástli rýchlejšie ako celkové verejné výdavky... Slovensko dáva na zdravotníctvo väčší podiel HDP ako priemer krajín V3, vo výsledkoch však zaostáva... Jednou z príčin je nízka efektívnosť slovenského zdravotníctva v porovnaní s OECD a krajinami V3... Pri platbe štátu do systému verejného zdravotného poistenia chýba diskusia o potrebných výdavkoch a účeloch, na ktoré má byť použité“. Z Revízie výdavkov je preto zrejmé, že prostriedky na financovanie rekonštrukcie a modernizácie nemocníc je možné získať aj iným spôsobom ako zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie, a to napr. zefektívnením slovenského zdravotníctva. Je verejne známe, že sektor zdravotníctva je zaťažený veľkým množstvom zmlúv, ktoré sú nevýhodné pre poskytovateľov zdravotnej starostlivosti.

V náleze ÚS ČR Pl. ÚS 2/08 zo dňa 23. apríla 2008 ústavný súd kritizoval zákonodarcu resp. štát, ktorý „nezačal s úsporami sám u sebe rozbořem, zda je současná správa věcí veřejných účelná, efektivní a hospodárná, zda nedochází k plýtvání veřejnými prostředky. Pokud by štát začal, alespoň částečně, nejprve u sebe, presvedčil by do jisté míry značnou část obyvatelstva o nutnosti a účelnosti změň i v oblasti sociálních dávek, která je samozřejmé vázána na možnosti státního rozpočtu.

Úlohou Ústavného súdu samozrejme nie je posudzovať správnosť či praktickosť prijatých zmien, avšak je potrebné zvážiť, či právna úprava, ktorá zasahuje okrem iného aj do majetkových práv občanov, ktoré sú chránené čl. 20 ods. 1 Ústavy, nevyžaduje existenciu vecného dôvodu svojho prijatia, nakoľko bez takéhoto zdôvodnenia napĺňa definíciu svojvoľného zásahu zákonodarcu do ústavných práv v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu.»

10.4 K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu navrhovateľa v návrhu uvádzajú:

«Pre vládne návrhy zákonov sa vyžaduje vo všeobecnosti vyššia kvalita legislatívneho procesu, ktorá okrem iného spočíva aj v medzirezortnom pripomienkovom konaní. Účelom medzirezortného pripomienkového konania je okrem iného aj účasť dotknutých orgánov a verejnosti na legislatívnom procese. Participácia dotknutých orgánov a verejnosti je obzvlášť žiaduca pri návrhoch zákonov, ktoré sa priamo dotýkajú práv a povinností občanov SR.

Okrem vlády je zákonodarná iniciatíva priznaná aj výborom NR SR a jednotlivým poslancom.

Výbory NR SR okrem práva zákonodarnej iniciatívy, ktorým sa vyvoláva proces tvorby zákona, majú aj právo vstúpiť už do začatého procesu tvorby zákona prostredníctvom pozmeňujúcich návrhov. Obe práva sú samostatné a treba ich jednoznačne rozlíšiť, lebo právo predložiť návrh zákona je ústavným právom, kým právo predložiť pozmeňujúci návrh k predloženému návrhu zákona nie je právom, ktoré priznáva Ústava. Návrhom zákona sa začína originálny právotvorný proces, ktorý má vlastné pravidlá. Pozmeňujúcim návrhom sa vstupuje do už začatého právotvorného procesu. Z účelu oboch úkonov možno odvodiť rozdiel medzi nimi - pozmeňujúcim návrhom sa pôvodne predložený, originálny návrh, upravuje tak, že originálny návrh sa mení alebo dopĺňa, ale je nevyhnutné, aby neprichádzalo k novým zásadným zmenám oproti pôvodnému návrhu.

Pozmeňovací návrh, ktorý v druhom čítaní do pléna NR SR predložil gestorský výbor, ktorým bol výbor NR SR pre zdravotníctvo, v skutočnosti nemal povahu pozmeňujúceho návrhu k pôvodne predloženému návrhu zákona, ale bol de facto novým návrhom zákona, nakoľko zásadným spôsobom menil Vládny návrh novely zákona o zdravotnom poistení. Predložením tohto pozmeňujúceho návrhu v druhom čítaní predkladateľ obišiel ustanovenia § 68 ods. 1 a 3 (povinnosť predloženia dôvodovej správy), § 70 ods. 2 (poskytnúť návrh zákona, ktorý bol postúpený do druhého čítania vláde na prerokovanie a zaujatie stanoviska v spojení s pripomienkovým konaním), § 77 ods. 3, § 78 zákona (prerokovať návrh zákona v príslušných výboroch ako aj vypracovať stanovisko výborov NR SR k návrhu zákona) č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o rokovanom poriadku“), čím zmaril rokovanie o svojom novom návrhu v pléne NR SR v prvom čítaní, prerokovanie návrhu zákona vo výboroch NR SR ako aj medzirezortný pripomienkový

proces. Obdobne prišlo k porušeniu čl. 31 legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky.

NR SR mala možnosť zamedziť rokovaniu o predložennom Pozmeňujúcom návrhu. Tým, že tak neurobila, neodstránila protiprávnosť správania výboru NR SR pre zdravotníctvo, ale znásobila počet postupov nerešpektujúcich Ústavu o postup pléna NR SR, ktorý tiež nebol v súlade s Ústavou.

Predložením Pozmeňovacieho návrhu výbor NR SR pre zdravotníctvo naplnil svoje oprávnenie, ktoré mu priznáva Zákon o rokovacom poriadku, avšak svojim konaním obišiel povinnosť vlády (keďže väčšinu v príslušnom výbore majú poslanci vládnej koalície) predložiť návrh zákona na riadne medzirezortné pripomienkové konanie, čím došlo k obmedzeniu dotknutých orgánov a verejnosti na participácii pri tak zásadnej zmene systému zdravotného poistenia, akou je zrušenie maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie.

Okrem vyššie uvedeného, spoločná správa, ktorou došlo k predloženiu Pozmeňovacieho návrhu do druhého čítania Vládnej novely zákona o zdravotnom poistení, bola schválená a predložená NR SR dňa 29. novembra 2016 (ďalej len „Spoločná správa“). Novela v znení Pozmeňovacieho návrhu bola schválená už 30. novembra 2016.

Podľa § 81 ods. 2 Zákona o rokovacom poriadku môže NR SR rokovať o návrhu zákona v druhom čítaní najskôr po uplynutí 48 hodín od doručenia spoločnej správy. O skrátení tejto lehoty môže na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodnúť NR SR bez rozpravy, ak ide o jednoduchý návrh zákona.

V prípade Spoločnej správy došlo k rokovaniu o návrhu zákona hneď na druhý deň bez toho, aby gestorský výbor navrhol skrátenie lehoty a aby NR SR tento návrh schválila. Zároveň máme za to, že aj keby došlo k schváleniu takéhoto návrhu, Novela nemá charakter jednoduchého návrhu zákona.

Podľa PL. ÚS 29/05, porušenie noriem ústavného procesu je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou.“ (PL. ÚS 48/03) Citovaný právny názor vychádza vo všeobecnosti zo zákazu svojvôle v postupe orgánov verejnej moci a v konkrétnych okolnostiach schvaľovania napadnutého zákona zo zákazu svojvôle v zákonodarnom

processe ako princípu, ktorý treba podľa názoru ústavného súdu považovať za integrálnu súčasť princípu právneho štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy.

Ústavný súd sa stotožňuje s tvrdením navrhovateľov, že pri schvaľovaní zákona o preukazovaní pôvodu majetku došlo k závažnému porušeniu zákona o rokovacom poriadku, a zdôrazňuje, že nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade v konečnom dôsledku nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku (porovnaj k tomu napr. judikatúru Ústavného súdu Českej republiky vymedzenú najmä v náleze sp. zn. Pl. ÚS 77/06 z 15. februára 2007 alebo v náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/01 z 12. februára 2002).“

Máme za to, že postupom gestorského výboru, v ktorom majú väčšinu poslanci vládnej koalície, došlo (i) k vedomému obídaniu povinnosti predložiť vládny návrh zákona na medzirezortné pripomienkové konanie a (ii) k zásadnej zmene Vládneho návrhu novely zákona o zdravotnom poistení, ktorá bola svojou povahou predložením nového návrhu zákona, čím došlo k obídaniu povinnosti prerokovať návrh zákona v 1. čítaní ako aj jeho prerokovanie výbormi NR SR. NR SR zároveň nedodržala ani lehotu na rokovanie o predložennom Pozmeňovacom návrhu prostredníctvom Spoločnej správy.

Postupom gestorského výboru a samotnej NR SR preto došlo k zásadnému porušeniu pravidiel legislatívneho procesu, čím došlo k porušeniu základných princípov materiálneho právneho štátu.»

11. V súvislosti s namietaným porušením čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu navrhovateľa vo svojom návrhu uvádzajú:

«Čl. 20 ods. 1 Ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu chránia základné ľudské právo pokojne užívať svoj majetok. Akékoľvek dane či odvody sú zásahom do pokojného užívania majetku, avšak takýto zásah je ospravedlnený verejným záujmom spoločnosti na potrebe financovania verejných statkov. Takýto zásah ale nemôže byť svojvoľný a neprimeraný. ÚS SR, ÚS ČR a ESLP zaručujú štátu široké právomoci v úprave daňovej povinnosti alebo inej povinnosti s povahou dane. S prihliadnutím na judikatúru ÚS SR máme za to, že prijatím Novely došlo k neprimeranému a svojvoľnému zásahu do ústavou garantovaných majetkových práv zamestnanca, zamestnávateľa a SZČO spôsobených kombináciou

neprimeraného ekonomického a časového tlaku. Tento neprimeraný ekonomický a časový tlak na očakávaný majetok je spôsobený zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poisťného na zdravotné poistenie v extrémne krátkej legisvakančnej lehote.

ÚS SR priznáva zákonodarcovi širokú diskrečnú právomoc vo vzťahu k regulácii daňovej či poplatkovej povinnosti. Táto široká právomoc zákonodarcu ale nie je bezhraničná a limitujú ju princípy daňovej rovnosti a proporcionality, vylúčenie extrémnej disproporcionality, zákaz svojvoľnosti a povinnosť zákonodarcu podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi.

Vo sfére otázok primeranosti daní a poplatkov ÚS SR stanovil ústavný test, ktorý by mal zahŕňať preskúmanie:

a) rešpektovania princípu legality, t. j. či bola preskúmaná daň uložená zákonom, resp. „na základe zákona“, teda k tomu zákonom splnomocneným orgánom verejnej moci a v medziach tohto splnomocnenia,

b) či uloženie predmetnej dane sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ,

c) či predmetná daň nepredstavuje pre daňovníkov (skupiny daňovníkov) zjavne nadmernú záťaž, t. j. či nie je z hľadiska vzťahu medzi sledovaným verejným záujmom a legitímnymi individuálnymi záujmami daňovníkov (skupín daňovníkov) extrémne disproporčná (zákaz extrémnej disproporcionality),

d) či uloženie predmetnej dane (vrátane jej náležitosti) nie je prejavom zjavného, resp. svojvoľného porušenia ústavného princípu rovnosti pri rozlišovaní medzi jednotlivými skupinami daňovníkov (neakcesorická rovnosť), resp. jeho porušenia v spojení s neprimeraným zásahom do niektorého základného práva alebo slobody, s osobitným zreteľom na ochranu vlastníctva (akcesorická rovnosť).

Uvedený test sa v zmysle judikatúry ÚS SR používa aj vo vzťahu k ustanoveniu poplatkov, odvodov či iných obdobných povinností.

Prijatie Novely je zásadným spôsobom v rozpore s bodom b) tohto ústavného testu, keďže dôvody, ktorými obhajovalo MZ SR zrušenie maximálneho vymeriavacieho základu (november 2016) sú v rozpore so zisteniami toho istého ministerstva v Revízii výdavkov (október 2016), ktoré poukazuje na dostatočné množstvo zdrojov v systéme v spojení s ich neefektívnymi využívaním. Neodôvodnené zväčšovanie odvodovej záťaže, pri deklarovanej vedomosti rezortného ministerstva o problematickom využívaní zdrojov zo zdravotného

poistenia v tom istom čase, predstavuje rozpor so základným rámcom práva na ochranu majetku.

Novelu je preto možné pokladať za značný zásah do majetkových práv zamestnávateľov vysokoprijmových zamestnancov, týchto zamestnancov a SZČO, ku ktorému došlo vo veľmi krátkej dobe od prijatia Novely. Táto náhla a nečakaná zmena zasiahla primárne do práva na očakávaný majetok adresátov právnej normy, ktorý je chránený rovnakými princípmi ako už nadobudnutý majetok.»

12. V súvislosti s namietaným porušením čl. 40 ústavy navrhovateľa vo svojom návrhu uvádzajú:

«Čl. 40 Ústavy zaručuje právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotné pomôcky. Ústavnoprávnou praxou je toto právo považované za kategóriu sociálnych, hospodárskych a kultúrnych práv, ktorých ochrana je limitovaná ekonomickými možnosťami štátu. ÚS SR, ÚS ČR a ESLP zaručujú štátu široké právomoci v úprave hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Napriek tomu máme za to, že zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie došlo k zásahu do tohto práva spôsobeného porušením ekvivalencie medzi výškou poistného odvedeného do systému zdravotného poistenia a následného poistného plnenia.

V súlade s judikatúrou ÚS ČR, výsledkom porušenia ekvivalencie medzi zaplateným poistným a následným poistným plnením je neústavná neprimeranosť hmotného zabezpečenia poskytnutého zo sociálneho poistenia. Takéto zdôvodnenie neústavnosti výšky poistného je samozrejme možné analogicky vzťahovať aj na poistné na zdravotné poistenie.

ÚS ČR vo svojom náleze Pl. ÚS 8/07 zo dňa 23. marca 2010 stanovil, že poistencovi plynie základné právo na zákonodarcom transparentne určený komponent ekvivalencie (primeranosti) vo verejnom dôchodkovom, nemocenskom a zdravotnom poistení, a to v takej miere, že si zachováva povahu právneho inštitútu poistenia a nemení ho v daň.

S poukazom na vyššie uvedený nález ÚS ČR Pl. ÚS 8/07 máme za to, že zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného, na zdravotné poistenie došlo k narušeniu ekvivalencie medzi zaplateným poistným a následne poskytovaným poistným plnením.

ÚS ČR v tomto náleze poukázal na to, že zákonodarca by pri realizácii ochrannej a prerozdellovacej funkcie sociálnej politiky nemal potláčať ďalšie esenciálne funkcie sociálnej politiky, teda ani funkciu stimulačnú, ktorá by mala žiaducim spôsobom ovplyvňovať ekonomické správanie poistencov a vo svojom dôsledku viesť k zvyšovaniu celkových príjmov daného systému.

Podľa údajov uvedených v Revízií výdavkov priemerné výdavky zdravotných poisťovní na poistenca boli v roku 2015 vo výške cca 700 EUR ročne. Zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na výpočet poistného na zdravotné poistenie v prípade niektorých vysokopríjmových osôb dôjde k situácii, že do systému zdravotného poistenia odvedú ročne mnohonásobne viac než je suma priemerných výdavkov zdravotných poisťovní na jedného poistenca, a tým dôjde k jasnej neekvivalencii systému zdravotného, poistenia, tak ako je chápaná nálezom ÚS ČR Pl. ÚS 8/07.»

13. Navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd takto rozhodol: „Ustanovenie § 13 ods. 9 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a čl. 40 ods. 1 Ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

II.

Predbežné prerokovanie návrhu skupiny poslancov

14. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje ústavný súd o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Podľa § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej

právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať najmenej pätina poslancov národnej rady.

Podľa § 75 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov okrem všeobecných náležitostí podľa § 43 musí obsahovať

a) označenie právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou navrhovateľ namieta,

b) dôvody, ktoré vedú navrhovateľa k pochybnostiam o súlade napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou,

c) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia alebo medzinárodnej zmluvy, jej časti alebo niektorého jej ustanovenia, s ktorým napadnutý právny predpis podľa navrhovateľa nie je v súlade.

Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

Podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh na začatie konania neodmietne alebo ho nezamietne podľa § 57, prijme ho na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

15. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov a dospel k názoru, že návrh spĺňa zákonom ustanovené náležitosti návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o nej. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol o prijatí návrhu na ďalšie konanie.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 5. februára 2020

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky