



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 16/2020-32

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 24. júna 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditsa, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej (sudkyňa spravodajkyňa), Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského predbežne prerokoval návrh prezidentky Slovenskej republiky, zastúpenej povereným zástupcom JUDr. Petrom Kubinom, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade zákona 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, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky a takto

### **r o z h o d o l :**

Návrh prezidentky Slovenskej republiky p r i j í m a na ďalšie konanie v celom rozsahu.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

#### **Odôvodnenie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 2. apríla 2020 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky Zuzany Čaputovej (ďalej aj „navrhovateľka“) na začatie konania o súlade zákona 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 (ďalej len „zákon č. 46/2020 Z. z.“), s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

2. Navrhovateľka v úvode odôvodnenia predloženého návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov najprv priblížila obsah a genézu napadnutého zákona č. 46/2020 Z. z.:

*«4. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vo svojom 7. volebnom období na mimoriadnej 58. schôdzi 25. februára 2020 schválila vládny návrh napadnutého zákona. Napadnutý zákon bol uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 19. marca 2020 pod č. 46/2020 Z. z. a nadobudne účinnosť postupne po častiach 1. apríla 2020, 1. januára 2021 a 1. januára 2023.*

*5. Napadnutým zákonom bol zavedený 13. dôchodok, na ktorý majú nárok všetci poberatelia dôchodkovej dávky bez ohľadu na výšku ich dôchodku. 13. dôchodok sa vypláca vo výške priemernej mesačnej sumy príslušnej dôchodkovej dávky vykázananej Sociálnou poisťovňou k 31. decembru kalendárneho roka, ktorý predchádza roku, v ktorom sa určuje suma 13. dôchodku. Zároveň sa napadnutým zákonom zrušuje vianočný príspevok.*

*6. Napadnutý zákon bol schválený v skrátanom legislatívnom konaní, 4 dni pred voľbami do národnej rady a v čase prebiehajúcej a vrcholiacej volebnej kampane. Skrátané legislatívne konanie bolo v rozprave v národnej rade odôvodňované tým, že (bez zavedenia trinásteho dôchodku) sú ohrozené základné ľudské práva. Podľa návrhu vlády SR na skrátané legislatívne konanie: „účelom vládneho návrhu zákona je posilnenie práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate*

živiteľa zavedením novej dôchodkovej dávky, ktorým je tzv. trinásty dôchodok. Súčasná úroveň dôchodkových dávok je najmä pri nízkoprijímových poberateľoch, najmä v období spojenom s enormným zvýšením výdavkov, nepostačujúca. V súčasnosti platná úprava vianočného príspevku niektorým poberateľom dôchodku sčasti tieto negatívne javy sanuje, avšak pre optimálnejšie dôchodkové zabezpečenie všetkých poberateľov dôchodkových dávok je nevyhnutné zvyšovať dôchodkové príjmy osobitnou dôchodkovou dávkou v období, v ktorom sú všeobecne výdavky poberateľov dôchodkových dávok vyššie.“ Ďalej podľa návrhu vlády Slovenskej republiky bolo skrátané legislatívne konanie odôvodnené tým, aby mala Sociálna poisťovňa dostatočnú dobu na prípravu zabezpečenia výplaty trinásteho dôchodku už v roku 2020.

7. Napadnutý zákon bol prerokovaný a schválený napriek výhradám proti skrátanému legislatívnemu konaniu, pre ktorého konanie neboli splnené materiálne podmienky vyžadované podľa § 89 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „ZoRP“).

8. Obsah samotného napadnutého zákona týmto návrhom nenamietam, výhrady sa týkajú výhradne legislatívneho procesu, v ktorom bol napadnutý zákon prijatý, a to konkrétne hrubého a bezprecedentného zneužitia inštitútu skrátaného legislatívneho konania, ktoré nemá obdobu v doterajšej legislatívnej histórii Slovenskej republiky.»

3. Následne sa navrhovateľka vyjadrila k dôvodom, kvôli ktorým vo vzťahu k napadnutému zákonu č. 46/2020 Z. z. nevyužila prezidentské právo veta:

«9. Predovšetkým považujem za potrebné uviesť, že využitie ústavnej právomoci vrátiť národnej rade napadnutý zákon s pripomienkami podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy (ďalej len „prezidentské veto“) a jeho následné „prelomenie“ hlasovaním národnej rady nie je podľa ústavy ani ZoUS podmienkou na to, aby som ako prezidentka Slovenskej republiky mohla využiť svoju právomoc podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a § 74 písm. b) ZoUS podať voči napadnutému zákonu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. V abstraktnej kontrole ústavnosti totiž právomoc ústavného súdu nie je subsidiárna (ako napríklad pri individuálnych ústavných sťažnostiach), ale výlučná. Napriek tomu si však uvedomujem, že v súvislosti s týmto návrhom môže vyvstávať

*legitímna otázka, prečo som pred jeho podaním neuplatnila prezidentské veto a nezabránila tak v konečnom dôsledku napadnutému zákonu nadobudnúť platnosť a účinnosť. Preto považujem za potrebné na túto otázku už na tomto mieste proaktívne odpovedať a vysvetliť dôvody, ktoré ma k tomu viedli. Týmito dôvodmi boli (a) zdržanlivosť pri zasahovaní do kompetencií zákonodarcu a (b) záujem vyriešiť nastolený problém spôsobom, ktorý bude požívať najvyššiu mieru autority a právnej záväznosti pre budúcu prax ústavných orgánov.*

*10. Pokiaľ ide o moju zdržanlivosť, tak považujem za potrebné uviesť, že ústava predpokladá iba relatívny a suspenzívny charakter prezidentského veta. V situácii, do ktorej ma parlamentná väčšina vmanévrovala tým, že schválila napadnutý zákon len 4 dni pred skončením svojho volebného obdobia, by však moje prípadné prezidentské veto nadobudlo absolútny a definitívny charakter, pretože národná rada v novom zložení po voľbách konaných 29. februára 2020 by vzhľadom na § 147 ods. 1 ZoRP nemohla moje pripomienky prerokovať a rozhodnúť o nich spôsobom predpokladaným v ústave. Uplatnením prezidentského veta za takejto situácie by som si mohla fakticky prisvojiť väčší rozsah právomocí, než mi podľa platného a účinného znenia ústavy v súčasnosti patrí. Osobitne je zdržanlivosť na mieste v situácii, keď k otázke možnej protiústavnosti zákona, ktorý je výsledkom zneužitia legislatívneho procesu ústavný súd doposiaľ nevyslovil záväzný právny názor.*

*11. Pokiaľ ide o môj záujem definitívne a právne záväzným spôsobom vyriešiť problém zneužívania skráteného legislatívneho konania, považujem za potrebné uviesť, že takéto riešenie je možné iba na základe nálezov ústavného súdu, v ktorom vyjadrí svoj záväzný právny názor, či je v poriadku, ak parlamentná väčšina takýmto spôsobom zneužije inštitút skráteného legislatívneho konania, alebo naopak (a plynulé nadväzujúc na svoju doterajšiu judikatúru) že takéto hrubé a svojvoľné porušenie pravidiel legislatívneho procesu spôsobuje protiústavnosť prijatého zákona ako celku bez ohľadu na jeho obsah. Ak by som za aktuálnych okolností voči napadnutému zákonu uplatnila prezidentské veto, ústavný súd by sa k otázke namietaného zneužitia skráteného legislatívneho konania v predmetnom prípade vyjadriť nemohol, a tak by v budúcnosti pre prípad zopakovania takejto situácie existoval precedens len vo forme tohto môjho rozhodnutia, ktoré by zatiaľ objektívne nemohlo dosahovať váhu a záväznosť ústavnej zvyklosti (tou by sa mohlo stať až v prípade viacnásobného zopakovania zo strany aj mojich nástupcov, čo predpokladá*

*dlhší čas, pričom ja chcem práve zabrániť tomu, aby sa takáto situácia zopakovala čo len raz). Takýto stav by parlamentnú väčšinu k ničomu nezaväzoval.*

*12. Na druhej strane, postup, ktorý som za danej situácie zvolila, umožňuje ústavnému súdu (ktorý je konečnou inštanciou pre riešenie ústavných sporov a ktorého rozhodnutia sú prinajmenšom svojou autoritou záväzné pre budúcu prax ústavných orgánov) rozhodnutím o tomto návrhu raz a navždy vyjadriť svoj záväzný právny názor na problém zneužívania inštitútu skráteného legislatívneho konania bez splnenia zákonných podmienok. Takýto výsledok môže pozitívne ovplyvniť budúcu prax ústavných orgánov, pretože v právnom štáte možno dôvodne predpokladať, že jeho ústavné orgány nebudú konať v rozpore s rozhodnutím ústavného súdu vydaným v rámci jeho ústavnej právomoci. Súčasne môže tento výsledok v budúcnosti prispieť k dodržiavaniu potrebnej miery zdržanlivosti štátnych orgánov v čase volebnej kampane, keďže podľa doterajšej judikatúry ústavného súdu „v čase volebnej kampane sa vyžaduje od štátnych orgánov istá miera zdržanlivosti v záujme ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti“.*»

4. V ďalšej časti návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov navrhovateľka poukázala na všeobecné východiská k čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy, ako aj požiadavky na legislatívny proces, pričom v podstatnom uviedla:

*«Závažné a svojvoľné porušenie pravidiel legislatívneho procesu zákonodarcom, ktoré vážnym spôsobom porušuje ústavné princípy alebo ústavné práva, môže byť samo osebe dôvodom rozporu napadnutého zákona s ústavou, a to aj v prípade, ak samotný obsah napadnutého zákona protiústavný nie je...*

*16. Národná rada je, ako aj akýkoľvek iný štátny orgán, viazaná ústavou. Viazanosť ústavou platí aj pri prijímaní zákonov. Pokiaľ národná rada v rámci svojej zákonodarnej činnosti postupuje v rozpore s ústavou, porušuje tým aj princíp ústavnosti vyplývajúci z čl. 1 ústavy. Úlohou národnej rady je chrániť ústavnosť nielen tým, že samotný obsah zákona bude v súlade s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými národná rada vyslovila súhlas a boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Národná rada chráni ústavnosť ďalej tým, že v procese prerokovania a schvaľovania návrhu zákona rešpektuje pravidlá vyplývajúce z princípov*

demokratického a právneho štátu. Národnej rade nič nebráni, aby v rámci svojej zákonodarnej právomoci zmenila ustanovenia ZoRP a napríklad aj zmiernila podmienky pre skrátené legislatívne konanie. Kým však k tomu nedôjde postupom súladným s ústavou a ZoRP, národná rada je povinná pri svojej činnosti dodržiavať platné a účinné znenie ZoRP a nemôže túto svoju povinnosť nahradiť ad hoc hlasovaním o schválení legislatívneho návrhu v rozpore s týmto platným a účinným znením ZoRP.

17. Čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorý ustanovuje demokratický a právny charakter štátu, garantuje nielen väčšinový princíp pri rozhodovaní, ale aj ďalšie požiadavky demokratického a právneho štátu v procese prijímania zákonov. K nim patrí možnosť oboznámiť sa s obsahom návrhu zákona, vzniesť k nemu pripomienky, prerokovať ho v príslušných výboroch národnej rady ako aj v samotnej národnej rade a zaujať k nemu stanovisko, na čo musia mať poslanci vytvorený dostatočný časový priestor. V parlamentnej diskusii volení zástupcovia musia verejne zdôvodňovať a obhajovať dôvodnosť svojich návrhov a verejnosť má možnosť kontrolovať ich činnosť. Možnosť takejto konfrontácie postojov je zároveň zárukou slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti. Inštitút skráteného legislatívneho konania je výnimkou, ktorá po splnení podmienok ustanovených v § 89 ods. 1 ZoRP (ktorých spoločným menovateľom je mimoriadnosť a naliehavosť situácie a z toho vyplývajúce ohrozenie najdôležitejších spoločenských hodnôt) umožňuje do týchto demokratických podmienok prijímania zákonov zasiahnuť a väčšinu z nich aj úplne vylúčiť.

18. Rozhodovanie v parlamente je v podmienkach zastupiteľskej demokracie obdobné rozhodovaniu v súdnom konaní. Rozhodovanie v parlamente sa na rozdiel od súdneho konania týka všeobecných záujmov, tým skôr sa však musí pri prijímaní rozhodnutí v parlamente umožniť diskusia a konfrontácia politických strán reprezentujúcich rôzne záujmy občianskej verejnosti. Zákon je výsledkom kompromisu, v ktorom sa premietajú celospoločenské záujmy. Národná rada preto, ako aj akýkoľvek iný orgán verejnej správy, ktorý svojim rozhodovaním zasahuje do života jednotlivcov, musí rešpektovať procesné pravidlá, ktorých účelom je garantovať demokratické právne princípy, legitimitu zákonodarcu, racionalitu zákonov, procedurálnu spravodlivosť ako aj slobodnú politickú súťaž v štáte.

19. Kvalita zákona je priamo závislá od toho, ako boli dodržané požiadavky na jeho prijatie, do akej miery bola umožnená diskusia o návrhu zákona a konfrontácia rôznych záujmov zástupcov občanov.

20. Procedurálne pravidlá pre prijímanie zákonov (vrátane ZoRP) sú zároveň odrazom demokratického pluralitného systému, v ktorom má možnosť vyjadriť sa aj opozícia a presadzovať tak záujmy menšiny. S tým korešponduje povinnosť väčšiny rešpektovať ochranu menšín pri prijímaní politických rozhodnutí; pričom menšinu v tomto prípade reprezentuje parlamentná opozícia. Tým je zároveň realizovaná kontrola parlamentnej opozície nad koalíciou.

21. Na dôležitosť procedurálnych záruk v zákonodarnom procese upozorňuje napr. aj Viktor Knapp: „Nezákonným spôsobom zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže.“

22. Ústavný súd sa už vo svojej rozhodovacej praxi dotkol prieskumu súladu legislatívneho procesu s ústavou.»

Následne navrhovateľka poukázala na príslušnú judikatúru ústavného súdu, ako aj Ústavného súdu Českej republiky.

5. Nadväzujúc na uvedené, v ďalšej časti návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov navrhovateľka v podstatnom uviedla:

«30. Uvedomujem si skutočnosť, že rozhodovacia prax ústavného súdu je v podmienkach Slovenskej republiky k zákonodarcovi oveľa zhovievavejšia než v Českej republike, a rovnako aj skutočnosť, že aj rozhodovacia prax Ústavného súdu ČR v otázkach zrušovania zákonov výlučne pre chyby legislatívneho procesu sa od prijatia prvého nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 vyvinula tak, že je k zákonodarcovi o niečo zhovievavejšia. Napriek tomu však považujem za potrebné upozorniť na závažný procedurálny nedostatok pri prijímaní napadnutého zákona, pretože predstavuje flagrantné zneužitie inštitútu skráteného legislatívneho konania a porušenie čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy.

31. Dôsledkom uvedenej zhovievavosti ústavného súdu k porušeniam pravidiel legislatívneho procesu zo strany zákonodarcu je skutočnosť, že dosiaľ ústavný súd ešte nikdy nepristúpil ku konštatovaniu rozporu zákona s ústavou z dôvodov spočívajúcich výlučne v porušení pravidiel legislatívneho procesu. V prípadoch, keď bol takýto dôvod

*súčasťou argumentácie navrhovateľa, ústavný súd volil skôr vyhybavý a zdržanlivý prístup, keď buď konštatoval rozpor s ústavou v obsahu napadnutého zákona a procedúre sa z dôvodov hospodárnosti meritórne nevenoval, alebo konštatoval, že síce k porušeniu pravidiel legislatívneho procesu došlo, ale nie v takej intenzite, aby to spôsobovalo rozpor napadnutého zákona s ústavou. Ústavný súd tak vo svojej doterajšej judikatúre v otázkach porušenia pravidiel legislatívneho procesu ponechal „otvorené dvere“ a vytvoril si priestor na to, aby mohol postihnúť aspoň tie najzávažnejšie formy porušenia týchto pravidiel...*

*35. Na to, aby bolo možné konštatovať rozpor napadnutého zákona s ústavou, je teda v súlade s vyššie citovanou doterajšou judikatúrou ústavného súdu potrebné preukázať (a) závažnosť porušenia pravidiel legislatívneho procesu, (b) svojvôľu zákonodarcu v legislatívnom procese a (c) vážne porušenie ústavných práv alebo princípov v legislatívnom procese. V ďalších častiach tohto návrhu sa preto zameriam na preukázanie práve týchto skutočností.»*

6. K samotnému namietanému nesúladu napadnutého zákona č. 46/2020 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy navrhovateľka v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov v podstatnom uviedla:

*«Napadnutý zákon je výsledkom svojvoľného postupu zákonodarcu, ktorý uskutočnením skráteného legislatívneho konania bez splnenia zákonných podmienok pre jeho uskutočnenie závažne porušil ústavné princípy demokratického a právneho štátu, legality, zákazu svojvôle a ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti a z nich vyplývajúce ústavné práva parlamentnej opozície.*

*36. Skrátené legislatívne konanie významne zasahuje do ústavného princípu demokratického a právneho štátu a z neho vyplývajúcich demokratických požiadaviek v procese prijímania zákonov, ktoré sú opísané v bode 17. Preto sa má uplatňovať len výnimočne a len v prípade, ak sú splnené materiálne podmienky ustanovené v § 89 ods. 1 ZoRP.*

*37. V skrátenom legislatívnom konaní bol návrh napadnutého zákona prerokovaný a schválený v priebehu jedného dňa (25. februára 2020), pričom o jeho prerokovaní v skrátenom legislatívnom konaní rozhodlo len 76 poslancov z 85 prítomných poslancov. Väčšina opozície a dokonca aj časť koalície sa na hlasovaní ani neprezentovala...*

40. Podľa § 89 ods. 1 ZoRP: „Za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, národná rada sa môže na návrh vlády uzniest' na skrátanom legislatívnom konaní o návrhu zákona.“

41. Z vyššie uvedeného vyplýva, že pre uskutočnenie skrátaného legislatívneho konania musí byť splnená základná podmienka, a to existencia mimoriadnej okolnosti, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody. Mimoriadnou okolnosťou je len taká, ktorá nie je výsledkom obvyklého chodu udalostí, a teda nastala náhle, nečakane, a nebolo sa možné na ňu vopred pripraviť.

42. V príčinnej súvislosti s mimoriadnou okolnosťou musí byť ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozby značných hospodárskych škôd štátu.

43. Splnenie podmienky mimoriadnej okolnosti musí navrhovateľ zákona riadne odôvodniť. Odôvodniť musí aj to, ako je ohrozené základné právo, bezpečnosť alebo aká značná hospodárska ujma štátu hrozí, že ohrozenie je bezprostredné a napokon aj to, že predkladaným návrhom zákona je možné túto hrozbu účinne zamedziť alebo aspoň znížiť jej negatívny účinok.

44. V tomto konkrétnom prípade predovšetkým neexistovala žiadna mimoriadna okolnosť (ak za ňu nepovažujeme bezprostredne sa blížiacu voľbu do národnej rady a vrcholiacu volebnú kampaň k týmto voľbám). To dokumentuje aj samotná dôvodová správa k napadnutému zákonu. Vo všeobecnej časti sa uvádza, že „Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky dlhodobo deklaruje zámer postupnej transformácie vianočného príspevku na 13. dôchodok“. Strany parlamentnej väčšiny, ktoré schválili skrátané legislatívne konanie aj samotný napadnutý zákon, mohli tento napadnutý zákon predložiť a schváliť v riadnom legislatívnom procese kedykoľvek počas ostatných 4 rokov trvania 7. volebného obdobia národnej rady. Že sa parlamentná väčšina rozhodla tak urobiť len pár dní pred voľbami za cenu hrubého porušenia pravidiel legislatívneho procesu a zneužitia skrátaného legislatívneho konania, je dôkazom jej svojvoľného konania.

45. Jedným z dôležitých ústavných princípov demokratického a právneho štátu je aj princíp demokratickej legitimacy zákonodarcu. Zákonodarca (parlamentná väčšina) má legitimitu počas celého svojho volebného obdobia na prijatie akýchkoľvek politických

rozhodnutí, ktoré dokáže počas tohto volebného obdobia prijať v súlade s ústavou a zákonom. Povedané inak, parlamentná väčšina už nemá legitimitu na prijatie zákona, pri ktorom nie je pre blízky koniec volebného obdobia možné uskutočniť riadny legislatívny proces, pokiaľ zároveň neexistujú dôvody podľa § 89 ods. 1 ZoRP umožňujúce vykonať v danom prípade skrátene legislatívne konanie. Legitimita parlamentnej väčšiny prijať v posledných dňoch svojho volebného obdobia zákon, pri ktorom nie je pre blízky koniec volebného obdobia možné uskutočniť riadny legislatívny proces, je daná jedine vtedy, ak sú splnené materiálne podmienky pre vykonanie skráteneho legislatívneho konania.

46. Zvýšenie dôchodkových dávok 13. dôchodkom malo riešiť ich nízku úroveň, najmä v období, v ktorom sú všeobecné výdavky poberateľov starobných dôchodkov vyššie (pozri návrh vlády SR na skrátene legislatívne konanie).

47. Podľa oficiálnych štatistík sa však nezaznamenal žiaden mimoriadny nárast spotrebiteľských cien. Spotrebiteľské ceny v januári 2020 v porovnaní s decembrom 2019 sa v úhrne zvýšili o 1,2 %. Vzrástli ceny v odboroch potraviny a nealkoholické nápoje o 2,2 %; bývanie, voda, elektrina, plyn a ostatné palivá o 1,7 %; doprava o 1,6 %; rekreácia a kultúra o 1 %; zdravotníctvo; rozličné tovary a služby zhodne o 0,8 %; alkoholické nápoje a tabak; reštaurácie a hotely zhodne o 0,7 %; vzdelávanie o 0,5 %; nábytok, bytové zariadenie a bežná údržba domácnosti o 0,3 %. Znížili sa ceny odevov a obuvi o 1,5 %. Nezmenili sa ceny za pošty a spoje.

48. Index spotrebiteľských cien sa v januári 2020 oproti decembru 2019 zvýšil v domácnostiach zamestnancov o 1,1 %, domácnostiach dôchodcov o 1,3 % a v nízkoprijemných domácnostiach o 1,2 %. Index spotrebiteľských cien sa v januári 2020 medziročne zvýšil za domácnosti zamestnancov o 3 %, domácnosti dôchodcov o 3,2 % a za nízkoprijemné domácnosti o 3,1 %.

49. Vyššie uvedené údaje ukazujú, že súčasná životná úroveň dôchodcov nie je výsledkom žiadnej mimoriadnej okolnosti, ktorá nastala bezprostredne pred prijatím napadnutého zákona, ale je problémom dlhodobého charakteru, výsledkom nastavenia dôchodkového systému a makroekonomických ukazovateľov, ktoré v Slovenskej republike dlhodobo existujú. Ak parlamentná väčšina považovala za vhodné prispieť k riešeniu tohto problému zavedením 13. dôchodku, nič jej nebránilo urobiť tak v priebehu 7. volebného

obdobia národnej rady (t. j. kedykoľvek počas ostatných 4 rokov) v riadnom legislatívnom procese.

50. Je samozrejme v právomoci vlády SR predložiť návrh na zavedenie 13. dôchodku kedykoľvek v priebehu volebného obdobia v riadnom legislatívnom procese a riešiť tak sociálne otázky dôchodcov. V minulosti tak vláda SR robila napr. zavedením vianočného príspevku (zákon č. 592/2006 Z. z. o poskytovaní vianočného príspevku niektorým poberateľom dôchodku a o doplnení niektorých zákonov, účinný od 9. novembra 2006). Vláda SR menila podmienky na výplatu vianočného príspevku aj v priebehu rozpočtového roka, napr. tým, že zvýšila hranicu starobného dôchodku, do ktorého sa vyplácal vianočný príspevok, alebo zvýšila sumu vianočného príspevku. K zmenám sa pristupovalo dokonca aj neskôr v priebehu rozpočtového roka, než tomu bolo v prípade 13. dôchodku (napr. v roku 2019 sa návrh zmien vianočného príspevku dostal do národnej rady v apríli 2019, bol prerokovaný v riadnom legislatívnom procese a už v decembri 2019 Sociálna poisťovňa vyplácala vianočný príspevok podľa zmenených podmienok).

51. Pokiaľ bol návrh napadnutého zákona o 13. dôchodku predložený až tesne pred ukončením volebného obdobia, v skrátanom legislatívnom konaní, bez mimoriadnej zmeny okolností, a dokonca vo februári, nutne musí byť takýto postup preskúmaný z hľadiska toho, či nedošlo k zneužitiu skrátaného legislatívneho konania.

52. Zavedenie 13. dôchodku mohlo a malo byť predmetom riadnej parlamentnej diskusie v štandardnom a neskrátanom legislatívnom procese. Ako ukazuje prax z minulých rokov, Sociálna poisťovňa by bola schopná pripraviť sa na výplatu 13. dôchodku aj v prípade, že by napadnutý zákon prešiel riadnym legislatívnym procesom. Možno konštatovať, že skrátané legislatívne konanie bolo zneužitie. Napadnutý zákon tak nie je zákonným a ústavne konformným výsledkom výkonu zákonodarnej moci.

53. Zhrňujúc teda na preukázanie potrebných skutočností vyplývajúcich z judikatúry ústavného súdu (bod 34) uvádzam nasledovné:

(a) Na prerokovanie návrhu napadnutého zákona v skrátanom legislatívnom konaní neboli splnené (neexistovali) relevantné podmienky vyžadované § 89 ods. 1 ZoRP, a to konkrétne: (i) neexistovala žiadna mimoriadna okolnosť; naopak, stav, ktorý sa parlamentná väčšina rozhodla adresovať zavedením 13. dôchodku existuje na území Slovenskej republiky dlhodobo a existoval už v priebehu celého 7. volebného obdobia

*národnej rady. Jediným skutočným dôvodom, pre ktorý parlamentná väčšina potrebovala prerokovať napadnutý zákon v skrátrenom legislatívnom konaní, bolo konanie volieb do národnej rady 29. februára 2020 a vrcholiaca volebná kampaň k týmto voľbám. Konanie volieb a striedanie politických reprezentácií však v demokratickom štáte nepredstavuje žiadnu mimoriadnu okolnosť, ale naopak ide o okolnosť, ktorá je bežná, štandardná a ústavou i zákonom predpokladaná, a preto dlhodobo predvídateľná; (ii) neexistoval žiadny stav ohrozenia základných práv a slobôd alebo bezpečnosti štátu a jeho obyvateľov, ktorý by si vyžadoval riešenie vo forme skráteneho legislatívneho konania o zavedení 13. dôchodku; (iii) neexistovala žiadna hrozba hospodárskych škôd pre štát, ktorý by si vyžadoval riešenie vo forme skráteneho legislatívneho konania o zavedení 13. dôchodku; naopak, vzhľadom na schválený ZoŠR možno konštatovať, že práve zavedením 13. dôchodku môžu štátu hroziť závažné hospodárske škody.*

*(b) Neexistenciu žiadnych okolností, ktoré by si svojou naliehavosťou vyžadovali riešenie formou skráteneho legislatívneho konania, dokazuje aj odložená účinnosť napadnutého zákona, ktorého jednotlivé ustanovenia nadobúdajú účinnosť postupne 1. apríla 2020, 1. januára 2021 a 1. januára 2023. Ak by naozaj existovali okolnosti odôvodňujúce skrátene legislatívne konanie, bol by to dôvod na okamžitú účinnosť napadnutého zákona okamihom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.*

*(c) Z bodov (a) a (b) vyplýva záver, že skrátene legislatívne konanie o napadnutom zákone bolo svojvoľným konaním zákonodarcu (parlamentnej väčšiny), pretože sa uskutočnilo mimo rámca a medzi ústavy a zákona.*

*(d) Závažnosť tohto svojvoľného konania zákonodarcu (parlamentnej väčšiny) spočíva v tom, že úplne ignoroval zákonné pravidlá pre uskutočnenie skráteneho legislatívneho konania, a to navyše so zjavným zámerom, ktorý nie je možné interpretovať inak, než ako zámer v poslednej chvíli bezprostredne pred parlamentnými voľbami ovplyvniť voličské preferencie a výsledok volieb v prospech konkrétnych politických strán na úkor tých ostatných. Ak by ústavný súd takýto postup zákonodarcu ponechal bez ústavnoprávnej sankcie vo forme konštatovania protiústavnosti napadnutého predpisu, znamenalo by to v skutočnosti záver, že čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy sa voči zákonodarcovi neuplatňujú, a že celý ZoRP ako aj všetky ostatné pravidlá legislatívneho procesu sú len ornamentom na fasáde demokracie, a zákonodarca ich nemusí dodržiavať,*

*keď sa mu to práve nehodí a dokonca ich môže bez sankcie porušiť s motívom zásahu do slobodnej a férovej súťaže politických síl.*

*(e) Demokratický a právny štát (čl. 1 ods. 1 ústavy) je však taký štát, v ktorom právo vo forme ústavy a zákonov zaväzuje nielen jeho adresátov a vykonávateľov, ale aj jeho tvorcu. Nikto, ani parlament ako reprezentant suveréna, nie je vyňatý spod povinnosti dodržiavať pri svojej činnosti ústavu a zákony. Má síce právomoc ich (postupom súladným s ústavou a ZoRP) meniť, ale kým sa tak nestane, musí ich rešpektovať. Vykonaním skráteného legislatívneho konania došlo k porušeniu viacerých princípov demokratického a právneho štátu vyplývajúcich z čl. 1 ods. 1 ústavy: (i) princíp legality (čl. 2 ods. 2 ústavy), pretože zákonodarca konal mimo rámca a medzi ústavy a v rozpore so ZoRP, zatiaľ čo v demokratickom a právnom štáte majú všetci adresáti zákonov právo na to, aby zákony boli prijímané postupom, ktorý je v súlade s ústavou a zákonom a aby aj orgány štátnej moci pri výkone verejnej moci dodržiavali ústavu a zákony, pričom zákonodarca konal naopak; (ii) princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov, pretože zákonodarca svojím postupom sám seba vyňal spod pôsobnosti ústavy a ZoRP bez toho, aby ich platné a účinné znenie predtým zmenil v riadnom procese súladnom s ústavou a zákonom; (iii) princíp demokratickej legitimacy, pretože zákonodarca prijal v skrátenom legislatívnom konaní (bez splnenia zákonných podmienok na jeho vykonanie) napadnutý zákon, ktorý by v riadnom legislatívnom procese už nestihol prijať v rámci svojho volebného obdobia, t. j. v čase trvania jeho demokratickej legitimacy na prijímanie zákonov; (iv) princíp zákazu svojvôle a zneužitia moci, pretože zákonodarca (parlamentná väčšina) v tomto prípade vykonaním skráteného legislatívneho konania napriek námietkam parlamentnej menšiny zneužil svoju moc a prijal napadnutý zákon v skrátenom legislatívnom konaní bez toho, aby na to boli splnené zákonné podmienky; (v) princíp transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci, pretože upustením od riadneho legislatívneho procesu v rozpore so zákonom znemožnil verejnosti ako aj voleným zástupcom občanov reprezentujúcim parlamentnú menšinu riadne sa oboznámiť s návrhom napadnutého zákona a vykonať k nemu štandardnú odbornú oponentúru vo forme pripomienkového konania; (vi) princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (čl. 31 ústavy), pretože upustením od riadneho legislatívneho procesu v rozpore so zákonom parlamentná väčšina znemožnila predstaviteľom parlamentnej menšiny v plnej miere*

realizovať ich ústavné práva vyplývajúce im z funkcie poslancov, ktoré by mohli realizovať v priebehu riadneho legislatívneho procesu (napr. časový priestor medzi prvým a druhým čítaním na oboznámenie sa s návrhom, prerokovanie vo výboroch, pozmeňovacie návrhy a pod.). Skrátené legislatívne konanie relativizuje ústavné princípy del'by moci, pluralizmu, slobodnej súťaže politických síl a ochrany parlamentných menšín, a preto musia byť podmienky jeho použitia vykladané reštriktívne. Parlamentná väčšina si v prípade napadnutého zákona svoju vôľu presadila, pretože mala na to väčšinu. Naproti tomu parlamentná menšina ostala nevypočutá, pretože na jej vypočutie a realizáciu jej práv skrátené legislatívne konanie neposkytuje dostatočný ani primeraný priestor (práve z tohto dôvodu ho zákon pripúšťa len za mimoriadnych okolností, keď dôležitosť a rozsah ohrozených záujmov odôvodňuje takýto mimoriadny zásah do práv parlamentnej menšiny).

(f) Aj keď v slovenskej parlamentnej praxi už viackrát došlo k vykonaniu skráteného legislatívneho konania bez toho, aby na to boli splnené podmienky podľa § 89 ods. 1 ZoRP, až doteraz sa to vždy udialo v priebehu volebného obdobia, keď národná rada týmto spôsobom obmedzila/ukrátila v podstate len „samu seba“, nakoľko by stihla prijať príslušné zákony počas toho istého volebného obdobia aj v riadnom legislatívnom procese. Prípád napadnutého zákona je však špecifický a bezprecedentný práve tým, že parlamentná väčšina, ktorá ho v skrátenom legislatívnom konaní schválila, by ho už (úplne vlastnou vinou a z dôvodov, ktoré mala 4 roky úplne pod svojou kontrolou) v riadnom legislatívnom procese prerokovať a schváliť nestihla. Zneužitie inštitútu skráteného legislatívneho konania v čase volebnej kampane je tiež v rozpore s požiadavkou potrebnej miery zdržanlivosti národnej rady v záujme ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti. Ak by som tento postup nechala nepovšimnutý, a ak by ho nechal nepovšimnutý aj ústavný súd, zneužívanie skráteného legislatívneho konania by sa mohlo stať veľmi frekventovanou realitou a bežnou súčasťou každej budúcej volebnej kampane. V takom prípade by sa celý ZoRP stal obsolentným právnym predpisom, pretože by bolo jedno, čo sa v ňom ustanovuje, a parlamentná väčšina by si bez ohľadu na jeho ustanovenia mohla robiť, čokoľvek sa jej práve zachce.»

7. Na základe uvedeného navrhovateľka navrhla, aby ústavný súd nálezom takto rozhodol:

*„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 u dopĺňajú niektoré zákony nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky.“*

8. Navrhovateľka k ňou zvolenej formulácii petitu predmetného návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov ďalej uviedla:

*«Uvedomujem si, že ústavný súd vo svojej rozhodovacej praxi konštantne posudzuje v konaní o súlade zákona s ústavou novelizovaný zákon, nie zákon, ktorým sa mení doterajší zákon (novelizačný zákon). Avšak vzhľadom na to, že týmto návrhom nenamietam nesúlad obsahu napadnutého zákona s ústavou, ale „len“ procedurálne nedostatky pri prijatí napadnutého zákona, ktoré postihujú napadnutý zákon ako celok, nie je na mieste, aby ústavný súd posudzoval súlad zákonov novelizovaných napadnutým zákonom, ale naopak je potrebné, aby predmetom ústavného prieskumu bol napadnutý zákon ako novelizačný zákon.»*

## **II.**

### **Relevantná právna úprava**

9. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

10. 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.

11. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh prezident Slovenskej republiky.

12. Podľa čl. 131 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy v pléne. Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

13. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

14. Podľa § 42 ods. 2 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) návrhom na začatie konania je návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy.

15. Podľa § 45 zákona o ústavnom súde je ústavný súd viazaný rozsahom a dôvodmi návrhu na začatie konania, ak § 89 neustanovuje inak.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. Podľa § 74 písm. b) 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 prezident.

20. 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 nesúlada 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.

21. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

22. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

23. Podľa čl. 31 ústavy zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

### **III.**

#### **Predbežné prerokovanie návrhu prezidentky Slovenskej republiky**

24. Ústavný súd konštatuje, že podanie navrhovateľky je možné kvalifikovať ako návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy v spojení s § 42 ods. 2 písm. a), § 74 a nasl. zákona o ústavnom súde.

25. Podstatou návrhu navrhovateľky na začatie konania o súlade právnych predpisov je namietaný nesúlady zákona č. 46/2020 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy. Výhrady navrhovateľky sa týkajú výhradne legislatívneho procesu, v ktorom bol návrhom na začatie konania napadnutý zákon č. 46/2020 Z. z. prijatý Národnou radou Slovenskej republiky. Podľa názoru navrhovateľky v rámci tohto legislatívneho procesu došlo k hrubému a bezprecedentnému zneužitiu inštitútu skráteného legislatívneho konania.

26. Ústavný súd návrh navrhovateľky na začatie konania o súlade právnych predpisov predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde.

Na predbežnom prerokovaní preskúmal, či návrh navrhovateľky na začatie konania o súlade právnych predpisov obsahuje všeobecné náležitosti podania (§ 39 zákona o ústavnom súde), všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania (§ 43 zákona o ústavnom súde) a osobitné náležitosti návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov (§ 75 zákona o ústavnom súde) a či nie sú dané dôvody na jeho odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

27. V rámci predbežného prerokovania s prihliadnutím na navrhovateľkou formulované argumenty ústavný súd dospel k záveru, že jej návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov 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 24. júna 2020

Ivan Fiačan  
predseda pléna Ústavného súdu  
Slovenskej republiky