

ÚSTAVNÁ HODNOTA DLHODOBEJ UDRŽATEĽNOSTI HOSPODÁRENIA ŠTÁTU

Článok 55a Ústavy Slovenskej republiky chráni dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky vrátane efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. Možné negatívne zásahy do dlhodobej udržateľnosti zo strany zákonodarcu vyžadujú, aby bola predmetná ústavná hodnota v legislatívnom procese náležitým spôsobom zohľadnená.

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 13/2022 z 13. decembra 2022)

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Jany Laššákovéj, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky**, zastúpenej advokátom JUDr. Petrom Kubinom, Bottova 2A, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení čl. I, čl. II bodov 1, 2, 3 a § 52zžo v bode 9, čl. III bodov 1, 3, 6, 7 a 8, čl. IV, čl. V, čl. VI bodu 1, čl. VIII, čl. IX a čl. X zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov s Ústavou Slovenskej republiky, ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti a Dohovorom o právach dieťaťa za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia čl. I, čl. II bodov 1, 2, 3 a § 52zžo v bode 9, čl. III bodov 1, 3, 6, 7 a 8, čl. IV, čl. V, čl. VI bodu 1, čl. VIII, čl. IX a čl. X zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov **nie sú v súlade** s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.
2. Vo zvyšnej časti návrhu **nevyhovuje**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. PL. ÚS 13/2022-223 z 12. októbra 2022 podľa § 56 ods. 5 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu návrh navrhovateľky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení čl. I, čl. II bodov 1, 2, 3 a § 52zžo v bode 9, čl. III bodov 1, 3, 6, 7 a 8, čl. IV, čl. V, čl. VI bodu 1, čl. VIII, čl. IX a čl. X zákona č. 232/2022 Z. z.

o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o financovaní voľného času dieťaťa“ alebo „napadnutý zákon“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a s čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), s čl. 55a ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti“), ako aj s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 3 ods. 1 a s čl. 27 ods. 1 a 3 Dohovoru o právach dieťaťa (ďalej len „dohovor“). Navrhovateľka zároveň navrhla, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti ňou označených zákonných ustanovení, a to v prípade, ak by vo veci samej nerozhodol do 1. januára 2023, resp. v časti čl. III bodu 7 napadnutého zákona do 1. januára 2024, keď príslušné ustanovenia nadobudnú účinnosť.

2. Navrhovateľka napáda ustanovenia zákona o financovaní voľného času dieťaťa, ktorý bol prijatý Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) na jej 65. schôdzi 24. mája 2022 v skrátanom legislatívnom konaní [§ 89 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o rokovacom poriadku“ alebo „rokovací poriadok“)].

3. Navrhovateľka po doručení zákona o financovaní voľného času dieťaťa tento zákon 9. júna 2022 vrátila národnej rade s jej pripomienkami [čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy].

4. Národná rada zákon o financovaní voľného času prerokovala v druhom a treťom čítaní na jej 66. schôdzi 22. júna 2022 a predmetný zákon prijala nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov (čl. 84 ods. 3 ústavy).

5. Zákon o financovaní voľného času dieťaťa bol bez podpisu navrhovateľky vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej aj „zbierka zákonov“) 29. júna 2022, pričom navrhovateľkou napadnuté ustanovenia v čase podania jej návrhu nenadobudli účinnosť.

6. Námiety navrhovateľky k príslušným ustanoveniam zákona o financovaní voľného času dieťaťa možno rozdeliť do troch oblastí:

I.1. Nedostatky legislatívneho procesu (namietaný nesúlad s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy):

7. Navrhovateľka v úvode svojho návrhu pripomína, že aj národná rada je pri výkone svojich kompetencií viazaná ústavou, čo platí aj pre proces prerokovania a schvaľovania zákonov. Ak sa národná rada domnieva, že podmienky na skrátané legislatívne konanie sú nenáležité, môže zmeniť príslušné ustanovenia zákona o rokovacom poriadku, nemôže ich však svojvoľne porušovať.

8. Procedurálne pravidlá na prijímanie zákonov sú podľa navrhovateľky odrazom demokratického pluralitného systému, v ktorom má mať opozícia možnosť vyjadriť sa a presadiť aj záujmy menšiny. S uvedeným korešponduje povinnosť väčšiny rešpektovať ochranu menšín, v tomto prípade parlamentnej opozície, čím sa napokon realizuje aj samotná kontrola parlamentnej väčšiny.

9. Navrhovateľka ďalej s odkazom na judikatúru Ústavného súdu Českej republiky poukázala na to, že dôvodnosť skrátaného legislatívneho konania nemôže byť založená len na konsenze poslancov, ale musí vychádzať z reálnej a objektívnej závažnosti situácie, na ktorú je potrebné reagovať bezprostredne prijatím zákona alebo jeho zmenou (Pl. ÚS 53/10).

10. Navrhovateľka si uvedomuje, že doterajšia judikatúra ústavného súdu je naklonená zdržanlivejšiemu prístupu k posudzovaniu legislatívneho procesu, než je to v prípade Ústavného súdu Českej republiky, domnieva sa však, že závažný procedurálny nedostatok v tomto prípade a flagrantné zneužitie inštitútu skrátaného legislatívneho konania predstavujú

výnimočné okolnosti odôvodňujúce vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s ríslušnými ustanoveniami ústavy.

11. Na skrátené legislatívne konanie neboli podľa navrhovateľky splnené podmienky podľa § 89 zákona o rokovacom poriadku, ktorými sú existencia mimoriadnych okolností, ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozba značnej hospodárskej škody štátu.

12. Samotná úprava účinnosti napadnutej právnej úpravy od 1. januára 2023, resp. 1. januára 2024 vypovedá o neexistencii naliehavosti jej prijatia. Uvedené platí o to viac v situácii, keď časť zákona o financovaní voľného času dieťaťa, ktorá nebola navrhovateľkou v tomto konaní napadnutá, nadobudla účinnosť už 1. júla 2022.

13. Podľa navrhovateľky nebola splnená ani podmienka existencie mimoriadnej okolnosti, ktorá musí nastať náhle, nečakane a s tým, že sa na ňu nebolo možné pripraviť. Touto okolnosťou podľa jej názoru nemôže byť pandémia, ktorá trvá už tri roky. Splnenie tejto mimoriadnej okolnosti musí byť taktiež náležite odôvodnené, a to realnosťou ohrozenia, jeho bezprostrednosťou a konkrétnosťou. V tejto veci však podľa navrhovateľky neexistovala žiadna takáto mimoriadna okolnosť. Uvedené podľa jej názoru „potvrdil“ aj podpredseda vlády Slovenskej republiky a minister financií Slovenskej republiky, ktorý v národnej rade predkladal návrh zákona o financovaní voľného času dieťaťa vrátane návrhu na skrátené legislatívne konanie, keď na sociálnej sieti k procesu prijatia tohto zákona následne uviedol, že „bolo to rýchle, bez zbytočných diskusií... tak trocha bagrom“, pretože „inak by sa to nikdy nepodarilo“. Z uvedeného podľa názoru navrhovateľky vyplýva, že jediným dôvodom na skrátené legislatívne konanie bolo vylúčenie legitímnej politickej a odbornej diskusie a umlčanie názorových oponentov. Diskusia poslancov národnej rady je pritom chránená priamo z ústavy (čl. 31 ústavy), a teda požíva najvyššiu mieru právnej ochrany.

14. Vo svojom návrhu navrhovateľka ďalej zdôrazňuje, že ak by ústavný súd ponechal postup národnej rady v takejto situácii bez ústavnoprávnej sankcie, vo výsledku by to znamenalo, že zákonodarca nemusí dodržiavať pravidlá legislatívneho procesu, čo by viedlo k ďalším pokusom o zneužitie inštitútu skráteného legislatívneho konania.

15. Navrhovateľka v tejto časti uzatvára, že zákonodarca porušil viaceré princípy vyplývajúce z čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, a to princíp legality, princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov, princíp zákazu svojvôle a zneužitia moci, princíp transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci, ako aj princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti vyplývajúci z čl. 31 ústavy.

16. V dôsledku uvedeného sa navrhovateľka domnieva, že napadnutá práva úprava je v rozpore s označenými článkami ústavy.

I.2. Ochrana verejných financií (namietaný nesúlad s čl. 55a ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti):

17. Navrhovateľka v tejto časti svojho návrhu tvrdí, že rešpektuje skutočnosť, že pri nakladaní s verejnými financiami majú orgány politickej moci podstatnú mieru diskrecie vychádzajúcu z ich demokratického mandátu získaného vo voľbách, zdôrazňuje však, že štátna moc a verejné financie patria suverénovi, ktorým je ľud. Aj demokraticky ustanovený orgán či funkcionár je len dočasným vykonávateľom verejnej moci a správcom, nie vlastníkom verejných financií.

18. Podľa navrhovateľky sú podmienky nakladania s verejnými financiami prostredníctvom čl. 55a ústavy a ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti upravené priamo na ústavnej úrovni, pričom ich ciele sú na zákonnej úrovni implementované o. i. aj cez zákon

č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“), zákon 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 tvorbe právnych predpisov“), ako aj zákon č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartite) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tripartite“).

19. Predkladateľ návrhu zákona o financovaní voľného času dieťaťa mal v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách povinnosť uviesť všetky predpokladané finančné dôsledky schváleného zákona na rozpočet verejnej správy (§ 33 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách). Predmetnú povinnosť, ktorá sa rovnako týka aj skráteného legislatívneho konania, si však podľa navrhovateľky nesplnil.

20. Rovnako nebola splnená ani jeho povinnosť podľa zákona o tvorbe právnych predpisov, a to zabezpečiť účasť verejnosti na legislatívnom procese, v tomto prípade predovšetkým miest, obcí a samosprávnych krajov, ktoré by mohli zákonodarcu vopred varovať pred (nezamýšľanými) vplyvmi prijímanej právnej úpravy.

21. Navrhovateľka k týmto vplyvom a dopadom na samosprávu dopĺňa, že napadnutou právnou úpravou síce nedošlo k ustanoveniu nových úloh pre samosprávy (čl. 2 ods. 2 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti), avšak pri zachovaní objemu či rozsahu ich úloh im boli zásadným spôsobom zredukované finančné prostriedky určené na plnenie týchto úloh, čo je vo výsledku to isté, ako keby na samosprávu boli prenesené nové úlohy bez pridelenia príslušných finančných prostriedkov na ich plnenie.

22. Sporný zákon taktiež nebol prerokovaný v rámci mechanizmu tripartity a sociálnym partnerom nebol predložený [§ 4 ods. 3 písm. d) zákona o tripartite].

23. Všetky uvedené pochybenia či opomenutia boli podľa navrhovateľky zvýraznené práve využitím skráteného legislatívneho konania.

24. Navrhovateľka požiadala v súvislosti s posúdením dopadu zákona o financovaní voľného času dieťaťa na verejné financie o vyjadrenie aj Radu pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorej stanovisko je aj prílohou samotného návrhu. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vo svojom stanovisku uviedla, že schvaľovanie legislatívnych zmien s významným negatívnym dopadom na rozpočet bez toho, aby bolo v tom čase zrejme jeho prefinancovanie bez hlbšej diskusie a zdôvodnenia, je v rozpore s cieľmi stanovenými v čl. 55a ústavy. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť tiež poukázala na súčasnú historicky najvyššiu úroveň dlhu Slovenska a stredné až vysoké riziko dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

25. Navrhovateľka napokon v tejto časti svojho návrhu poukázala na skutočnosť, že všetci relevantní účastníci riadneho legislatívneho konania, ktorí boli jeho skrátením negatívne dotknutí (samospráva, Hospodárska a sociálna rada Slovenskej republiky, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, inštitúcie zastupujúce zamestnancov a zamestnávateľov), vyslovili s postupom prijatia zákona o financovaní voľného času dieťaťa ostrý nesúhlas a považujú ho za zneužitie skráteného legislatívneho konania. Navrhovateľka sa domnieva, že riadne legislatívne konanie so štandardnou politickou a odbornou diskusiou by malo vplyv aj na výslednú podobu zákona o financovaní voľného času dieťaťa.

26. V dôsledku uvedeného sa navrhovateľka domnieva, že predmetná právna úprava je v nesúlade s čl. 55a ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

I.3. Diskriminácia marginalizovaných skupín detí (namietaný nesúlad s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 3 ods. 1 a čl. 27 ods. 1 a 3 dohovoru):

27. Navrhovateľka v tejto časti svojho návrhu poukazuje na skutočnosť, že od 1. januára 2023 sa na deti, u ktorých sa dávky vyplácajú osobitnému príjemcovi, zníži prídavok a príplatok k prídavku na 20 eur, resp. 15 eur. Pre kategóriu detí s osobitným príjmom bude uplatňovanie zákona o financovaní voľného času dieťaťa nielen menej priaznivé v porovnaní s inými deťmi, ale dokonca dôjde k zníženiu celkovej im doteraz priznanej sumy, teda v roku 2023 na tom budú horšie než v roku 2022.

28. Na základe uvedeného navrhovateľka argumentuje, že pri prijímaní zákona o financovaní voľného času dieťaťa nebol zohľadňovaný najlepší záujem dieťaťa. Navyše, sporné ustanovenie je priamo cielené na jednu z najzraniteľnejších skupín, a to rómske deti z marginalizovaných komunít, ktoré často už teraz žijú v extrémnej chudobe a čelia diskriminácii v prístupe k vzdelaniu. Aj medzinárodné inštitúcie Slovensko opakovane upozornili na nedodržiavanie základných práv týchto detí a ich situácia by sa v dôsledku aplikácie takejto zmeny ešte zhoršila.

29. Článok III bod 6 zákona o financovaní voľného času dieťaťa prijatý ako pozmeňujúci návrh neobsahuje žiadne odôvodnenie, pričom z vyjadrení predkladateľa vyplýva, že cieľom má byť potrestanie rodičov za nesplnenie ich povinností vo vzťahu k ich deťom. Na dokreslenie situácie navrhovateľka poukazuje na vyjadrenie jedného z poslancov strany Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko na tlačovej besede, ktorý uviedol, že tento pozmeňujúci návrh mala presadiť práve strana Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko, ako aj na vyjadrenie predsedu tejto strany, ktorý mal na sociálnej sieti uviesť, že predmetná zmena bola „pretlačená“ z ich strany, aby „asociálom a osadníkom, ktorí riadne nevychovávali svoje deti,“ boli detské prídavky o polovicu znížené.

30. Navrhovateľka sa domnieva, že už inštitút osobitného príjemcu (ide zväčša o obec, pozn.) pri vyplácaní viacerých štátnych dávok slúži na to, aby sa zabezpečilo ich využitie na určený účel. Účelom prídavku na dieťa je prispieť na výchovu a výživu dieťaťa, pričom táto dávka je určená priamo dieťaťu, aj keď oprávnenou osobou je jeho právny zástupca. Znížením prídavku a príplatku k prídavku dôjde priamo k zhoršeniu situácie detí v osobitne zraniteľnej situácii, pretože im bude v nižšej miere zabezpečená strava, ošatenie, hygienické potreby a iné základné životné potreby.

31. Navrhovateľka upozorňuje na to, že príčiny tzv. záškoláctva u detí zo sociálne slabého prostredia a marginalizovaných rómskych komunít, ktoré má predmetné ustanovenie podľa už citovaných vyjadrení riešiť, sú rôzne (napr. nízky príjem rodiny, nedostatočná dopravná infraštruktúra, ťažkosti s adaptáciou na školské prostredie, sťažená komunikácia na úrovni škola a rodič) a ich riešením nie je krátenie prídavku na dieťa. Uvedené potvrdili aj Výskumný pedagogický ústav detskej psychológie a patopsychológie a Štátny pedagogický ústav, ktorých stanoviská si navrhovateľka vyžiadala a pripojila k svojmu návrhu.

32. Napadnutá právna úprava podľa navrhovateľky trestá dieťa za kroky jeho rodičov, a to v situácii, keď štát prostredníctvom osobitného príjemcu prevzal zodpovednosť za to, že štátne sociálne dávky splnia svoj účel, teda budú využité na zabezpečenie potrieb dieťaťa, a nie napr. na nákup niektorých návykových látok. Navyše, samotný štát má k dispozícii priestupkové a trestnoprávne sankcie proti rodičovi, ktorý zanedbáva povinnosti voči svojim deťom, preto už vôbec neexistuje dôvod na krátenie príslušných dávok na škodu samotného dieťaťa.

33. Vzhľadom na uvedené sa navrhovateľka domnieva, že čl. III bod 6 zákona o financovaní voľného času dieťaťa nie je v súlade s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 3 ods. 1 a čl. 27 ods. 1 a 3 dohovoru.

I.4. K návrhu na pozastavenie účinnosti navrhovateľkou napadnutých ustanovení zákona o financovaní voľného času dieťaťa:

34. Navrhovateľka k tejto časti svojho návrhu poukázala na hrozbu ohrozenia základných práv a slobôd v dôsledku tvrdenej diskriminácie (časť I.3. tohto nálezu), ako aj na hrozbu vzniku značnej hospodárskej škody prostredníctvom dopadov na rozpočtové hospodárenie Slovenskej republiky (časť I.2. tohto nálezu).

35. Uvedené hrozby sú podľa názoru navrhovateľky reálne a konkrétne, avšak uznáva, že vzhľadom na odloženú účinnosť ňou napadnutých ustanovení zákona o financovaní voľného času dieťaťa (1. január 2023, resp. 1. január 2024) nateraz nie sú bezprostredné. V dôsledku uvedeného navrhuje pozastaviť účinnosť predmetných zákonných ustanovení iba v prípade, ak by ústavný súd vo veci samej nerozhodol pred 1. januárom 2023, resp. 1. januárom 2024.

II.

Priebeh legislatívneho konania

36. Dňa 18. mája 2022 – vláda Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) uznesením č. 337/2022 schválila návrh (č. materiálu 20045/2022) na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

37. Dňa 19. mája 2022 – návrh zákona bol doručený národnej rade.

38. Dňa 19. mája 2022 – predseda národnej rady rozhodnutím č. 1069 z 19. mája 2022 pridelil vládny návrh zákona na prerokovanie Ústavnoprávnemu výboru národnej rady, Výboru národnej rady pre financie a rozpočet (gestorský výbor), Výboru národnej rady pre sociálne veci, Výboru národnej rady pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport a Výboru národnej rady pre kultúru a médiá. Predseda národnej rady určil lehotu na prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní vo výboroch s termínom ihneď na 65. schôdzi národnej rady.

39. Dňa 24. mája 2022 – prvé čítanie.

40. Národná rada schválila uznesenie č. 1472, ktorým posunula návrh zákona do druhého čítania, pridelila návrh zákona na prerokovanie už uvedeným výborom, určila gestorský výbor a lehotu na prerokovanie v druhom čítaní vo výboroch ihneď.

41. Dňa 24. mája 2022 – rokovanie výborov.

42. Uznesenie Výboru národnej rady pre kultúru a médiá č. 170 z 24. mája 2022 – odporúča schváliť.

43. Uznesenie Výboru národnej rady pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport č. 168 z 24. mája 2022 – odporúča schváliť.

44. Uznesenie Výboru národnej rady pre sociálne veci č. 192 z 24. mája 2022 – odporúča schváliť.

45. Uznesenie Výboru národnej rady pre financie a rozpočet č. 335 z 24. mája 2022 – odporúča schváliť s doplňujúcimi a pozmeňujúcimi návrhmi.

46. Uznesenie Ústavnoprávnemu výboru národnej rady č. 517 z 24. mája 2022 – odporúča schváliť s navrhovanou zmenou.

47. Uznesenie Výboru národnej rady pre financie a rozpočet č. 336 z 24. mája 2022 – schvaľuje spoločnú správu výborov.

48. Dňa 24. mája 2022 – druhé čítanie, návrh zákona bol posunutý do tretieho čítania.

49. Dňa 24.mája 2022 – tretie čítanie, návrh zákon bol schválený uznesením národnej rady č. 1475 z 24. mája 2022, zákon bol schválený 83 hlasmi z celkového počtu 131 prítomných poslancov.

50. Dňa 9. júna 2022 – navrhovateľka vrátila zákon o financovaní voľného času dieťať a národnej rade podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy.

51. Dňa 9. júna 2022 – predseda národnej rady rozhodnutím č. 1115 z 9. júna 2022 pridelil zákon vrátený navrhovateľkou na opätovné prerokovanie Ústavnoprávnemu výboru národnej rady a Výboru národnej rady pre financie a rozpočet (gestorský výbor) a určil lehotu na prerokovanie návrhu zákona v druhom čítaní vo výboroch s termínom do 13. júna 2022.

52. Dňa 14. júna 2022 – oba výbory prerokovali vrátený zákon. Ani jeden z výborov neprijal uznesenie z dôvodu nedosiahnutia nadpolovičnej väčšiny poslancov.

53. Dňa 22. júna 2022 – druhé čítanie, zákon bol posunutý do tretieho čítania.

54. Dňa 22. júna 2022 – tretie čítanie, zákon bol schválený 77 hlasmi z celkového počtu 142 prítomných poslancov.

III.

Stanoviská účastníkov konania, replika navrhovateľky, amicus curiae podania a verejné zasadnutie pléna

III.1. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:

55. K návrhu sa vyjadrila národná rada podaním z 18. augusta 2022. S návrhom sa nestotožnila a navrhla mu nevyhovieť.

56. Národná rada na úvod zdôraznila, že dodržanie podmienok na schválenie zákona v skrátanom legislatívnom konaní je otázkou ochrany zákonnosti, nie otázkou ochrany ústavnosti.

57. Pokiaľ ide o namietané nedostatky legislatívneho procesu, národná rada sa domnieva, že všetky zákonné podmienky na skrátané legislatívne konanie splnené boli. Dôvodová správa k tzv. prorodinnému balíku zákonov v parlamentnej tlači č. 1028 obsahuje všetky tieto dôvody.

58. Pokiaľ ide o vyjadrenia ministra financií Slovenskej republiky, tak on mohol proces prerokovania legislatívneho návrhu hodnotiť iba na vládnej úrovni, nie však na parlamentnej.

59. Vo vzťahu ku konkrétnym podmienkam na skrátané legislatívne konanie národná rada poukázala na mimoriadnu okolnosť, a to dôsledky krízy spojené s pandémiou COVID-19 a vojenským konfliktom na Ukrajine. Reálne náklady na bežný život rodín sa zvyšujú, čo opodstatňuje kroky štátu na ich kompenzáciu.

60. Navyše, spochybnenie skrátaného legislatívneho konania v tomto prípade by podľa národnej rady mohlo viesť k efektu tzv. snehovej gule, keďže v skrátanom legislatívnom konaní bolo v tomto volebnom období prijatých viacero zákonov práve v súvislosti s pandémiou COVID-19.

61. Pokiaľ ide o skutočnosť, či štátu hrozia značné hospodárske škody, národná rada odkázala na hrozbu pre podnikateľov, ktorá by sa nevyhnutne premietla do škody pre samotný štát.

62. K procesu prijímania napadnutého zákona národná rada uviedla, že k návrhu zákona sa vyjadrili príslušné výbory a že na jej schôdzi 24. mája 2022 bol poslancom vytvorený dostatočný priestor prihlásiť sa do rozpravy a vyjadriť sa. Aj samotné vrátenie zákona prezidentkou a jeho nové, resp. opätovné prerokovanie na schôdzi 22. júna 2022 svedčí v prospech záveru, že diskusia nebola obmedzená a že poslanci mali právo sa s návrhom v dostatočnej miere oboznámiť a vyjadriť sa k nemu.

63. Národná rada ďalej zdôraznila princíp trojdelenia moci a potrebu zdržanlivého prístupu ústavného súdu pri posudzovaní splnenia podmienok na skrátené legislatívne konanie. Navyše, ako už bolo uvedené, podľa národnej rady ide otázku zákonnosti, nie ústavnosti.
64. Pokiaľ ide o účinnosť tzv. prorodinného balíka, národná rada poukázala na potrebu dostatočného časového priestoru nevyhnutného na technickú realizáciu zamýšľanej finančnej pomoci rodinám, vyriešenie personálnych otázok, ako aj na naplánovanie a realizáciu mediálnej kampane. Tieto procesy nemôžu prebehnúť bez adekvátneho základu v okolnostiach danej veci platného zákona. Navyše, samotný daňový bonus sa uplatňuje už od 1. júla 2022.
65. K otázke ochrany verejných financií národná rada uviedla, že vplyv na rozpočet verejnej správy bol posudzovaný v prílohe návrhu napadnutého zákona. Rozpočet verejnej správy by bol zaťažený až od 1. januára 2023, teda podmienka podľa § 33 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách bola splnená. Ak má právny predpis nadobudnúť účinnosť až od nasledujúceho rozpočtového roka, tak dôsledky a dopady na rozpočet verejnej správy sa zohľadnia pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy až na nasledujúce obdobie.
66. Národná rada vyjadrila nesúhlas s myšlienkou, že schvaľovanie legislatívnych zmien s významným dopadom na rozpočet je možné len vtedy, ak je zřejmé ich prefinancovanie.
67. Národná rada zároveň poukázala na európsku rozpočtovú legislatívu a výnimku z pravidiel Paktu stability a rastu.
68. Podľa národnej rady ústavnému súdu neprislúcha hodnotenie stavu verejných financií ani hodnotenie ekonomického dopadu prijatých legislatívnych zmien. Ďalej upriamila pozornosť aj na očakávaný nadpríjem samospráv a tiež nedostatok informácií zo strany navrhovateľky k využitiu príspevku na záujmové vzdelávanie.
69. Priestor na bilaterálne rokovania s dotknutými subjektami bol podľa národnej rady vytvorený, keďže Ministerstvo financií Slovenskej republiky 24. mája 2022 zverejnilo tlačovú správu, v ktorej tieto relevantné subjekty prizvalo na rokovania.
70. Ak navrhovateľka poukazuje na úroveň štátneho dlhu a riziko dlhodobej udržateľnosti, tak národná rada uprednostnila zmiernenie dopadu inflácie, poklesu výroby a rastu cien energií na najzraniteľnejšiu skupinu obyvateľstva. V tomto smere národná rada poukázala aj na judikatúru ústavného súdu, v zmysle ktorej sú možnosti súdnej kontroly rozhodnutí zákonodarcu v oblasti verejných výdavkov limitované.
71. K tretej línii argumentácie, teda k diskriminácii a neodôvodnenému postihu detí za konanie ich rodičov, národná rada uviedla, že prijatím sporného ustanovenia sledovala legitímny cieľ zabezpečenia prístupu detí k vzdelaniu. Navyše, podmienenie prídavkov na deti školskou dochádzkou existuje vo viacerých krajinách východnej Európy. Napadnutá právna úprava nesmeruje proti určitej etnickej skupine, keď aj samotná navrhovateľka uviedla, že iba 51 % detí, pri ktorých je na prídavok na dieťa určený osobitný príjemca, pochádza z oblastí, kde je vyššia miera zastúpenia rómskej komunity.
72. K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy národná rada uviedla, že navrhovateľka nedostatočným spôsobom konkretizovala dôvody, na ktorých ho zakladá. V prípade vyhovenia tomuto návrhu by ústavný súd umožnil zásah do sociálnych práv občanov, ktorým by bol odopretý im priznaný právny nárok, teda určité sociálne benefity. Pokiaľ ide o obavy samospráv z výpadku daní z príjmov fyzických osôb, tieto sa nepotvrdili.

III.2. Stanovisko vlády Slovenskej republiky:

73. K návrhu sa vyjadrila podaním z 22. septembra 2022 aj vláda, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, ako vedľajší účastník konania. Aj vláda uviedla, že návrhu

navrhovateľky nemožno vyhovieť, pričom jej argumenty sa v zásade prekrývajú s argumentmi národnej rady.

74. Vo vzťahu k ústavnosti legislatívneho procesu vláda poukázala na svoje vlastné odôvodnenie skráteného legislatívneho konania, konkrétne epidemiologickú situáciu a vojenský konflikt na Ukrajine, s tým súvisiaci nárast cien tovarov a služieb a potrebu eliminácie hospodárskych škôd z dôvodu zníženého dopytu zo strany obyvateľstva, ako aj potrebu zabezpečenia práva rodičov na pomoc od štátu. Ďalej poukázala na povahu politického uváženia pri reakcii zákonodarcu na mimoriadnu udalosť a jeho širokú diskreciu v tejto otázke.

75. Podobne ako národná rada aj vláda poukázala na to, že dodržanie podmienok skráteného legislatívneho konania je otázkou zákonnosti, nie ústavnosti. Navyše, pri prerokúvaní napadnutého zákona v skrátenom legislatívnom konaní nedošlo k porušeniu ústavných práv poslancov či porušeniu iných ústavných princípov. Za návrh zákona hlasovali aj poslanci opozície, a naopak, proti hlasovali aj poslanci koalície. Všetkým poslancom bol daný primeraný priestor na zapojenie sa do diskusie.

76. Vláda rovnako ako národná rada zdôraznila potrebu zdržanlivosti ústavného súdu pri posudzovaní ústavnosti legislatívneho procesu, a to s odkazom na viaceré jeho rozhodnutia.

77. Zároveň odkázala na pozitívny záväzok štátu pomôcť rodičom, ktorí sa starajú o deti.

78. Vo vzťahu k ochrane verejných financií vláda doplnila a zdôraznila, že neexistuje okruh právnych predpisov, ktoré by boli vylúčené zo skráteného legislatívneho konania. Fiškálny dopad právneho predpisu či právnej úpravy nie je kritériom na posúdenie prípustnosti využitia skráteného legislatívneho konania.

79. Vláda tiež vyjadrila nesúhlas s názorom navrhovateľky, že imanentnou súčasťou riadneho legislatívneho procesu je diskusia s relevantnými účastníkmi. Táto diskusia môže slúžiť na skvalitnenie návrhu zákona, avšak nie je nevyhnutným predpokladom na vyslovenie súladu zákona s ústavou.

80. Ďalej vláda upriamila pozornosť na prognózu rastu reálneho HDP v dôsledku prijatia tzv. prorodinného balíčka, ako aj zníženie rizika chudoby.

81. K tvrdenej diskriminácii a neprimeranému postihu skupiny detí vláda zdôraznila povinnú povahu školskej dochádzky, ktorá vyplýva priamo z ústavy, ako aj zámer zákonodarcu motivovať deti a rodičov k splneniu si tejto povinnosti.

III.3. Replika navrhovateľky:

82. K stanoviskám národnej rady a vlády sa vyjadrila navrhovateľka podaním z 23. októbra 2022 a uviedla, že na svojom návrhu trvá. Pripomenula, že aj národná rada ako štátny orgán je viazaná princípom legality a čl. 2 ods. 2 ústavy. Argumentáciu v prospech splnenia podmienok na skrátené legislatívne konanie zo strany národnej rady a vlády považuje za abstraktnú a ich tvrdenia za sčasti vnútorne rozporné. Obavy národnej rady o efekte tzv. snehovej gule nie sú namieste, pretože opatrenia, ktoré boli prijaté na zamedzenie šírenia nebezpečnej nákazlivej choroby COVID-19, boli prijaté v čase, keď tento dôvod na skrátené legislatívne konanie existoval a bol úplne legitímny, čo však už nemožno povedať vo vzťahu k napadnutému zákonu.

83. Navrhovateľka zdôraznila, že národná rada ani vláda neobjasnili konkrétnu hrozbu značných hospodárskych škôd, ktorá by opodstatňovala využitie skráteného legislatívneho konania. Taktiež poukázala na návrh poslanca národnej rady na zmenu tzv. krúžkovného tým spôsobom, aby nadobudlo účinnosť až k 1. septembru 2024, a z toho vyplývajúcu absenciu akéhokoľvek bezprostredného ohrozenia základných ľudských práv a slobôd.

84. Ak národná rada a vláda odkazujú na potrebu technického a personálneho zabezpečenia, viac ako dvojmesačné oneskorenie vydania výzvy na predloženie ponuky na vývoj systému eAktivity nesvedčí v prospech tvrdenej naliehavosti. Rovnako neboli dosiaľ vyhlásené ani príslušné výberové konania. Navrhovateľka taktiež nesúhlasí s argumentom, že „potreba dať ľuďom pocit hneď teraz, že dostanú niečo neskôr“, podporuje záver o nevyhnutnosti skráteného legislatívneho konania.

85. Navrhovateľka opätovne zdôraznila ústavnú úpravu udržateľnosti hospodárenia, historicky najvyššiu úroveň štátneho dlhu a vynechanie relevantných účastníkov riadneho legislatívneho procesu z diskusie. Týmto bola výzva na diskusiu adresovaná vo forme tlačovej správy, aj to až po vypracovaní návrhu zákona a jeho predložení národnej rade.

86. Vo svojom vyjadrení navrhovateľka napokon znova upriamila pozornosť na trestanie detí za nečinnosť ich rodičov, ako aj na poslancecký návrh zákona, ktorým by sa sporný čl. III bod 6 napadnutého zákona vypustil, teda by sa odstránila ňou namietaná diskriminácia určitej skupiny detí a ich rodičov. Uvedená zamýšľaná oprava svedčí v neprospech skráteného legislatívneho konania, ako aj celkovo v neprospech kvality napadnutého zákona. Opäť zdôraznila dopad tohto opatrenia na marginalizované skupiny obyvateľov a potenciálnu diskrimináciu na základe rasy a etnika.

III.4. Podania amicus curiae:

87. Ústavnému súdu bolo v súlade s § 86 ods. 4 zákona o ústavnom súde doručených päť tzv. amicus curiae listov (podaní). Vzhľadom na ich obsah a relevanciu tam uvedených skutočností k prejednávánemu prípadu považuje ústavný súd za vhodné aspoň stručne odkázať na hlavné body týchto podaní.

III.4.1. Rómske advokačné a výskumné stredisko

88. Rómske advokačné a výskumné stredisko vo svojom podaní z 18. júla 2022 k namietanému nesúladu čl. III bod 6 napadnutého zákona poukázalo na viaceré príčiny tzv. záškoláctva, medzi ktoré patrí aj nedostatok finančných prostriedkov. Práve inštitút osobitného príjemcu rieši uvedený problém, keď osobitný príjemca pre dieťa zakúpi veci, ktoré potrebuje na účel plnenia školskej dochádzky.

89. Zníženie prídavku a príplatku k prídavku trestá deti za konanie, resp. opomenutie ich rodičov a ešte väčšmi môže prehlbovať samotné dôvody a príčiny zanedbávania povinnej školskej dochádzky predovšetkým rómskych detí. Predmetnú úpravu aj z uvedeného dôvodu možno podľa Rómskeho advokačného a výskumného strediska považovať za prejav protirómskeho rasizmu.

III.4.2. Senior analytik Útvaru hodnoty za peniaze

90. Senior analytik Útvaru hodnoty za peniaze vo svojom podaní z 12. augusta 2022 upriamil pozornosť ústavného súdu na výpočty, podľa ktorých až 73 % adresátov zníženia prídavku a príplatku k prídavku patrí k rómskej populácii, pričom v skutočnosti môže byť toto percento ešte vyššie. Uvedená skutočnosť podľa jeho názoru podporuje argument navrhovateľky o diskriminácii a až protirómskom rasizme v čl. III bode 6 napadnutého zákona.

91. Z Revízie výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením vypracovanej Inštitútom vzdelávacej politiky a Útvarom hodnoty za peniaze pre Slovensko vyplývajú nedostatky v oblasti sociálnej inklúzie. Konkrétne ide o napr. veľmi slabú dostupnosť služieb ranej starostlivosti pre znevýhodnené deti, nedostatok pedagogických asistentov

a odborných zamestnancov, nedostatočné dopravné spojenie, chýbajúcu jazykovú podporu rómskych detí, u ktorých slovenský jazyk nie je ich materinským jazykom, ako aj nadmerné využívanie opakovania ročníka u znevýhodnených žiakov.

92. Navyše, finančné sankcie pri boji s tzv. záškoláctvom fungujú v najlepšom prípade iba u niektorých podskupín žiakov, prípadne krátkodobo (Gil Keppens, Bram Spruyt, The impact of interventions to prevent truancy: A review of the research literature, *Studies in Educational Evaluation*, dostupné na <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2020.100840>).

III.4.3. Iniciatíva za právny štát

93. Iniciatíva za právny štát združujúca viaceré organizácie zastupujúce podnikateľský stav vo svojom podaní z 23. septembra 2022 poukázala na nespĺnenie podmienok na skrátené legislatívne konanie a na to nadväzujúcu absenciu odbornej diskusie, ako aj potenciálny odradzujúci efekt nepredvídateľnosti legislatívnych zmien tuzemských a zahraničných investorov.

III.4.4. Občianske združenie VIA IURIS

94. Občianske združenie VIA IURIS vo svojom podaní z 3. novembra 2022 poukázalo na neprimerane časté využívanie skráteného legislatívneho konania národnou radou, a to predovšetkým počas VIII. volebného obdobia, keď takmer štvrtina všetkých zákonov bola schválená v rámci skráteného legislatívneho konania (v roku 2020, keď vypukla pandémia COVID-19, to bola až takmer polovica).

95. Zároveň odkázalo na kritický postoj Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej len „Benátska komisia“) k zrýchleným formám legislatívneho procesu. Benátska komisia už uviedla (v stanovisku prijatom na 131. plenárnom zasadnutí 17. – 18. júna 2022 k novelám zákona o všeobecných súdoch v Gruzínsku z decembra 2021), že žiadna zmysluplná debata nie je možná, ak je návrh zákona prezentovaný a prijatý náhle a v rýchllosti v zrýchlenom konaní, ktoré obmedzuje verejné a parlamentné preskúmanie. Nedostatočná diskusia počas legislatívneho procesu negatívne ovplyvňuje aj kvalitu výslednej legislatívy. Podľa Benátskej komisie by väčšina nemala manipulovať procesom s cieľom vyhnúť sa verejnému pripomienkovaniu. Benátska komisia tiež konštatovala, že hoci neexistujú medzinárodné štandardy týkajúce sa dĺžky legislatívneho procesu, možnosť verejnej diskusie musí byť zachovaná. Benátska komisia opakovane konštatovala, že opatrnosť a seba-obmedzenie sú nevyhnutné, keď sa postupuje v skrátenom legislatívnom konaní, a hoci tento postup môže byť v súlade s národnou legislatívou, takýto prístup nie je vhodný pre prijímanie zákonov v prípade komplexných a citlivých záležitostí, ktoré majú významný sociálny a politický dopad, a je veľmi otáznym z hľadiska transparentnosti, inkluzívnosti, demokratickej legitimity a zodpovednosti.

96. Aj Európska komisia v Správe o právnom štáte 2022 vo vzťahu k Slovensku poukázala na absenciu dostatočnej diskusie pri prijímaní zákonov, zvlášť takých, ktoré prinášajú významné zmeny.

III.4.5. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

97. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vo svojom podaní z 8. novembra 2022 odkázala na svoje stanovisko, ktoré navrhovateľka priložila k jej návrhu, a doplnila aktuálne informácie nad rámec uvedeného stanoviska.

98. Medzi (nové) relevantné informácie patrí zhoršenie vyhládok ekonomiky vrátane spotreby domácností. Najväčší dopad sa očakáva koncom roku 2022 a v roku 2023, keď popri prudkom spomalení ekonomického rastu (riziká pre recesiú vzrástli) dôjde k poklesu reálnych miezd dva roky po sebe a inflačný šok najmä z cien energií vyústi do poklesu spotreby domácností. Na historické minimum sa zníži i miera úspor domácností. Rozsah negatívneho dopadu bude vo veľkej miere závisieť od regulačných opatrení zabraňujúcich skokovému nárastu cien elektriny a plynu pre domácnosti či kompenzačných opatrení pre firmy. Doteraz avizované (dočasné) opatrenia naznačujú, že tie samotné by mohli výrazne tlmiť dopad energetickej krízy nielen na ekonomiku, ale aj na domácnosti.

99. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť zdôraznila, že vláda zatiaľ nepredstavila také opatrenia, ktoré by dostatočne prispievali k znižovaniu vysokej úrovne dlhu, a aktívne tak zabránila spusteniu najprísnejších sankcií spojených s prekročením najvyššieho pásma limitu dlhu. Naopak, prijímaním nových trvalých opatrení s účinnosťou od roku 2023 v celkovej výške viac ako 1 % HDP (opatrenia na podporu rodiny, rodičovský dôchodok v rámci dôchodkovej reformy, valorizácia miezd vo verejnej správe a v zdravotníctve) bez dostatočnej kompenzácie v iných častiach rozpočtu naďalej spôsobuje rast dlhu. Rada odhaduje, že bez prijatia dodatočných konsolidačných opatrení by úroveň hrubého dlhu bola stále vyššia ako (každoročne klesajúci) horný limit dlhovej brzdy na celom horizonte prognózy, pričom v roku 2025 by dlh presiahol horný limit o 3 % HDP.

100. Oproti pôvodnému stanovisku boli od júna 2022 zaznamenané aj pozitívne vplyvy, ktoré znižujú riziko prekročenia vysokého pásma rizika dlhodobej udržateľnosti. Ide najmä o prijatie zákona č. 352/2022 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. Pozitívny dlhodobý dopad prijatia opatrení v dôchodkovom systéme s vplyvom približne 1 % HDP je tak výrazne znížený negatívnym dopadom samotného tzv. prorodinného balíčka s vplyvom 0,7 % HDP. Aj napriek prijatiu zásadných zmien v dôchodkovom systéme dlhodobá udržateľnosť sa bude po zohľadnení ostatných negatívnych externých vplyvov (vojna na Ukrajine) pravdepodobne stále nachádzať blízko hornej hranice pásma stredného rizika.

101. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť zdôraznila, že vlády rezignovali na snahu predstaviť opatrenia, ktoré by presahovali horizont najbližšieho rozpočtového roka. Nezmenilo sa to ani pri aktuálnom návrhu rozpočtu a konsolidačná stratégia chýba už tretí rok v rade.

102. Pokiaľ ide o efektivitu využívania verejných zdrojov, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť uviedla, že ak je hlavným cieľom, resp. jedným z cieľov zníženie chudoby, mieru rizika chudoby v rodinách s deťmi je možné výrazne znížiť aj použitím menšieho množstva finančných prostriedkov. Pri simulácii výpočtami tzv. prorodinný balík zníži mieru rizika chudoby o 5,2 p.b. s vynaložením finančných prostriedkov v objeme 1,1 mld. eur a ak by boli dávky zvýšené len rodinám s príjmom pod mediánom (904 eur), miera rizika chudoby by klesla o 5,9 p.b. – avšak potrebný objem finančných prostriedkov by bol 549 mil. eur. Ak by dávky boli zvýšené len rodinám s príjmom pod hranicou chudoby (543 eur), miera rizika chudoby by klesla o 7,7 p.b. a vynaložený objem finančných prostriedkov by bol podľa odhadu 183 mil. eur.

103. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť dospela k záveru, že samotná skutočnosť, že navrhované opatrenia znižujú riziko chudoby všetkých alebo vybraných skupín rodín, ešte neznamená, že ide o najefektívnejšie vynaložené prostriedky. Súčasťou legislatívneho procesu nebolo skúmanie, či by sa rovnaký, prípadne lepší efekt z hľadiska zmeny miery rizika chudoby domácností nedosiahol inou kombináciou opatrení.

104. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť zaslala ústavnému súdu ďalšie svoje podanie z 18. novembra 2022, v ktorom ústavný súd v nadväznosti na vyjadrenia národnej rady na verejnom ústnom pojednávaní ubezpečila, že pri tvorbe svojich stanovísk má (mala) k dispozícii všetky aktuálne a relevantné údaje. Taktiež korigovala vyjadrenie národnej rady, že mu v rámci skráteného legislatívneho konania zaslala svoje vyjadrenie – národnej rade nebolo počas skráteného legislatívneho konania zaslané žiadne stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

III.5. Vyjadrenie Národnej rady Slovenskej republiky:

105. Dňa 9. novembra 2022 bolo ústavnému súdu doručené vyjadrenie národnej rady, v ktorom poukázal na zákony schválené 8. novembra 2022 a ich vplyv na predmet tohto konania.

106. Novelou napadnutého zákona schválenou 8. novembra 2022 bol z napadnutého zákona vypustený čl. III bod 6, teda ustanovenie, ktoré navrhovateľka napadla pre ňou tvrdenú diskrimináciu. Vo vzťahu k tejto časti národná rada navrhla konanie zastaviť.

107. Novelou napadnutého zákona z 8. novembra 2022 bola taktiež posunutá účinnosť čl. I bodov 1 až 10 na 1. január 2025 a boli vypustené body 1, 3, 7 a 8 z čl. III napadnutého zákona. Národná rada navrhla uvedené skutočnosti zohľadniť pri rozhodovaní v tejto veci.

108. Napokon národná rada poukázala na pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslancov Milana Kuriaka, Milana Vetráka a Petra Vonsa k novele zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (parlamentná tlač. 1121), ktorým sa navyšuje daňový bonus zo 100 eur na 140 eur, a kompenzáciu dopadov tohto opatrenia na samosprávy, teda postup národnej rady spôsobom, ktorý nevedie k vzniku hrozby značnej hospodárskej škody. Na viaceré už uvedené zmeny právnej úpravy (účinné od 1. januára 2023) upriamila pozornosť ústavného súdu aj v podaní z 12. decembra 2022, v ktorom navrhla konanie v relevantných častiach zastaviť.

III.6. Ústne pojednávanie:

109. Dňa 9. novembra 2022 sa na ústavnom súde konalo verejné ústne pojednávanie vo veci za účasti právneho zástupcu navrhovateľky a povereného zástupcu národnej rady. Vláda ako vedľajší účastník konania sa napriek predvolaniu nedostavila a svoju neúčast' neospravedlnila.

110. Sudca spravodajca prítomných oboznámil s obsahom súdneho spisu a následne bol účastníkom konania poskytnutý priestor opätovne sa vyjadriť k predmetu tohto konania a následne odpovedať na otázky ústavného súdu.

111. Právny zástupca navrhovateľky aj poverený zástupca národnej rady odkázali na obsah predošlých vyjadrení.

112. Nad rámec uvedeného k tretiemu bodu návrhu, teda namietanej diskriminácii, poverený zástupca národnej rady poukázal na to, že sankčný mechanizmus za tzv. záškoláctvo sa presúva na úroveň trestania v správnom konaní.

113. Právny zástupca navrhovateľky poukázal na posunutie účinnosti časti napadnutej právnej úpravy (tzv. krúžkovné) na 1. január 2025, čo podľa jeho názoru podporuje argument o absencii akejkoľvek naliehavosti prijatia napadnutého zákona.

114. Poverený zástupca národnej rady k legislatívnemu procesu zdôraznil, že rokovania prebiehali aj s opozíciou a že všetci poslanci mali dostatočný priestor diskutovať a vyjadriť sa. V súvislosti s podmienkami na skrátené legislatívne konanie národná rada poukázala na hrozbu vzniku škody štátu, ktorú bolo možné takýmto spôsobom vyriešiť až od 1. januára 2023 z peňazí z rozpočtu na budúci kalendárny rok. Pokiaľ ide o plnenie plánu na zavedenie celého

systemu, národná rada konštatovala, že Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky plánuje na zavedenie systému pomoci rodinám až do výmeny príslušného ministra neplnilo.

115. Právny zástupca navrhovateľky zopakoval, že navrhovateľka nespochybňuje pomoc rodinám a občanom, avšak ak nie je pomoc potrebná a podaná ihneď, nie je dôvod prijímať právnu úpravu v skrátrenom legislatívnom konaní. Už len skutočnosť, že úpravy a opravy napadnutého zákona je možné ešte pred jeho účinnosťou vykonať v riadnom legislatívnom konaní, svedčí v prospech dôvodnosti jej návrhu.

116. Na otázku ústavného súdu o obmedzení diskusie poslancov národnej rady právny zástupca navrhovateľky uviedol, že reálny či konkrétny zásah do diskusie poslancov navrhovateľke nie je známy.

117. Právny zástupca navrhovateľky sa pridržiava názoru, že s odkazom na čl. 55a ústavy musia byť významné zásahy do rozpočtu či hospodárskej udržateľnosti prijímané len v riadnom legislatívnom konaní.

118. Poverený zástupca národnej rady zotrval na svojom stanovisku, že ústavná hodnota trvalej udržateľnosti v čase krízy ustupuje.

119. Právny zástupca navrhovateľky poukázal na skutočnosť, že v prípade riadneho legislatívneho procesu by sa k návrhu zákona vyjadrila aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, skrátеныm legislatívnym konaním bola v podstate obídená.

120. Poverený zástupca národnej rady uznal, že skrátенé legislatívne konanie mohlo byť aspoň v časti na škodu veci, a to v prípade absencie dostatočnej diskusie k čl. III bodu 6 napadnutého zákona, teda tvrdenej diskriminácii, čo však národná rada následne upravila v súlade s výhradami navrhovateľky.

IV.

Posúdenie dôvodnosti návrhu

121. Ústavný súd preskúmal napadnutý zákon najskôr z hľadiska ústavnosti legislatívneho procesu (prvý a druhý okruh námietok navrhovateľky) a následne, aj z pohľadu jeho obsahu (tretia námietka týkajúca sa diskriminácie). V tomto bode ústavný súd považuje za potrebné ozrejmiť, že napadnutie procesu prijatia právneho predpisu vymedzuje v relevantnej časti aj predmet konania takým (špecifickým) spôsobom, že jeho novely sa do predmetu tohto konania nepremietli, ako by to mohlo byť v prípade napadnutia nesúladu zákona s ústavou z dôvodu jeho obsahu (porov. a contrario PL. ÚS 8/2013, PL. ÚS 9/2014, PL. ÚS 21/2014). Vo vzťahu k neústavnosti legislatívneho procesu preto ústavný súd predmet konania vymedzil tak, ako bol na ústavnom súde aj pôvodne napadnutý, prijatý na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde) a ako je uvedený aj v záhlaví tohto nálezu. Takto špecifikovaný predmet konania (napadnutý zákon) je platný, aj keď stále nie účinný, k čomu už v dôsledku vyhlásenia tohto derogačného nálezu nemôže dôjsť.

IV.1. K namietaným nedostatkom legislatívneho procesu:

IV.1.1. Všeobecné východiská

122. Slovenská republika je demokratickým a právnym štátom (čl. 1 ods. 1 ústavy). Tieto dva princípy sa zvlášť prelínajú v zákonodarnom procese. Volení poslanci (demokracia) prerokúvajú, diskutujú a hlasujú (demokracia) v ústavou a zákonom stanovenom procese (právny štát) o návrhoch právnych noriem, ktoré sa stanú zákonmi (právny štát). Zákony tak

prerokúva a prijíma v ústave a v rokovacom poriadku stanovenom procese národná rada [čl. 86 písm. a) v spojení s čl. 72 ústavy]. Ústavný text obsahuje základné normy, ktoré upravujú proces prijímania zákonov, pričom okrem noriem, ktoré priamo upravujú prijímanie zákonov, sú nimi aj normy upravujúce pluralitnú diskusiu a tvorbu vôle poslancov.

123. Ústavný súd na základe svojej doterajšej judikatúry volí triezvy prístup k posudzovaniu legislatívneho procesu, majúc na mysli minimalizáciu zásahov do právomoci národnej rady. Vo vzťahu k posudzovaniu ústavnosti zákonodarného procesu ústavný súd už viackrát konštatoval, že vzhľadom na rešpektovanie systému trojdelenia štátnej moci je racionálne zdržanlivý pri svojich zásahoch do činnosti národnej rady, ktorá má výsadné postavenie voči ostatným najvyšším orgánom dané predovšetkým jej odvodenosťou od kreačného aktu ľudu, ktorý reprezentuje, čím predstavuje (popri prezidentovi Slovenskej republiky) orgán s najsilnejšou demokratickou legitimitou (I. ÚS 76/2011, PL. ÚS 4/2018, PL. ÚS 26/2019).

124. Ako ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre ustálil, prieskum ústavnosti legislatívneho procesu má špecifiká, ktoré ho odlišujú od prieskumu súladu právnych predpisov ako takých. Nejde totiž o prieskum obsahu právnej normy, ale o prieskum procedúry, kde môžu zohrávať značnú rolu aj skutkové okolnosti pri prijímaní. Taktiež účinky derogačného nálezu môžu byť odlišné (PL. ÚS 13/2020). Ak sa preskúmava zákon z jeho obsahového hľadiska, v praxi to môže viesť k zrušeniu niektorých jeho sporných ustanovení, zatiaľ čo procedurálne vady by zapríčinili zrušenie zákona ako celku, čo má vo svojom dôsledku väčší dopad na právny poriadok a právnu istotu jeho subjektov.

125. Navrhovateľka pred ústavným súdom namieta, že pri prijímaní napadnutého zákona podmienky na skrátané legislatívne konanie splnené vôbec neboli a že táto skutočnosť v súčte s ďalšími jej námietkami vyvoláva napätie nielen so zákonom o rokovacom poriadku, ale aj so samotnou ústavou.

126. Ústavný súd s prihliadnutím na námietky navrhovateľky poukazuje na to, že jeho úlohou nie je zastávať pozíciu „odvolacieho súdu“ vo vzťahu k posudzovaniu naplnenia podmienok na skrátané legislatívne konanie, ale vystupovať ako ochranca ústavných princípov vzťahujúcich sa na legislatívny proces (vrátane skrátaného legislatívneho konania) vyplývajúcich z ústavy.

127. Ústavný súd k posudzovaniu legislatívneho procesu judikoval, že nerešpektovanie zákonnej úpravy môže za istých okolností dosiahnuť ústavnú intenzitu (PL. ÚS 11/2012; k nadradenosti ústavy pozri aj Limbach, Jutta. “The Concept of the Supremacy of the Constitution.” *The Modern Law Review*, vol. 64, no. 1, 2001). Hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného postupu môže mať v zmysle judikatúry ústavného súdu za následok rozpor prijatého zákona so samotnou ústavou (PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 26/2019). V povahe ústavného štátu je totiž ochrana reprezentatívnej demokracie, právneho štátu a základných práv a slobôd jednotlivcov i proti vlastným orgánom a dokonca aj proti zákonodarcovi samotnému (KLOKOČKA, V., *Ústavní systémy evropských států*, 2006, Praha: Linde. 370 s.).

128. V zásade však musí ísť o také porušenie pravidiel zákonodarného procesu, ktoré predstavuje aj zásah do ústavou garantovaných predovšetkým poslaneckých, menšinových práv (podrobnejšie PL. ÚS 13/2020; podobne na danú problematiku nahliadajú aj iné európske súdy, napr. Ústavný súd Talianskej republiky v rozhodnutí č. 9/59 z 9. 3. 1959; Ústavný súd Španielska v rozhodnutí č. 57/1989; Spolkový ústavný súd Nemecka v rozhodnutiach BvL 4/11, 2 BvL 5/11, 2 BvL 4/13 – BverfGE 150, 204; 2 BvL 1/09 – BverfGE 150, 345; Ústavná rada Francúzska v rozhodnutiach č. 84-181 DC z 11. 10. 1984, č. 89-261 DC z 28. 7. 1989

a č. 99-274 DC z 29. 5. 1990, Ústavný súd Českej republiky v nedávnom náleze sp. zn. Pl. ÚS 7/22 z 13. septembra 2022).

129. Vzhľadom na uvedené nemožno prisvedčiť tvrdeniu národnej rady a vlády, že pri preskúvaní legislatívneho procesu pôjde vždy iba o posudzovanie jednoduchej, resp. bežnej zákonnosti.

130. Ústavný súd už judikoval, že vníma isté napätie medzi potrebou podporovať demokratické procesy na jednej strane a procedurálnou autonómiou suverénnej národnej rady pri výkone jej kompetencií. Článok 92 ods. 2 ústavy ustanovuje, že rokovanie národnej rady a jej výborov ustanoví zákon. Týmto zákonom je rokovací poriadok. Na jednej strane platí, že nie každé porušenie zákona je porušením ústavy, ale na druhej strane zo skutočnosti, že rokovací poriadok má povahu zákona, a nie interného predpisu parlamentu, ako to býva v niektorých parlamentných kultúrach, vyplýva i záujem ústavodarcu dať rokovaciemu poriadku vonkajšiu právne záväznú formu. Inými slovami, forma zákona znamená, že ústavnú intenzitu môžu dosahovať také porušenia zákona, ktoré by neboli porušením ústavy, ak by boli upravené len uznesením parlamentu. Parlamentná procedúra preto nie je úplne mimo kontroly ústavného súdu (PL. ÚS 11/2012).

131. Ústavný súd v tomto smere pripomína, že zákonodarná moc má špecifické postavenie v tom, že požiadavky a pravidlá zákonodarného procesu stanovuje sama a v podmienkach Slovenskej republiky ich vyjadruje v zákone o rokovacom poriadku národnej rady, ktorý môže kedykoľvek zmeniť či dokonca zrušiť. Pokiaľ tak ale neurobí, je aj ona viazaná ňou samou stanovenými pravidlami (PL. ÚS 26/2019).

132. Ak sa totiž parlament rozhodol prijať svoje vnútorné pravidlá vo forme zákona, vzdal sa tým dobrovoľne časti svojej autonómie v prospech jeho externej kontroly, čo súčasne ale znamená, že orgán vykonávajúci takúto externú kontrolu parlamentných pravidiel by mal autonómiu parlamentu rešpektovať a vstupovať do nej len v nevyhnutnom rozsahu, ak nie je iný spôsob nápravy, resp. iný spôsob nápravy nebol použitý alebo situáciu nevyriešil (PL. ÚS 6/2017).

133. Rokovací poriadok má špecifické postavenie v tom, že je zákonom, ktorý reguluje zákonodarný proces v národnej rade a sám je teda jeho výsledkom, ale tiež jeho strojcom, pretože stanovuje pravidlá parlamentnej zákonodarnej procedúry. Ústavný súd ako súdny orgán ochrany ústavnosti má oprávnenie preskúmať ústavnosť parlamentnej procedúry, pretože táto má vzťah k výkonu ústavných právomocí národnej rady, osobitne pri jej postavení jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu Slovenskej republiky (ibid.).

134. Zohľadňujúc uvedené východiská, ústavný súd preskúmal navrhovateľkou napadnutý legislatívny proces pri prijímaní napadnutej právnej úpravy.

IV.1.2. Posúdenie splnenia zákonných podmienok na skrátené legislatívne konanie

135. Pokiaľ ide o splnenie podmienok na skrátené legislatívne konanie, navrhovateľka argumentuje, že tieto v tomto prípade zjavne splnené neboli. Za mimoriadnu okolnosť nemožno podľa nej považovať pandémiu COVID-19 ani vojenský konflikt na Ukrajine, keďže medzi nimi a napadnutou právnou úpravou nie je súvis. Taktiež neboli relevantným a presvedčivým spôsobom špecifikované základné práva, ktoré by mali byť ohrozené, ako ani ohrozenie bezpečnosti či hrozba hospodárskej škody štátu. Uvedené je umocnené tým, že napadnutá právna úprava mala nadobudnúť účinnosť od 1. januára 2023, resp. 1. januára 2024 (medzičasom v časti tzv. krúžkovného od 1. januára 2025, pozn.).

136. Napadnutá právna úprava sa týka v podstate troch oblastí úpravy, a to poskytovania príspevku na voľnočasové aktivity detí (tzv. krúžkovné, čl. I, IV, V, VI, VIII, IX a X), daňového bonusu (čl. II) a prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa (čl. III).

137. Napadnutá právna úprava zavádza systém financovania voľného času dieťaťa prostredníctvom príspevkov na voľnočasové aktivity dieťaťa, teda aktivity v oblasti vzdelávania, kultúry a športu. Na realizáciu týchto aktivít sa poskytuje mesačný príspevok, ktorý je účelovo viazaný len na úhradu voľnočasových aktivít a poskytuje sa na novozriadené konto dieťaťa. Napadnutá právna úprava tiež zvyšuje tzv. daňový bonus a zvyšuje sumu prídavku a príplatku k prídavku. Samotná dôvodová správa odkazuje na nový systém ako na „daňovú revolúciu“, ktorej cieľom je „podpora voľnočasových aktivít dieťaťa v oblasti vzdelávania, športu a kultúry prostredníctvom finančného príspevku, aby boli tieto aktivity prístupnejšie čo najväčšej skupine detí“.

138. Po preskúmaní predložených dokumentov možno zo strany ústavného súdu uviesť, že v prípade napadnutej právnej úpravy ide o systémové riešenie podpory voľnočasových aktivít detí a podpory rodín s deťmi, nie o jednorazovú a bezprostrednú pomoc v reakcii na určitú nepredvídanú situáciu či okolnosť. Už samotná dôvodová správa naznačuje tzv. revolúciu v oblasti daní, pri ktorej sa stráca deklarovaný priamy súvis s pandémiou COVID-19 či vojenským konfliktom na Ukrajine. Navyše, tieto systémové zmeny majú nadobudnúť účinnosť najskôr až o približne pol roka a najneskôr až takmer 2 roky po ich prijatí v národnej rade.

139. Takúto systémovú zmenu, ktorej forma a obsah sa medzičasom prehodnocujú a ktorej účinnosť sa v časti posúva ešte väčšmi do budúcnosti (pozri bod 107 tohto nálezu), preto už na prvý pohľad nemožno považovať za reakciu na mimoriadnu situáciu pandémie COVID-19 ani vojenského konfliktu na Ukrajine. Uvedené mimoriadne okolnosti či situácia v rozhodnom čase síce existovali, avšak medzi nimi a napadnutou právnou úpravou absentuje príčinná súvislosť. Uvedenému, teda absencii príčinnej súvislosti, nasvedčuje aj skutočnosť, že zmeny v podpore rodín s deťmi boli zo strany vlády avizované už v novembri 2021, teda niekoľko mesiacov pred vypuknutím vojenského konfliktu na Ukrajine (napr. tlačová správa Ministerstva financií Slovenskej republiky z novembra 2021 s titulkom „Predstavili sme daňovú revolúciu: PODPORA RODINY“).

140. V prípade napadnutej právnej úpravy ide o systémové riešenie situácie rodín s deťmi, čo vyplýva jednak z komplexnosti napadnutej právnej úpravy (1), v budúcnosti vynaložených peňažných prostriedkov na rôzne formy finančnej a inej pomoci rodinám s deťmi (2), ako aj zo skutočnosti, že ide o zmenu systému financovania rodín do budúcnosti, a nie o jednorazovú (adresnú) pomoc v reakcii na mimoriadnu udalosť či okolnosť (3). Zároveň je potrebné zohľadniť úpravu účinnosti napadnutej právnej úpravy (4), ktorá bola medzičasom v časti posunutá ešte viac do budúcnosti (5).

141. Rovnako podľa ústavného súdu už na prvý pohľad nebolo preukázané splnenie ďalších (iných) podmienok na skrátené legislatívne konanie, a to ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozba značných hospodárskych škôd štátu.

142. Ak národná rada odkázala na sociálne práva občanov (rodín s deťmi), nijako neobjasnila, prečo by tieto práva boli akútne ohrozené práve teraz a v miere nezlučiteľnej s čl. 41 ods. 5 ústavy a prečo na takéto tvrdené akútne riziko ich ohrozenia reaguje s takým veľkým časovým odstupom (účinnosťou napadnutej právnej úpravy). Ústavný súd nespochybňuje, že finančná a iná situácia rodín s deťmi si vyžaduje pozornosť zákonodarcu. Ústavný súd však v rámci jemu zverenej právomoci na pôdoryse tohto konania konštatuje, že odôvodnenie skráteného

legislatívneho konania všeobecným odkazom na sociálne právo (čl. 41 ods. 5 ústavy, podľa ktorého rodičia, ktorí sa starajú o deti, majú právo na pomoc štátu) bez ďalšieho neobstojí.

143. Vo vzťahu k ohrozeniu bezpečnosti neboli predložené žiadne tvrdenia či argumenty, preto posudzovanie splnenia tejto podmienky skráteného legislatívneho konania nie je relevantné.

144. Pokiaľ ide o spôsobenie značnej hospodárskej škody štátu tým, že klesne spotreba a štát získa menej peňazí na daniach a odvodoch, tento argument pomerne rozširujúco nahliada na pojem značnej hospodárskej škody štátu (i) a túto škodu v zmysle menšieho výberu daní a odvodov v budúcnosti kompenzuje ešte väčším balíkom verejných financií, z ktorých by sa vopred nahradila (ii). Ústavný súd však považuje za dôležité, že na nedostatok relevancie a nepresvedčivosť tohto argumentu upozornila aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vo svojom vyjadrení navrhovateľke zo 6. júna 2022.

145. S prihliadnutím na uvedené skutočnosti dospel ústavný súd k záveru, že aj pri zohľadnení širokej miery politického uváženia (wide margin of appreciation, weiter politischer Ermessensspielraum) dostupnej národnej rade pri vyhodnocovaní podmienok na skrátené legislatívne konanie došlo iba k ich zdanlivému, nie však reálnemu naplneniu. Uvedené dáva základ na konštatovanie, že národná rada pri prijímaní napadnutej právnej úpravy postupovala v rozpore s § 89 zákona o rokovacom poriadku (otázka zákonnosti legislatívneho procesu).

146. Uvedené nerešpektovanie zákonom predpísaných podmienok na skrátené legislatívne konanie by však vyvolávalo napätie s čl. 2 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy, len ak by k nemu pristúpili aj ďalšie konkrétne skutočnosti preukazujúce neprípustnú intenzitu nezákonného postupu prejavujúcu sa ako zásah do ústavných princípov chránených ústavou, akou by mohla byť napr. situácia tzv. valcovania opozície (podrobnejšie Zámečníková M. Vady zákonodárneho procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku. Praha : Leges, 2018, 144 s. a tam citované odkazy; porov. tiež nálezy Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 24/07 z 31. januára 2008 vo veci tzv. Topolánkového batohu a tiež jeho nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 z 1. marca 2011 vo veci tzv. úsporných opatrení v stave legislatívnej núdze; k praktickým opatreniam na zabránenie vzniku takejto situácie pozri stanovisko Benátskej komisie č. 845/2016 z 24. júna 2019 o vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a menšinou v demokracii; porov. tiež rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka o právach opozície BVerfGE 142, 25 – „Oppositionsrechte“) či postup spočívajúci v tzv. inštrumentalizácii parlamentnej legislatívy [podrobnejšiu analýzu ponúka Viktor Zoltán Kazai (2021) The misuse of the legislative process as part of the illiberal toolkit. The case of Hungary, The Theory and Practice of Legislation, 9:3, 295-316, DOI: 10.1080/20508840.2021.1942366].

147. Žiadne takéto intenzívne zásahy však preukázané neboli. Nenastal teda stav, v ktorom by parlamentná opozícia či menšina nemohla nad väčšinou vykonávať dozor a kontrolu, prípadne by bola iným spôsobom vylúčená z parlamentného (legislatívneho) procesu v rozpore s požiadavkami právneho a demokratického štátu.

148. Úlohou ústavného súdu je v nadväznosti na uvedené a s ohľadom na už citovanú judikatúru preskúmať, či navrhovateľkou tvrdené nedostatky vyvolávajú napätie s inými ustanoveniami ústavy, ktoré vo svojom návrhu označila.

IV.1.3. Posúdenie nesúladu s čl. 31 ústavy

149. Navrhovateľka tvrdí, že nezákonnosť skráteného legislatívneho konania zasiahla aj do čl. 31 ústavy zakotvujúceho slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

150. Pokiaľ ide o samotnú diskusiu poslancov národnej rady a neprípustný zásah do tejto diskusie, teda zásah do slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, je

relevantné uviesť, že ani samotná navrhovateľka neoznačila, resp. neidentifikovala konkrétny zásah do diskusie poslancov národnej rady či náznak potlačenia práv menšín (opozície).

151. Prirodzene, skrátene legislatívne konanie diskusiu poslancov nevyhnutne zužuje, uvedené však s ohľadom na konkrétne okolnosti prijímania toho-ktorého zákona nemusí bez ďalšieho znamenať až neústavné obmedzenie diskusie, resp. slobodnej súťaže politických síl. Z okolností danej veci vyplýva, ako na to poukázala aj národná rada a vláda, že všetci poslanci národnej rady mali možnosť k návrhu sa vyjadriť a predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k prerokovanej úprave, pričom opoziční (menšinoví) poslanci svoj priestor, ktorý v priebehu legislatívneho procesu mali, čiastočne využili, prípadne čiastočne dobrovoľne nevyužili (porov. PL. ÚS 25/2020 týkajúci sa skráteneho legislatívneho konania pri zmenách podmienok výberu a vymenovania generálneho prokurátora a výberu a voľby špeciálneho prokurátora; tiež PL. ÚS 13/2020 týkajúci sa skráteneho legislatívneho konania pri o. i. zmenách zániku funkcie predsedu a člena Súdnej rady Slovenskej republiky a zastupovania predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky). V tomto smere ústavný súd pripomína, že ochrana parlamentnej menšiny nemá za cieľ chrániť menšinu pred rozhodnutiami väčšiny, ale umožniť menšine prezentovať svoj názor v rozhodovacom procese parlamentu (rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka BVerfGE 70, 324 „Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste“). Ako už bolo konštatované, splnenie tejto podmienky, teda možnosti menšiny zaujať a prezentovať svoje stanovisko k prerokovávanému návrhu zákona, nebolo relevantným spôsobom spochybnené.

152. Ústavný súd poukazuje na sťaženú pozíciu navrhovateľky relevantne ústavnoprávne argumentovať v prospech neprípustného zásahu do čl. 31 ústavy, ktorá je daná jej postavením ako prezidentky, nie poslanca, resp. poslancov národnej rady ako členov tzv. parlamentnej menšiny. Aj navrhovateľka prostredníctvom svojho právneho zástupcu na verejnom zasadnutí uznala, že žiadne konkrétne sťažnosti na obmedzenie diskusie od poslancov národnej rady jej adresované neboli. Ústavný súd v tomto smere dopĺňa, že ani parlamentná menšina, ktorá mala byť tvrdeným nedostatkom diskusie na svojich právach podľa čl. 31 ústavy dotknutá, nepodala na ústavnom súde návrh podľa čl. 125 ústavy.

153. V okolnostiach tejto veci je ďalej potrebné zdôrazniť, že napadnutý zákon bol pôvodne navrhovateľkou vrátený národnej rade, čím sa poslancom národnej rady otvorila možnosť opätovne o návrhu diskutovať. Prostredníctvom tzv. suspenzívneho veta tak navrhovateľka do istej miery dohliadala aj na legislatívny proces. Navrhovateľka možnosť vrátenia napadnutého zákona národnej rade využila [čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy], čím diskusiu a poslaneckú výmenu názorov podporila, resp. umožnila – hoci aj len do istej miery – zhojenie prípadných ňou vytýkaných nedostatkov.

154. Navrhovateľka v podstate tvrdí, že diskusia poslancov bola vzhľadom na časové súvislosti obmedzená neprípustným spôsobom. Ústavný súd vo vzťahu k uvedenému poukazuje na skutočnosť, že v tejto veci nebolo tvrdené, o to menej preukázané, že časový rámec prerokovania napadnutého zákona by bol taký krátky, resp. obmedzený, že by už na prvý pohľad vylučoval jeho prediskutovanie [porov. stanovisko Benátskej komisie vo veci č. 1077/2022 z 20. júna 2022 k zmenám v zákone o súdoch v Gruzínsku, bod 12 a nasl.; podobne jej stanovisko vo veci č. 930/2018 z 20. októbra 2018 k zmenám trestného zákona a trestného poriadku v Rumunsku; tiež nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 20/21 zo 7. decembra 2021, v ktorom konštatoval, že prejednanie komplexnejšieho návrhu pandemického zákona za 12 dní samo osebe nevylučuje možnosť reálneho posúdenia a prejednania návrhu zákona].

155. Vzhľadom na všetko už uvedené dospel ústavný súd k záveru, že v tejto veci nebol preukázaný neprípustný zásah do čl. 31 ústavy, v zmysle ktorého zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti, a teda nebol preukázaný namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy s označeným ustanovením ústavy.

156. Keďže napadnutá právna úprava nie je v rozpore s čl. 31 ústavy, zostáva preskúmať navrhovateľkou namietaný zásah do označeného čl. 55a ústavy.

IV.1.4. Posúdenie nesúladu s čl. 55a ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

157. V zmysle čl. 55a ústavy Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, ktoré sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. Na podporu cieľov podľa predchádzajúcej vety ústavný zákon upravuje pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, pravidlá rozpočtovej transparentnosti a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

158. Ústavný súd judikoval, že ústava nie je dokumentom obsahujúcim normatívne irelevantné proklamácie, ktorých význam je určený až ďalšou zákonodarcovou činnosťou, ale je skutočným súborom priamo aplikovateľných noriem, princípov a hodnôt, ktoré majú svoj konkrétny normatívny dopad (PL. ÚS 12/01).

159. Zavedením čl. 55a ústavy ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, z 9. decembra 2020 bola hodnota dlhohodej udržateľnosti, ako aj s tým súvisiaca transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov, potvrdená ako ústavná hodnota. Slovenská republika, to znamená všetky jej orgány, resp. verejná moc ako taká má chrániť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia krajiny, pretože v prípade, ak hospodárenie nie je dlhodobo udržateľné, môže nastať situácia, že štát nebude môcť v budúcnosti riadne zabezpečiť ochranu základných práv, a to predovšetkým tých, ktoré sú od verejných financií závislé.

160. Ústavný súd nebol dosiaľ vo svojej rozhodovacej činnosti vyzvaný na to, aby čl. 55a ústavy, resp. čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti použil ako referenčné ustanovenie (kritérium) pri posudzovaní súladu všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou, resp. ústavným zákonom. V tomto konaní je zo strany ústavného súdu potrebné objasniť – to predovšetkým s ohľadom na argumentáciu navrhovateľky rekapitulovanú v bode 25 tohto nálezu – požiadavky a základné pravidlá ústavnoprávneho prieskumu vzťahujúce sa na legislatívny proces, ktoré z označených ustanovení ústavy a ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vyplývajú. Hodnota chránená ústavou v čl. 55a má svoj hmotnoprávny i procesný rozmer. Materiálnym účelom je ochrana verejných financií pred zanedbávaním transparentnosti, no hlavne odborného kritéria efektívnosti pri rozhodovaní orgánov verejnej moci o nakladaní s verejnými prostriedkami. Osobitnú dimenziu definovaný ochranný účel vykazuje vo vzťahu k rozhodnutiam volených predstaviteľov orgánov verejnej moci, ktorí sa prirodzene ocitajú pod tlakom voličských preferencií, ale v záujme ochrany čl. 55a ústavy sú povinní dbať na vyvažovanie politickej motivácie svojich rozhodnutí na jednej strane a ústavou predpísaného kritéria efektívnosti na strane druhej. Formulovaná požiadavka neznamena, že každé mocenské rozhodnutie priamo dopadajúce na verejné financie, ktoré nespĺňa predstavy ekonómov o dokonalej efektívnosti, je ihneď ústavne spochybniteľné. Ústava je sústavou hodnôt, ktoré často kolidujú, a tak aj požiadavka vyjadrená v jej čl. 55a je obmedziteľná a musí byť pripravená ustúpiť iným ústavným hodnotám. Obzvlášť to platí pri konflikte s hodnotou

reprezentatívnej demokracie stelesnenej okrem iného v rozhodnutiach volených zástupcov ľudu o nakladaní s verejným majetkom. Avšak aj v prípade, ak popísaná kolízia vyústi do uprednostnenia politickej motivácie, je orgán verejnej moci prijímajúci rozhodnutie povinný usilovať o súčasné zachovanie požiadavky transparentnosti a efektívnosti v maximálnej miere, ktorú uprednostnené politikum umožňuje. Splnenie uvedených požiadaviek, sledujúc pritom cieľ dlhodobej udržateľnosti hospodárenia, sa môže prejavovať aj v procese predchádzajúcom prijatiu rozhodnutí o nakladaní s verejnými financiami. Inými slovami, ak už má byť prijaté rozhodnutie volených zástupcov o opatrení so zásadným vplyvom na stav verejných financií, ktoré pri hodnotení ekonomickými meradlami naplňajú uvedené požiadavky len v nízkej miere alebo vôbec, potom tým minimom, ktoré je prizmou čl. 55a ústavy nutné požadovať, je vytvorenie priestoru pre poctivú a vyčerpávajúcu diskusiu, ktorá prijatiu rozhodnutia predchádza, primerane zohľadňujúcu stanoviská dotknutých subjektov alebo ich záujmových reprezentantov. V tom sa prejavuje procesný rozmer čl. 55a ústavy, ku ktorého ochrane je nepochybne povolaná aj národná rada pri výkone svojich právomocí.

161. Pokiaľ ide o postavenie ústavného súdu vo vzťahu k čl. 55a ústavy, ktorého ochrana je jeho úlohou (čl. 124 ústavy), ústavný súd v zásade nie je povolaný na to, aby sám vyhodnocoval odborné otázky udržateľnosti hospodárenia a transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov (porov. PL. ÚS 13/2012 o súlade právnej úpravy plátov zdravotných sestier). Táto úloha prislúcha o. i. aj Rade pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá bola ústavou a ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti práve na tento účel zriadená. Ak má byť táto jej úloha nielen formálna, ale aj prakticky naplniteľná, je potrebné, aby Rada pre rozpočtovú zodpovednosť mohla zo svojej nezávislej a odbornej pozície do diskusie o otázkach s reálnym dopadom na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia aspoň v minimálnej miere zasiahnuť.

162. Analýzy a výstupy Rady pre rozpočtovú zodpovednosť reagujúce na konkrétnu situáciu či akt s dopadom na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia má pri svojom rozhodovaní zohľadniť predovšetkým ten orgán, ktorý svojím rozhodnutím v relevantnej miere na túto dlhodobú udržateľnosť (negatívne) vplýva. Ako už bolo uvedené, pri zasahovaní do ústavne zakotvenej a chránenej hodnoty dlhodobej udržateľnosti hospodárenia je povinnosťou Slovenskej republiky, teda všetkých jej orgánov verejnej moci v rozumnej miere zohľadniť relevantné informácie o aktuálnom stave a o možnom negatívnom vplyve prijímaného opatrenia.

163. Z vyjadrení Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, ústavne zakotveného nezávislého orgánu monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky a hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti (čl. 55a ústavy a čl. 3 ods. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti), vyplývajú viaceré pre toto konanie podstatné zistenia, ktoré možno zosumarizovať nasledovne.

164. Podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť má Slovensko historicky najvyššiu úroveň dlhu, ktorá vysoko prekračuje horný limit dlhu, a tiež stredné až vysoké riziko dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Slovenské verejné financie nie sú dlhodobo udržateľné a v rámci krajín Európskej únie patrí Slovensko medzi krajiny s najhorším dlhodobým zdravím verejných financií. Napadnutá právna úprava má podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť trvalý negatívny dopad na verejné financie vzhľadom na skutočnosť, že nie je zabezpečený systémový zdroj jej plného rozpočtového krytia. Už v roku 2023 by podľa informácie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť malo z dôvodu prekročenia horného limitu na dlh dôjsť k uplatňovaniu sankcií, ktoré by mali zásadný negatívny vplyv na životnú úroveň obyvateľstva. Prenesenie finančného bremena na samosprávy by okrem poklesu príjmov a zhoršenia salda

viedlo aj k skokovému zvýšeniu pomerového ukazovateľa dlhu s dopadom na možné sankcie a pokuty pre samosprávy. V najhoršom prípade by podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť mohlo dôjsť k obmedzeniu až ohrozeniu plnenia kompetencií samosprávy a nezavinenému neplneniu pravidiel rozpočtového hospodárenia (zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Navyše, v prípade výpadku príjmov samospráv je negatívne ovplyvnené aj čerpanie prostriedkov z európskych zdrojov, čo by opäť negatívne zasiahlo do spôsobu a možnosti ich financovania.

165. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť tiež poukázala na načasovanie prijatia napadnutej právnej úpravy, a to že legislatívne zmeny schválené do 14. júla 2022 (do času predloženia prvého výpočtu limitov verejných výdavkov na roky 2023 až 2025) nemusia byť v rámci limitov kompenzované. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť ďalej zdôraznila, že negatívny dopad horšieho ekonomického vývoja na domácnosti sa pri takomto type ekonomického šoku odporúča riešiť kompenzovaním dopadov adresnými, včasnými a dočasnými opatreniami na podporu zraniteľných domácností.

166. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť taktiež ústavnému súdu ako prílohu svojho podania zaslala výsledky svojej analýzy, ktorá spochybňuje efektívnosť napadnutej právnej úpravy pri celení na deklarovaný účel zníženia rizika chudoby, keď riziko chudoby možno adresnejšími opatreniami znížiť násobne efektívnejšie a aj násobne racionálnejšie, teda s využitím podstatne menšieho množstva finančných prostriedkov (pozri bod 102 tohto nálezu). Uvedené môže podľa ústavného súdu mať relevanciu vo vzťahu k otázke efektívnosti využívania verejných prostriedkov, teda k hodnote deklarovanej v čl. 55a ústavy (bližšie pozri aj GIBA, M., BUJŇÁK V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In *Justičná revue*. 2020, roč. 72, č. 10, s. 1110).

167. Ústavný súd konštatuje, že napadnutá právna úprava bola prerokovaná v skrátanom legislatívnom konaní, čím v dôsledku časového tlaku nebolo Rade pre rozpočtovú zodpovednosť umožnené relevantne sa k návrhu zákona vyjadriť a prezentovať účastníkom (skráteneho) legislatívneho procesu svoje analýzy a zistenia. Vzhľadom na urýchlenosť celého procesu prijímania napadnutej právnej úpravy boli jej odborné závery v ucelenej podobe prezentované až v konaní pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov. Ako už bolo uvedené, nie je úlohou ústavného súdu vykonávať kontrolu nad inými zložkami moci vo vzťahu k napĺňaniu či sledovaniu hodnôt podľa čl. 55a ústavy, ale sa presvedčiť, že relevantné informácie vo vzťahu k ústavou chráneným hodnotám v rámci legislatívneho procesu vstúpili do hry.

168. V nadväznosti na uvedené ústavný súd preveril, či relevantné informácie vo vzťahu k ústavou chránenej dlhodobej udržateľnosti boli v dostatočnej miere obsiahnuté aspoň v dôvodovej správe k návrhu napadnutého zákona. Z dôvodovej správy a ďalších pripojených dokumentov ústavný súd zistil, že popri podrobnej analýze pozitívnych dopadov na rodiny s deťmi je negatívny vplyv na štátny rozpočet a na rozpočet samospráv síce zmienený (v tabuľke vplyvov, pozn.), nijak bližšie však neupriamuje pozornosť na dôsledky na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia alebo schopnosť samospráv vyrovnat' sa s dopadom navrhovaných opatrení na ich rozpočet.

169. Je dôležité upozorniť, že čl. 55a ústavy chráni dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky vrátane efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, pričom nevyhnutnosť vstupu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a prípadne iných relevantne dotknutých subjektov (napr. samosprávy) je priamo úmerná potenciálnemu (negatívne)

zásahu do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia (v prípade samospráv zásahu do čl. 6 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, prípadne iných príslušných ustanovení ústavy dotýkajúcich sa samospráv).

170. Národná rada argumentovala, že poslanci národnej rady boli so stanoviskom Rady pre rozpočtovú zodpovednosť oboznámení, toto jeho tvrdenie sa však nepreukázalo (pozri bod 104 tohto nálezu).

171. Rovnako bola skrátenej legislatívnym konaním, na ktoré neboli splnené zákonné podmienky, obídená samospráva ako subjekt dotknutý systémovou zmenou v oblasti daní a jej financovania so značným dopadom na jej rozpočet, ktorý môže ohrozovať aj jej samotné fungovanie (pozri bod 164 tohto nálezu). Národná rada síce poukázala na skutočnosť, že samospráva bola prizvaná do diskusie prostredníctvom tlačovej správy Ministerstva financií Slovenskej republiky z 24. mája 2022 (pozri bod 69 tohto nálezu), ústavný súd však poznamenáva, že v tom čase už bol napadnutý zákon prerokovaný v prvom, druhom a treťom čítaní v rámci skrátenej legislatívneho konania, a teda prípadný dopad vyjadrení samosprávy na výslednú podobu napadnutej právnej úpravy je čisto hypotetický, resp. čisto teoretický.

172. Ústavný súd vníma praktickú realitu politického života s tým, že nemôže očakávať či autoritatívne vnucovať akési zidealizované predstavy o spôsobe tvorby legislatívy, v ktorom by nevyhnutným výsledkom tejto tvorby bol produkt filozofického bádania po pravde a spravodlivosti. Výsledok legislatívneho procesu je, a ústava to a priori nevyklučuje, aj produkt politických vyjednávanií, koalíčných kompromisov a vzájomných ústupkov. Taktiež musí byť ústavný súd zdržanlivý v tom, aby presadzoval akademické ideály a nároky na legislatívny proces, ktoré by zástupcovia ľudu ani v praxi nemohli naplniť (pozri aj Frickey, Philip P. and Smith, Steven S., *Judicial Review and the Legislative Process: Some Empirical and Normative Aspects of Due Process of Lawmaking*. dostupné na <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.279433>). Úlohou ústavného súdu totiž nie je judikatúrou zavádzať princípy a poznatky patriace skôr do sféry právnej vedy (porov. Klaus Meßerschmidt, A. Daniel Oliver-Lalana, *On the "Legisprudential Turn" in Constitutional Review: An Introduction in Rational Lawmaking under Review*, 2016).

173. Samotná podstata rokovania a diskusie o dôležitých otázkach verejného záujmu, medzi ktoré zasah do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia chránenej ústavou bezpochyby patrí, si však vyžaduje už na vstupe oboznámenie aktérov s relevantnými informáciami, ktoré by mohli mať vplyv minimálne na obsah a rozsah takéhoto rokovania a diskusie, a v konečnom dôsledku aj na samotný výsledok legislatívneho procesu (porov. už citované rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka BVerfGE 70, 324; podobne aj 2 BvR 758/07). Bez relevantných základných informácií môže byť aj akokoľvek rozsiahla či časovo náročná diskusia obsahovo a argumentačne vyprázdnená. Uvedené platí o to viac pri nevyhnutne obmedzenej diskusii v dôsledku využitia skrátenej legislatívneho konania.

174. Naznačené úvahy neznamenaajú, že každý člen zákonodarného zboru má povinnosť oboznámiť sa s týmito relevantnými informáciami, a už vôbec nie to, že o každom aspekte danej veci (návrhu zákona) je potrebné vykonať komplexnú a vyčerpávajúcu diskusiu. Uvedené znamená iba to, že pri takýchto dôležitých otázkach s relevantným presahom do ústavou chránenej dlhodobej udržateľnosti hospodárenia má mať poslanec reálnu možnosť takéto informácie zohľadniť. Predmetná skutočnosť nevyklučuje situáciu, že jeho rozhodnutie bude vo výsledku rovnaké, zabezpečuje však, aby ústavou chránené hodnoty vstúpili relevantným spôsobom do „hry“ a rozhodnutie konkrétneho poslanca a v konečnom dôsledku

národnej rady bolo prijaté s vedomím novej dohry na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia a fungovanie samospráv.

175. Podľa čl. 73 ods. 2 ústavy poslanci sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi.

176. Takto konštruovaný tzv. reprezentatívny, slobodný, resp. voľný mandát priznáva poslancovi národnej rady istú nezávislosť, a to najmä od príkazov fyzických či právnických osôb či iných orgánov verejnej moci a taktiež od politických strán a hnutí. Ak má mať poslanec možnosť rozhodnúť sa podľa svojho svedomia a presvedčenia a bez príkazov v takýchto dôležitých otázkach, je potrebné, aby si – aspoň v istej minimálnej miere – mohol a vedel vytvoriť vlastný (osobný) názor, ktorý môže so svojím svedomím a presvedčením konfrontovať. V opačnom prípade hrozí, že sa môže stať pasívnym aktérom prijímajúcim odporúčania či dokonca príkazy od iných subjektov, čím by sa v konečnom dôsledku popierala ústavou zakotvená reprezentatívna povaha poslaneckého mandátu.

177. Nad rámec uvedeného ústavný súd upriamuje pozornosť aj na skutočnosť, že využívanie skráteného či urýchleného prerokovania návrhu zákona o systémových zmenách s cieľom vyhnúť sa za iných okolností nevyhnutnej zmysluplnej diskusii kritizuje aj Benátska komisia, ktorá ho považuje za zásah do právneho štátu s ohľadom na zásady transparentnosti, inkluzívnosti, demokratickej legitimacy a zodpovednosti (pozri citované stanovisko Benátskej komisie č. 845/2016, bod 74 a tam citované rozhodnutia; taktiež jej stanovisko č. 891/2017 z 9. októbra 2017, bod 54, stanovisko č. 1050/2021 zo 16. októbra 2021, bod 19 a nasl. A citované stanovisko č. 930/2018, bod 34 a nasl.).

178. Nedostatok diskusie a konzultácií pri zásadných legislatívnych zmenách vníma ako pretrvávajúci problém vo vzťahu k Slovenskej republike aj Európska komisia (Správa o právnom štáte 2022 z 13. júla 2022).

179. Zohľadňujúc predovšetkým charakter napadnutej právnej úpravy, teda systémovú zmenu podpory rodín s deťmi (1), s nezanedbateľným vplyvom na štátny rozpočet, resp. štátne rozpočty do budúcnosti a v dôsledku toho aj na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky (2), v spojení nejasnosťami o jej prefinancovaní (3), v čase mimoriadnych hospodárskych okolností (4) a nejasných vyhliadok do budúcnosti (5), nekoncepčne zaťažujúcu samosprávy a z toho vyplývajúce riziko na plnenie ich úloh (6), možno dospieť k záveru, že v procese prijímania napadnutej právnej úpravy bolo s ohľadom na čl. 55a nevyhnutné na účel ochrany ústavnej hodnoty dlhohodej udržateľnosti hospodárenia a s tým súvisiacej transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov oboznámiť poslancov národnej rady – hoci aj v minimálnej miere – s relevantnými konkrétnymi zisteniami Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a s relevantnými konkrétnymi výhradami samospráv ako dotknutých subjektov. V dôsledku rýchleho prijatia napadnutej právnej úpravy v rámci skráteného legislatívneho konania, na ktoré neboli splnené zákonné podmienky, nemohla byť ústavná hodnota podľa čl. 55a ústavy dostatočným spôsobom zohľadnená (k nezohľadneniu určitých relevantných záujmov v rámci parlamentných procesov a ich reparácii na úrovni ústavného súdnicstva porov. PETERSEN N., *Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle: Eine rechtsempirische Studie verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung zu den Freiheitsgrundrechten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015, s. 32 a nasl.; tiež PETERSEN N., *The German Constitutional Court and legislative capture* v *International Journal of Constitutional Law*, Volume 12, Issue 3, July 2014, 659 s. a tam citované odkazy).

180. Ústavný súd vo vzťahu k uvedenému dopĺňa, že tieto závery nemožno chápať ako akési akademické poučovanie, ktorého dôsledkom by nevyhnutne bolo prijatie rovnakej právnej

úpravy, avšak v bezchybnom legislatívnom procese. Zistenia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a prípadné praktické námietky samospráv by podľa názoru ústavného súdu mohli mať dopad na výslednú podobu napadnutej právnej úpravy. Uvedené je podporené jednak skutočnosťou, že po vrátení zákona navrhovateľkou národnej rade bol návrh napadnutého zákona schválený 77 hlasmi (minimum na jeho schválenie predstavovalo 76 hlasov), ako aj zmenami napadnutej právnej úpravy prijatými v čase po podaní návrhu navrhovateľky a ešte pred nadobudnutím samotnej účinnosti a ďalšími zmenami právnej úpravy súvisiacimi s napadnutou právnou úpravou (pozri body 108 a 138 tohto nálezu).

181. Na základe už uvedených úvah dospel ústavný súd k záveru, že napadnutá právna úprava, ktorá je ako celok v čase vyhlásenia tohto nálezu stále platnou súčasťou právneho poriadku (bod 121 nálezu), nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (bod 1 výroku tohto nálezu).

182. Vzhľadom na uvedené sa vyčerpal samotný predmet tohto konania, keďže všetky navrhovateľkou napadnuté ustanovenia boli vyhlásené za rozporné s ústavou v dôsledku neústavnosti legislatívneho procesu predchádzajúceho ich prijatiu. V nadväznosti na uvedené ústavný súd zvyšnej časti návrhu nevyhovel (bod 2 výroku tohto nálezu).

V.

Účinky nálezu

183. Podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorých nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov.

184. Vzhľadom na uvedené ustanovenia čl. I, čl. II bodov 1, 2, 3 a § 52zžo v bode 9, čl. III bodov 1, 3, 6, 7 a 8, čl. IV, čl. V, čl. VI bodu 1, čl. VIII, čl. IX a čl. X napadnutého zákona v okolnostiach tejto veci účinnosť nenadobudnú.

185. Podľa § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde orgán verejnej moci, ktorý má uviesť právny predpis do súladu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, je viazaný právnym názorom vysloveným v náleze ústavného súdu. Ak do šiestich mesiacov od vyhlásenia nálezu v zbierke zákonov neuvedie právny predpis do súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, stráca právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, platnosť.

186. Vzhľadom na skutočnosť, že ústavný súd dospel k záveru o neústavnosti legislatívneho procesu, v zmysle § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde sa napadnutý zákon uvedie do súladu s ústavou z povahy veci jedine jeho opätovným prerokovaním v národnej rade, a to pri zohľadnení nedostatkov identifikovaných v odôvodnení tohto nálezu, čiže pri rešpektovaní vo výroku uvedených ustanovení ústavy a ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

187. Podľa § 91 ods. 3 zákona o ústavnom súde stratou účinnosti alebo platnosti právnych predpisov na základe nálezu ústavného súdu sa neobnovuje platnosť právnych predpisov nimi zrušených, ak ústavný súd nerozhodne inak; ak však išlo len o ich zmenu alebo doplnenie, platí skorší právny predpis v znení platnom pred touto zmenou alebo doplnením, ak ústavný súd nerozhodne inak.

188. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájajú k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko sudcovia Peter Straka a Robert Šorl, ktoré sa týkajú výroku a odôvodnenia rozhodnutia.

z 13. decembra 2022

1. Ústavný súd rozhodol, že časti zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

2. S týmto rozhodnutím nesúhlasím. Návrhu prezidentky nemalo byť vyhovené. Dúfam, že tak, ako tomu doteraz v rozhodnutiach ústavného súdu mnohokrát, presnejšie vždy bolo, nedodržanie noriem rokovacieho poriadku samo osebe nebude posudzované ako dôvod nesúlady zákona s ústavou. K tomu uvádzam len základné východiská bez ambície sformulovať rozsiahlu analýzu dôvodov, ktoré mali viesť k nevyhoveniu návrhu prezidentky. Je tomu tak pre krátkosť času. Zákon o ústavnom súde pri verejnom vyhlásení rozhodnutia nerozumné neumožňuje vyhotovenie odlišného stanoviska do tridsiatich dní od písomného vyhotovenia rozhodnutia ústavného súdu.

3. Ústava je k legislatívnemu procesu strohá. Stanovuje, že národná rada je jediným zákonodarným orgánom a do jej pôsobnosti patrí uznávať sa na zákonoch. Návrh zákona môžu podať výbory národnej rady, poslanci a vláda. Ak prezident vráti zákon s pripomienkami, národná rada zákon opätovne prerokuje. Zákon podpisuje prezident, predseda národnej rady a predseda vlády. Ak národná rada po opätovnom prerokovaní schváli zákon aj napriek pripomienkam prezidenta a prezident zákon nepodpíše, zákon sa vyhlási aj bez podpisu prezidenta. Zákon nadobúda platnosť vyhlásením. Rokovanie národnej rady a jej výborov ustanoví zákon.

4. Strohosť ústavy k úprave legislatívneho procesu je prirodzená. Ústava pojem legislatívny proces a dokonca ani pojem zákona nedefinuje. Legislatívny proces má sám osebe z pohľadu ústavnosti zákona malý význam. Prijímanie zákonov je skôr politickým ako právnym procesom, ktorého základným prvkom má byť to, že má byť demokratický. Niet pochyb, že poslanci národnej rady o návrhu namietaného zákona mohli v národnej rade diskutovať, mohli k nemu predložiť svoje návrhy a napokon o ňom aj mohli slobodne, vážne a verejne hlasovať. Požiadavky na kvalitu legislatívneho procesu v národnej rade, tak ako boli vyjadrené v náleze ústavného súdu č. k. PL. ÚS 13/2020 z 11. mája 2022, boli dodržané.

5. Na rozdiel od právnych procesov proces prijímania zákona nie je uzavretý a konečný. Poslanci na rozdiel od sudcov v právnych procesoch môžu o už prijatých zákonoch aj ďalej diskutovať a snažiť sa o ich zmenu. Proces tvorby zákona jeho vyhlásením nekončí. Naopak, pokračuje. A tak tomu je, možno aj smerom k rozpočtovej zodpovednosti, v prípade namietaného zákona.

6. Veda slovenského ústavného práva a aj predchádzajúce rozhodnutia ústavného súdu sú strnulým odrazom idealistických predstáv o dokonalej tvorbe dokonalých zákonov. Zákony majú mať množstvo tých najlepších prívlastkov. Majú byť racionálne, všeobecné, systematické, stabilné, konzistentné, koherentné, transparentné, vyargumentované a čo je pri tomto zákone osobitne zdôrazňované, aj rozpočtovo zodpovedné. Nielen svojím obsahom, ale aj procesom ich prijatia. Tieto očakávania racionality však zákon len málo chápu ako demokratický regulačný nástroj a nedostatočne zohľadňujú účel zákona v demokracii (Lepsius, O. In Herdegen, M., Masing, J., Poscher, R. Handbuch des Verfassungsrechts. München Verlag C. H. Beck, 2021, s. 825). Namietaný zákon bol prijatý v demokratickom politickom procese, ktorý nie je ukončený a do ktorého sa nespripravne zasahuje týmto nálezom.

7. Namietaný zákon nie je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy. Prijímanie zákonov je skôr demokratickým ako právnym procesom. Mierou ústavnosti zákona nie sú podústavné normy rokovacieho poriadku a miera závažnosti ich porušenia.
8. Namietaný zákon nie je v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy. Nedodržanie normy rokovacieho poriadku nie je dôvodom nesúlady zákona s ústavou, ak nedochádza k porušeniu niektorej ústavnoprávnej normy, ktorá sa výslovne vzťahuje k tvorbe zákonov v národnej rade ako politickému a demokratickému procesu.
9. Namietaný zákon nie je v rozpore s čl. 55a ústavy a čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Hodnota efektívneho vynakladania verejných prostriedkov a rozpočtovej zodpovednosti nie je hodnotou presahujúcou do legislatívneho procesu pri prijímaní konkrétneho zákona, ale osobitou hodnotou zabezpečovanou konštrukciami osobitého ústavného zákona, ktoré sa vôbec nedotýkajú tých noriem ústavy, ktoré správne stroho, oddeľujúc právo od politiky, rysujú rámce demokratickej legislatívy.
10. Idealistické predstavy o tom, ako má prebiehať racionálny a transparentný proces prijímania zákonov, ktorý bude zaplnený vecným odborným diskurzom, nemožno vynútiť vyslovovaním nesúlady z dôvodu, že ten či onen proces nenapĺňa požiadavky viac či menej odbornej verejnosti. Tieto predstavy ústava neobsahuje. Možno ich nájsť len v podústavných predpisoch, ktoré nad rámec ústavy legislatívu zväzujú, aby jej dali punc rovnako racionálneho a zákonom upraveného rozhodovania, ako tomu je v exekutive a predovšetkým v judikatúre. Demokratický zákonodarca však dlhuje len zákon, nemusí ho zdôvodňovať kvalitou procesu jeho tvorby. Preto je zásah do pôsobnosti národnej rady uznášať sa na zákonoch v podobe nálezu o nesúlade zákona s ústavou pre rozpor legislatívneho procesu s rokovacím poriadkom neprávny idealistickým pokusom o prevýchovu politiky podústavným právom, nie občanmi, a nevhodným vyvažovaním hodnôt demokracie, práva a efektívneho vynakladania verejných prostriedkov.

Odlíšne stanovisko sudcu Petra Straku vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2022

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripájam k nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 13/2022 z 13. decembra 2022 odlišné stanovisko.
2. Pre historický kontext v skratke uvádzam, že disentované rozhodnutie pléna ústavného súdu sa týka tzv. pro-rodinného balíčka, ktorého politickým gestorom bol minister financií Slovenskej republiky Igor Matovič. Z pozície sudcu ústavného súdu som vnímal vec širokospektrálne a vo viacerých rovinách, pričom sú roviny, kde som sa ideovo s väčšinovým názorom pléna zhodol, no niektoré (z môjho hľadiska nosné) bolo potrebné posúdiť inak, čo by implikovalo opačné rozhodnutie vo veci samej. V záujme snahy o čo najrýchlejšie vyhotovenie tohto odlišného stanoviska uvádzam, že ho predkladám v stručnejšom rozsahu, ako som pôvodne plánoval.
3. V prvom rade by som rád uviedol, že posudzovanie sociálnych a ekonomických otázok telesom ústavného súdu je vždy komplikované a aj v súvislosti s posudzovanou vecou som nekrátko uvažoval nad týmto aspektom rozhodovania. Keď som ašpiroval na pozíciu sudcu ústavného súdu, bolo mi zrejmé, že predmetom rozhodovania budú aj spoločensky rezonujúce kauzy, na čo je synalagmaticky naviazaná aj tomu adekvátne zodpovednosť. Istú mieru zdržanlivosti ústavného súdu si však podľa môjho názoru vyžadujú práve plenárne veci, kde je ingerencia politiky silnejšia ako samotné právo. Moja úvaha smeruje k tomu, že jediným referenčným kritériom, ktoré musíme v rámci rozhodovacej činnosti zvažovať, je referenčná

norma v ústave alebo medzinárodnom dokumente, a nie presvedčenie o tom, ako by mala byť realizovaná sociálna alebo ekonomická politika.

4. Na mieste je dokonca zvažovanie aplikácie európskej obdoby známej americkej doktríny politických otázok (political question doctrine). Je možné sa inšpirovať napríklad prístupom Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „ÚS ČR“), ktorý v náleze č. k. Pl. ÚS 50/06 z 20. novembra 2007 vo veci rozpočtového určenia daní (delenie zisku z výberu daní v prospech veľkých obcí, ktoré mohlo malé obce zlikvidovať) uviedol „Protože Ústavní soud nedovodil, že by postavení obcí s různě velkým počtem obyvatelstva bylo srovnatelné, nebylo nutné ani dále přezkoumávat, zda jsou tu důvody, které, ve smyslu jeho judikatury, ospravedlní rozdílné zacházení se subjekty ve srovnatelné situaci (včetně otázky veřejného zájmu, objektivního a rozumného ospravedlnění a proporcionality). V daném případě se totiž, a to Ústavní soud opětovně zdůrazňuje, o srovnatelnou situaci vůbec nejedná. Postupoval-li by v tomto případě Ústavní soud jinak, překročil by pravomoci dané mu ústavním pořádkem České republiky a zasahoval by do autonomní sféry politického rozhodování, neboť o tom, zda bude zacházeno s nestejným odlišně či stejně, náleží rozhodnout v zásadě výhradně normotvůrci... Ústavní soud v tomto bodě zdůrazňuje, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není proto smyslem jeho rozhodovací činnosti zahajovat či spouštět jakoukoliv politickou diskusi. Většina účastníků řízení, stejně jako dalších institucí, které se k návrhu vyjádřily, zdůraznila komplexní politickou povahu celé věci, která vyžaduje jistou míru experimentování, ale také zkušeností s reálným časovým dopadem zákona do fungování jednotlivých obcí. Ústavní soud upozorňuje, že s ohledem na podstatu fungování soudní moci žádnými informacemi v těchto oblastech nedisponuje a disponovat ani nemůže. I proto mu nepřísluší se k účelnosti, spravedlnosti či rozumnosti právní úpravy jakkoliv vyjadřovat (obdobné úvahy vedly Nejvyšší soud USA k formulování zásady zdrženlivosti soudu v otázkách primárně politických - viz political question doctrine).“ V tejto súvislosti sú zaujímavé aj iné rozhodnutia ÚS ČR, napríklad to v konaní vedenom pod sp. zn. Pl. ÚS 12/94, kde rozhodovanie o sociálnych otázkach (výber medzi zásadou solidarity a zásadou ekvivalencie) vyhradil zákonodarcovi. V inej veci (Pl. ÚS 2/08) ÚS ČR uviedol „Posoudit otázku účelnosti, vhodnosti a sociální spravedlnosti zákonné úpravy v této oblasti je pouze v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jedná se totiž o otázky v podstatě politické, kam primárně spadá i celá oblast tzv. sociálních práv. Podle čl. 5 Ústavy je politický systém České republiky založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, respektujících základní demokratické principy. Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny, vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin (čl. 6 Ústavy). Ústavní soud proto uzavírá, že mají-li navrhovatelé jako představitelé moci zákonodárné za to, že jimi napadená právní úprava je nevhodná či vyvolávající negativní důsledky, mohou usilovat o změnu v rámci politické soutěže, nikoliv v rámci soudní kontroly ústavnosti, která ze své podstaty musí být omezena pouze na otázky ústavněprávní povahy. Pokud by snad Ústavní soud návrhu vyhověl a rozhodoval sám místo zákonodárce, porušil by nejen shora citovaná ustanovení Ústavy, ale zejména by učinil zbytečnou soutěž politických stran. Především jejich úkolem je podle mandátu získaného od jejich voličů a na základě toho stanovených politických priorit předkládat nejvhodnější způsoby realizace sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny. To samozřejmě vždy z hlediska možností státního rozpočtu, podložených výsledky hospodaření státu, za které rovněž nesou politickou odpovědnost, a v rámci limitů daných příslušnými články Listiny základních práv a svobod.“

I. Skrátené legislatívne konanie ako ústavnoprávny problém

5. Právne posúdenie ústavného súdu týkajúce sa skráteného legislatívneho konania považujem za čiastočne vnútorne rozporné. Na jednej strane plénum uvádza, že aj napriek tomu, že indikovalo isté nedostatky v súvislosti s odôvodnením skráteného legislatívneho konania, ide nanajvýš o porušenie zákona, nie ústavy – a teda izolovane nie je dôvod na konštatovanie nesúladu s označenými referenčnými normami. Na strane druhej v súvislosti s tzv. rozpočtovou zodpovednosťou už tento nedostatok plénum ústavného súdu za porušenie referenčných noriem považovalo.

6. Z môjho pohľadu otázka posudzovania legislatívneho procesu v zásade nie je platformou pre ústavný súd. Dosiaľ ústavný súd v rámci generálnej prevencie na viacerých miestach svojej judikatúry pohrozil zákonodarcovi, že aj otázka procesu môže byť v extrémnom prípade dôvodom ústavnej diskonformity. Ani ja takýto scenár neviem úplne vylúčiť, no v mojich úvahách by muselo ísť o porušenie značne zásadnejšej intenzity. Mohlo by ísť napríklad o prípady, keby bolo v zbierke zákonov zverejnené iné znenie právneho predpisu, aké bolo schválené, alebo keby bol právny predpis zverejnený v zbierke zákonov bez toho, aby ho mal možnosť podpísať, resp. nepodpísať prezident (fakticky by bol obídnený), prípadne keby došlo k schváleniu právnej normy inou väčšinou, akú požaduje rokovací poriadok parlamentu alebo ústava (napríklad namiesto 3/5 všetkých poslancov by nesprávne postačila aj jednoduchá väčšina prítomných poslancov). V posudzovanej veci som ale vstup ústavného súdu do interných postupov parlamentu považoval v okolnostiach veci za preexponovaný. Pokiaľ si ústavný súd atrahuje prieskumnú právomoc aj v súvislosti s legislatívnym procesom v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“), môže sa v budúcnosti v súvislosti s namietaným porušením iných ústavných hodnôt stať, že dôjde ad absurdum k napádaniu napríklad pridelenia návrhu zákona do konkrétnych parlamentných výborov alebo hádky v pléne z dôvodu odobratia slova konkrétnemu poslancovi a pod.. Z môjho pohľadu ide o forum internum národnej rady.

7. V tejto spojitosti pripomínam judikatúru ústavného súdu o tom, že národná rada je jediným ústavodárnym a zákonodárnym orgánom v Slovenskej republike (čl. 72 ústavy). Toto výsostné postavenie národnej rady potvrdzuje záver o tom, že pochybenia v postupe národnej rady pri rokovaní o návrhoch zákonov sú pochybeniami, ktoré sa majú a musia odstrániť alebo napraviť samotným postupom parlamentu alebo jeho orgánov. Proti procesnému postupu národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhov zákonov nie je prípustný žiaden opravný prostriedok. Riešenie takých pochybení je v jej výlučnej kompetencii (jej orgánov a poslancov), čo je dôsledok jej postavenia v sústave orgánov verejnej moci (čl. 72 ústavy). Poslednou možnosťou na nápravu procedurálnych pochybení národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhu zákona je podľa doterajšej judikatúry ústavného súdu hlasovanie poslancov o návrhu zákona. Ak počas tohto hlasovania dôjde k schváleniu návrhu zákona napriek pretrvávajúcim procedurálnym pochybeniam v predošlých štádiách zákonodarného procesu, treba vychádzať z toho, že zákon bol riadne schválený. Záverečným hlasovaním poslancov podľa stabilného názoru ústavného súdu môže dôjsť ku konvalidácii takýchto procesných chýb, ak sa v spojitosti s týmto hlasovaním nevyskytnú už ďalšie chybné postupy, napríklad opakované hlasovanie, napriek tomu, že predošlé hlasovanie bolo v súlade so zákonom o rokovacom poriadku a opakovanie by malo len odstrániť zjavný omyl alebo vecnú chybu v zákone a podobne (PL. ÚS 48/03). Vo veci sp. zn. PL. ÚS 48/03 namietala skupina poslancov, že v režime skráteného legislatívneho konania navrhnutého vládou vládny poslanec obsažným

pozmeňovacím návrhom vyprázdnil vládny návrh. Vzniklo tak vlastne akési poslanecké skrátene legislatívne konanie. Namietali taktiež možnosť povereného ministra rozširovať vládny návrh zákona. Ústavný súd odmietol návrh ako zjavne neopodstatnený. Ústavný súd uviedol, že nemožno preskúmať rozpor napadnutého zákona s ústavou (označenými článkami) iba z dôvodu, že národná rada určitým spôsobom porušila zákon o rokovacom poriadku, resp. že nepostupovala striktne podľa jeho ustanovení upravujúcich prerokovanie návrhov zákonov, ak sa netvrdí a nepreukáže taký chybný postup a úkony v legislatívnom procese, ktoré sú napadnuteľné samy osebe, bez ohľadu na vecný obsah napadnutého zákona.

8. V súvislosti s legislatívnym procesom by som rád uviedol, že si uvedomujem špecifickosť parlamentných procedúr, no podľa môjho názoru by sa ústavný súd mal apriórne koncentrovať na výsledok v podobe schválenej právnej normy, a nie na vyhľadávanie procedurálnych nedostatkov, ktoré sa zaiste neraz nájdu. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti často volá po vlastnej zdržanlivosti, čo sa ukazuje najmä v situáciách, keď je spoločnosť skúšaná neľahkými situáciami. Nebolo to tak dávno, keď ústavný súd v súvislosti s núdzovým stavom pri pandémie COVID-19 postupoval zhovievavo smerom k normotvorcovi. Na uvedené dokonca priamo na verejnom ústnom pojednávaní poukázal aj samotný právny zástupca prezidentky, keď uviedol: „Potom, ako bol tento ústavný súd dlhé roky extrémne veľkorysý k zákonodamej a výkonnej moci pri nedôvodných skrátene legislatívnych konaniach v uzneseniach o vyhlásení núdzového stavu a iných protipandemických opatreniach...“. Rovnako ma v tejto súvislosti zaujalo hodnotenie pandemickej legislatívy Evou Kovačechovou z VIA IURIS (k tomu pozri FILA, L. (ed.) Poučenia z covidu. Prvé vydanie. N Press, s. r. o., 2022, 144 s.), ktoré bolo tiež vcelku kritické k normotvorcom.

9. Posudzovanie legislatívnych prešľapov nie je novum ani pre plénum ústavného súdu v aktuálnom zložení. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 už bolo konfrontované priamo s realizáciou skráteneho legislatívneho konania, konkrétne v súvislosti so Súdnou radou Slovenskej republiky a Najvyšším súdom Slovenskej republiky, kde sa tiež dal aplikovať striktný náhľad na legislatívnu procedúru, no z môjho pohľadu bol vtedajší postup správny. Plénum ústavného súdu uviedlo: «Ústavný súd posudzuje skrátene legislatívne konanie v súvislosti s ochranou diskusie a vôle poslancov, a nie izolovane. Jedným z hlavných argumentov proti skrátene legislatívnemu konaniu bol názor (bod 9), že napadnuté ustanovenia týkajúce sa súdnej rady a najvyššieho súdu boli zaradené do zákona týkajúceho sa pandémie, aby sa tak dostali do rámca nespochybniteľného skráteneho konania. K tomu je potrebnú uviesť, že priamo názov zákona č. 62/2020 Z. z. obsahuje pojem „justícia“, ktorý tak oddeľuje justičnú časť zákona od časti pandemickej. Aj skrátene legislatívne konanie bolo takto osobitne odôvodnené (porov. bod 7), a to nutnosťou zabezpečiť právo na prístup k súdu. Zákon sa tak týkal mimoriadnych okolností, na jednej strane pandemických a na druhej justičných, a tieto zložky boli previazané len spoločenskou atmosférou, ďalej tým, že sa nachádzali v rámci jedného zákona, avšak so samostatnými dôvodmi skráteneho legislatívneho konania. Ústavný súd preto konštatuje, že prijatím napadnutých zákonných ustanovení nedošlo k nesúladu s označenými referenčnými normami ústavy a ústavný súd nezaznamenal ani nesúlad so špecifickými ústavnými normami upravujúcimi legislatívny proces. Z týchto dôvodov návrhu navrhovateľov nevyhovelo, tak ako je uvedené vo výroku tohto nálezu.» (PL. ÚS 13/2020). Ústavnému súdu teda postačovalo vcelku všeobecné zdôvodnenie skráteneho legislatívneho konania. V inom konaní napríklad plénum ústavného súdu nevedela absencia ani dôvodovej správy k predloženému poslaneckému návrhu zákona: „Namietaná absencia dôvodovej správy k predloženému poslaneckému návrhu je javom nežiaducim

z hľadiska princípu verejnosti procesu, ktorý môže mať vplyv na kvalitu zákona z hľadiska odbornosti (pre absenciu pripomienok odbornej verejnosti k návrhu), ako aj verejnej akceptovateľnosti predkladaného návrhu. Nemožno tejto vade však pripísať potrebnú ústavnú relevanciu pre jej nižšiu intenzitu, keďže rozpoznateľný legitímny účel predmetná úprava materiálne sledovala aj bez jeho explicitného vyjadrenia formou dôvodovej správy.“ (PL. ÚS 2/2020).

10. Aj dnes je situácia taká, že ešte periodicky čelíme útokom pandémie COVID-19, pričom sa k tomu pridala vojnový konflikt v priamo susediacom štáte, ako aj na to nadväzujúce energetické problémy značne zasahujúce finančnú situáciu štátu a jeho obyvateľov. Vládca to teda jednoznačne nemá jednoduché (je na úvahu, či to mal niektorý z vládcov ťažšie), pričom ústavnoprávne rigidná kritika s dôsledkom v protiústavnosti normy sa javí až neúmerne prísne. Na tomto mieste uvádzam, že považujem za nevyhnutné, aby ústavný súd zasiahol vždy v prípadoch, keď porušenie ústavy detekuje, no zároveň vždy považujem za nevyhnutné brať do úvahy aj osobité okolité determinanty, ktoré majú vplyv na kontext prijatia konkrétnej právnej normy.

11. Uvedomujem si, že ústavný súd už neraz zákonodarcovi pohrozil prieskumom legislatívneho procesu s možným dôsledkom nesúladu s ústavou (PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 8/2013, PL. ÚS 13/2020), no vždy apeloval na potrebnú intenzitu porušenia ústavnoprávnej relevancie. Nemôžem sa však ubrániť pocitu, že pomyselný výkrik ústavného súdu, že „už stačilo“, je voči terajšiemu zákonodarcovi nespravodlivý. Vyznieva to dokonca tak, akoby terajší zákonodarca mal zniesť zodpovednosť za všetky doterajšie poklesky legislatívneho procesu, ktorých bolo v histórii našej štátnosti nemálo. Ako som už uviedol, legislatívny proces považujem za vnútornú záležitosť národnej rady a prezidenta Slovenskej republiky, pričom vstup ústavného súdu si viem predstaviť len v tých situáciách, keď by šlo skutočne o neúmerny exces. Ako som už uviedol, posudzovanú situáciu za takýto exces nepovažujem. Ústavný súd nedávno uviedol: „Aj v prípade hodnotenia dodržania ústavných princípov legislatívneho procesu národnou radou pri prijímaní zákonov však ústavný súd plne rešpektuje princíp del'by moci a vyváženosti vzťahov jednotlivých zložiek moci. Národná rada ako jediný zákonodarný a ústavodarný orgán verejnej moci, ktorý disponuje (na rozdiel od ústavného súdu) legitimitou priamo od nositeľov moci v štáte, je povolaná na prijímanie všeobecne záväzných právnych predpisov a je priestorom, kde by mala práve počas legislatívneho procesu prebiehať diskusia. Aj z toho dôvodu je možnosť zásahu do legislatívneho procesu vo forme prieskumu dodržania jeho ústavných princípov zo strany ústavného súdu nutné vykladať reštriktívne v súlade s doktrínou minimalizácie zásahov a sebaobmedzovania.“ (PL. ÚS 2/2020).

12. Súčasne by som rád uviedol, že aj aktuálne ústavný súd má v rozhodovacom procese ďalšie konania, kde je tiež predmetom prieskumu inter alia aj legislatívny proces. V tejto súvislosti uvažujem nad tým, nakoľko je systémovo vhodné z hľadiska ochrany ústavnosti zaviesť preferenciu procesnej dogmy pred hmotnoprávne dobre mieneným riešením. Kladiem si otázku, či práve preferencia hmoty pred procesom nie je to, čomu by sme mali venovať svoju koncentráciu v plenárnych veciach.

II. Rozpočtová zodpovednosť

13. Ďalším argumentom, na ktorý väčšina pléna naviazala protiústavnosť legislatívneho procesu, bola tzv. rozpočtová zodpovednosť. V tejto súvislosti uvádzam, že text ústavy aj samostatne stojaceho ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej

len „zákon o rozpočtovej zodpovednosti“) samozrejme v plnom rozsahu rešpektujem. Na druhej strane považujem za nevhodné, keď sa čl. 55a (v zmysle ktorého Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, ktoré sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov) interpretačne nadradzuje nad čl. 55 ústavy, v zmysle ktorého sa hospodárstvo Slovenskej republiky zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky. V tejto súvislosti komentované znenie ústavy uvádza: „... ústava poskytuje ochranu iba takému trhovému hospodárstvu, ktoré plne rešpektuje sociálne a ekologické záujmy občanov a v širšom zmysle celej spoločnosti. Z tohto hľadiska ústavný princíp dodržania sociálnych a ekonomických hodnôt v hospodárskom systéme štátu stváraňuje a v určitom zmysle kultivuje funkčné pôsobenie slobodného trhového hospodárstvom, určuje jeho axiologické parametre s cieľom vylúčenia a zákonného sankcionovania spoločensky extrémnych podnikateľských ambícií a excesov v obchodných vzťahoch. Spoločensky funkčná trhovú ekonomiku môže byť len sociálne a ekologicky orientovaná ekonomika.“ (Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, 2012 s., str. 397).

14. Súčasne bolo predmetom rozhodovania ústavného súdu aj vymedzenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej len „RRZ“ alebo „Rada“) ako ústavného orgánu. Nosnou argumentáciou pléna ústavného súdu je to, že rada sa nemohla kvalifikovane vyjadriť, a tak mal legislatívny proces vadu nielen v skrátanom legislatívnom konaní, ale aj v obídení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Poukazujem na čl. 4 ods. 1 písm. c) zákona o rozpočtovej zodpovednosti, v zmysle ktorého Rada vypracováva a zverejňuje z vlastného podnetu stanovisko k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady, najmä z hľadiska dôsledkov na rozpočet verejnej správy a dlhodobú udržateľnosť. Súčasne zákon o rozpočtovej zodpovednosti takúto možnosť dáva aj poslaneckému klubu, ktorý môže dať podnet na vypracovanie takéhoto stanoviska. Nemám vedomosť, že by niektorý (napríklad opozičný) poslanecký klub takúto aktivitu vyvinul, no ako bolo zrejmé z verejného ústneho pojednávania, nebolo to ani potrebné.

15. Z verejného ústneho pojednávania totiž vyplynulo, že Rada aj napriek tomu, že išlo o skrátané legislatívne konanie, do procesu zrejme vstúpila a jej názor bol v rámci odborného, verejného, ale aj parlamentného diskurzu prítomný. Vyberám z prednesov prezentovaných verejne na ústnom pojednávaní 9. novembra 2022. JUDr. Kubina v zastúpení navrhovateľky uviedol, že Rada dala svoje stanovisko prezidentke v rámci procesu predchádzajúceho jej vetu. JUDr. Vetrák (predseda ústavnoprávneho výboru národnej rady) ako poverený zástupca národnej rady uviedol, že ešte v čase skrátaného konania im Rada zaslala list a jej stanovisko bolo aj verejne diskutované v televíznych reláciách. Uvedené slova povereného zástupcu národnej rady síce RRZ vo svojom vyjadrení z 18. novembra 2022, ktoré iniciatívne (bez vyzvania) ústavnému súdu zaslala, dementovala, no nepoprela, že svoje stanovisko predložili prezidentke. Vrátenie zákona prezidentom do parlamentu (tzv. suspenzívne veto prezidenta) je bežnou súčasťou legislatívnej procedúry, a teda bola to práve prezidentka, ktorá svojou správnu aktivitou zhojila tento vytykaný nedostatok. Nedá sa teda hovoriť o tom, že by národná rada vôbec s postojom a posudkom ústavou predpokladaného orgánu RRZ žiadnym spôsobom nepracovala.

16. Rovnako by som rád akcentoval, že práve vďaka vetu prezidentky a dôkladnému prístupu médií sa o posudzovanom balíčku hovorilo na viacerých fórach. Najmä prostredníctvom rozhovorov s odborníkmi a diskurzu vedenom masmédiami bola analýza jeho dopadov, pozitív, ale aj rizík skutočne nadmieru realizovaná, pričom si dovoľím tvrdiť, že odborná

oponentúra bola z hľadiska intenzity neporovnateľná oproti medzirezortnému pripomienkovému konaniu (ďalej len „MKP“), ktoré sa nezriedka deje bez náležitého záujmu verejnosti. Aj napriek tomu, že považujem MPK za veľmi dôležitú súčasť legislatívneho procesu, nie je možné opomínať fakt, že je bežnou parlamentnou praxou priliepanie rôznych modifikácií právnych predpisov, prípadne predkladanie poslaneckých návrhov zákonov, ktoré neboli predložené na pripomienkovanie pred ich predložením národnej rade. V tejto súvislosti považujem za dôležité zdôrazniť vyjadrenie povereného zástupcu odporcu, ktorý na verejnom pojednávaní uviedol: „... my sme neskracovali diskusiu v národnej rade, naopak namiesto štandardného skráteného legislatívneho konania, kde máte zákon prebratý do dvoch, troch dní, tu trval ten proces, bol odložený o týždeň, aby sa mohli poslanci s tým oboznámiť. Potom ešte pani prezidentka do toho zasiahla, jednoducho celý ten proces trval päť týždňov, čo je porovnateľné so štandardným legislatívnym procesom.“

17. Okrem Rady je však ďalším orgánom, ktorý ma svoju oporu v ústave, aj Ministerstvo financií Slovenskej republiky (čl. 109 ods. 1 ústavy). Kontextuálne pripomínam, že ústavný systém dokonca počíta v rovine ústavného zákona s pôsobením ministra financií, keďže ústavný zákon č. zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov v čl. 8 ods. 4 výslovne počíta s ministrom financií Slovenskej republiky ako členom Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky. Je to práve Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerstvo“), ktoré je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť financií, daní a poplatkov, colníctva, hazardných hier, finančnej kontroly, vnútorného auditu a vládneho auditu. Súčasne i. a. zabezpečuje rozpočtovanie súhrnného schodku verejného rozpočtu, tvorby a realizácie štátneho rozpočtu, politiky finančného trhu vrátane ochrany spotrebiteľa pri poskytovaní finančných služieb a politiky spravovania majetku verejnej správy vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére (§ 7 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov).

18. Ministerstvo financií Slovenskej republiky je teda orgánom, ktorý v plnom rozsahu realizuje vládnu politiku, pričom sú to práve priamo volení politici, ktorí by mali primárne vstupovať do rozhodnutí o finančných a sociálnych otázkach, dôvodiac ich priamym mandátom pochádzajúcim z volieb. Ako už uviedol ÚS ČR (k tomu pozri už citované rozhodnutia), ústavný súd posudzovaním ekonomických a sociálnych opatrení môže prekročiť právomoci dané mu ústavným poriadkom, čoho dôsledkom je zásah do autonómnej sféry politického rozhodovania. Sú to totiž politici, ktorí za takéto rozhodnutia nesú priamu zodpovednosť, ktorá im bude zúčtovaná pri ďalšom volebnom akte. Pokiaľ by ústavný súd mal záujem vstúpiť do arény posudzovania zodpovednosti, resp. nezodpovednosti nakladania s verejnými zdrojmi tak, že akékoľvek šetrenie je rozpočtovo zodpovedné a akákoľvek stimulácia dopytu (ľudovo kvalifikovateľná aj ako „rozdávanie“) je rozpočtovo nezodpovedná, nemali by v pléne ústavného súdu sedieť právnici, ale ekonómovia so špecializáciou na tvorbu rozpočtov verejných financií. V priebehu konania sa totiž jasne ukázalo, že proti sebe stoja dáta dvoch odborných autorít (Rada vs. ministerstvo), pričom plénum ústavného súdu sa rozhodlo veriť Rade. Marginálne a v rovine de constitutione ferenda by som rád pripomenul, že v prípade, ak by takýto odborný konflikt bol predmetom konania na všeobecnom súde, súd by musel pristúpiť k nariadeniu znaleckého dokazovania, keďže ide o posudzovanie odbornej otázky. Bolo by v tejto súvislosti skutočne zaujímavé, ako by ústavný súd pristúpil k výberu odborného rozhodcu, keďže už aj samotnou personálnou voľbou by mohol determinovať potenciálny výsledok odborného, resp. znaleckého posudku.

III. Záver

19. Posudzovaná problematika je z môjho pohľadu veľmi zaujímavá, keďže otvára viacero okruhov tém, ktoré môžu mať až doktrinálny presah pre budúce smerovanie judikatúry ústavného súdu. Keďže na predloženie tohto odlišného stanoviska mi štandardne prináleží lehota 30 dní, no v záujme snahy o čo najrýchlejšie doručenie rozhodnutia (vrátane disentov) som sa obmedzil len na rozbor základných výhrad spojených s rozhodnutím pléna ústavného súdu.

20. Ako som už deklaroval, nepovažujem ingerenciu ústavného súdu do legislatívneho procesu v posudzovanej veci za adekvátnu, pričom bude zaujímavé sledovať prísnosť posudzovania obdobných (alebo dokonca závažnejších) legislatívnych prešľapov ústavným súdom v budúcnosti. Bolo by mäťúcim signálom, keby sa ústavnoprávna rigidita, ku ktorej sa teraz ústavný súd priklonil, v zapätí v ďalšej veci zmenila na ústavnoprávne pochopenie pre legislatívny prešľap v záujme dobrého úmyslu zákonodarcu. Nevravím, že by som takýto vývoj v duchu tohto odlišného stanoviska nepodporil, no len by to vo mne podporilo pochybnosti, či kritika formulovaná v posudzovanej veci nebola naozaj neúmerne prísna.

21. Ústavný súd totiž mal vnímať aj to, že predmetom posudzovanej veci bola pomoc nemalej skupine obyvateľstva, pričom som preferoval pohľad výsledkový (dôležité bolo najmä to, čo sa schválilo). V závere by som si pomohol ešte jedným citátom právneho zástupcu navrhovateľky, ktorý v odpovedi na jednu z otázok uviedol: „Ale to, čo my namietame, nie je to, že by ten zákon, že by nemal byť vôbec prijatý alebo, že vôbec tu sa nemalo uvažovať o takýchto opatreniach.“ Z toho vyjadrenia som pochopil úprimný záujem prezidentky o pomoc ľuďom, pričom jej výhrady boli smerované inam ako k zamedzeniu pomoci.

22. Pri koncipovaní tohto disentu poukazujem na dávnejší text Zdeňa Kühna, ktorý publikoval na blogu Jiné právo s názvom Ústavní praxe a omezená role ústavního soudu, kde v závere uviedol: „Závěrem možno říci, že ústava je jistě dotvářena ústavním soudem, ale neměli bychom podceňovat roli, kterou na dotváření ústavy mají političtí aktéři stricto sensu. Tato role je mnohem větší než judikatorně orientovaní právníci připouští. Co je ústavou v daném prostoru a čase je tedy nutno hledat v konvencích politických aktérů, které lze jen velmi obtížně judicializovat (jakkoliv by i tyto konvence a jejich utváření mělo probíhat prostřednictvím právního diskursu), a proto v klasických systémech se často vůbec nehovoří o ústavních konvencích jako o právních normách. Naopak v systémech méně stabilních je do politického procesu vtahována justice, což ale k jejich stabilitě vůbec nepřispívá, ale naopak tyto systémy dále destabilizuje.“ (Kühn, Z. Ústavní praxe a omezená role ústavního soudu [online] Jiné právo, zverejnené 16. 1. 2009).

23. Ústavný súd nie je inštitúcia, ktorá má na veci hľadiet izolovane, pričom sa neviem ubrániť pocitu, že záujem o vymedzenie sa voči nadužívaniu skráteného legislatívneho konania prevážil nad vnímaním výsledku, ktorý ním bol sledovaný. Neobstojí ani argument, že v posudzovanej veci ku skrátenému legislatívnemu konaniu pristúpila tzv. rozpočtová nezodpovednosť, keďže, ako som uviedol, na uvedené boli aj v rámci relevantných inštitúcií rozličné postoje, pričom RRZ sa k veci vyjadřila. Keď ústavný súd dokázal v záujme spoločenskej zmeny k lepšiemu akceptovať napríklad zmeny v justícii skrz skrátené legislatívne konanie (PL. ÚS 13/2020), som toho názoru, že aj v tejto veci mal postupovať identicky. Budúcnosť nepochybne prinesie v dotknutej oblasti nové výzvy a bude dôležité pri posudzovaní preskúmaných ústavných hodnôt realizovať obzvlášť citlivú ústavnú starostlivosť.