



Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky

[NALIEHAVÉ]

PODANÉ ELEKTRONICKY S KVALIFIKOVANÝM ELEKTRONICKÝM PODPISOM

Ústavnému súdu Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

V Bratislave, 29. februára 2024

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Došlo:	29 -02- 2024 (3)
Číslo záznamu: 12386	Číslo spisu: 606/2024
Prílohy: 4	Vybavuje:

Návrh

na začatie konania o súlade právnych predpisov a pozastavenie účinnosti zákona podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovatelia:

Skupina 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky
(uvedených a podpísaných v prílohe k tomuto návrhu)

zastúpení:

JUDr. Petrom Kubinom, advokátom, so
sídлом Bottova 2, 811 09 Bratislava, číslo
licencie SAK 4870, na základe splnomocnenia
v prílohe tohto návrhu

**Druhý účastník konania (proti
ktorému návrh smeruje):**

Národná rada Slovenskej republiky

Vedľajší účastník konania:

Vláda Slovenskej republiky

Napadnutý predpis:

Zákon č. 534/2023 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2024

**Ustanovenia Ústavy Slovenskej
republiky, s ktorými je napadnutý
predpis v rozpore:**

- (a) čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 2 ods. 2, čl. 31, čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2 a čl. 86 písm. a) a g) Ústavy Slovenskej republiky;
- (b) čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

Prílohy:

- Splnomocnenie pre právneho zástupcu navrhovateľov so zoznamom a podpismi navrhovateľov

Vážený Ústavný súd,

skupina 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (bližšie identifikovaných menami a podpismi v prílohe tohto návrhu) ako oprávnené osoby podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a § 74 písm. a) ZoUS¹ na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava“) a § 74 a nasl. ZoUS (ďalej len „Navrhovatelia“) podávajú:

- (a) podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a § 75 ZoUS **návrh na začatie konania o súlade zákona č. 534/2023 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2024 (ďalej len „Napadnutý zákon“) s Ústavou Slovenskej republiky pre nesúlad Napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 31, čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2 a čl. 86 písm. a) a g) Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky v spojení a čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti“); a**
- (b) podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 79 ZoUS **návrh na pozastavenie účinnosti Napadnutého zákona** do právoplatného rozhodnutia o návrhu podľa odseku (a) vyššie vo veci samej,

ktoré odôvodňujú nasledovne:

A AKTÍVNA LEGITIMÁCIA A ZASTÚPENIE NAVRHOVATEĽOV

- 1 Aktívna legitímácia Navrhovateľov vyplýva z čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a § 74 písm. a) ZoUS.
- 2 Navrhovatelia sú v konaní o tomto návrhu zastúpení advokátom podľa splnomocnenia uvedeného v prílohe tohto návrhu.

B PRÁVOMOC ÚSTAVNÉHO SÚDU

- 3 Právomoc Ústavného súdu konať a rozhodnúť o tomto návrhu vyplýva z čl. 125 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy a § 74 a nasl. ZoUS.

C OBSAH A GENÉZA NAPADNUTÉHO ZÁKONA

- 4 Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) vo svojom 9. volebnom období na 6. schôdzi dňa 21. decembra 2023 prerokovala a schválila vládny návrh zákona o štátnom rozpočte pre rok 2024 (Vládny návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026), t. j. Napadnutý zákon. Napadnutý zákon bol uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky dňa 31. decembra 2023 pod č. 534/2023 Z. z. a nadobudol účinnosť 1. januára 2024.
- 5 Napadnutým zákonom schválila NR SR štátny rozpočet na rok 2024 (rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026). Celkové príjmy štátneho rozpočtu na rok 2024 stanovuje na 22 701 961 400 eur a celkové výdavky štátneho rozpočtu sú určené sumou 30 317 892 299 eur. Schodok štátneho rozpočtu na rok 2024 sa určuje sumou 7 615 930 899 eur.
- 6 Prílohy Napadnutého zákona obsahujú rozdelenie celkových príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu podľa predchádzajúceho bodu do jednotlivých kapitol štátneho rozpočtu, pridelenie výdavkov štátneho rozpočtu na realizáciu programov vlády Slovenskej republiky, rozdelenie dotácií zo štátneho rozpočtu pre obce a vyššie územné celky, ako aj rezervy štátneho rozpočtu.

¹ Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoUS“).

- 7 Návrh zákona bol do NR SR doručený 12. decembra 2023, teda len 9 dní pred tým, ako bol schválený a len jeden deň po tom, ako vláda rokovala o návrhu štátneho rozpočtu s Hospodárskou a sociálnou radou SR.
- 8 Rozhodnutím predsedu NR SR zo dňa 12. decembra 2023 bol návrh zákona pridelený takmer všetkým parlamentným výborom na prerokovanie s lehotou do 20. decembra 2023. Parlamentné výbory mali teda fakticky 8 dní (z toho len 6 pracovných dní) na prerokovanie tak komplexného a dôležitého zákona, ako je zákon o štátnom rozpočte. Podľa zákona o rokovacom poriadku² lehota na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch nesmie byť kratšia ako 30 dní od pridelenia.
- 9 Zo záznamov z rokovania výborov NR SR dostupných na internetovej stránke NR SR je pritom zrejmé, že opoziční poslanci mali záujem odborne diskutovať o návrhu zákona a jeho nedostatkoch, avšak nebolo im to zo strany koalíčných poslancov ovládajúcich parlamentné výbory umožnené.
- 10 Navyše, na parlamentnej schôdzi bol odhlasovaný program schôdze, v rámci ktorého mala byť 5-hodinová prestávka v rozprave na rokovanie parlamentných výborov k rozpočtu. Na druhý deň začali byť zvolávané výbory v rozsahu jednej hodiny. Je zrejmé, že rokovanie v rozsahu jednej hodiny nie je na odbornú a dôkladnú diskusiu o štátnom rozpočte ani zďaleka dostatočné.
- 11 Opoziční poslanci z Výboru NR SR pre financie a rozpočet žiadali na schôdzi výboru dňa 18. decembra 2023 viac schôdzi výboru za účelom adekvátnej diskusie o návrhu zákona o štátnom rozpočte, no koalíční poslanci tento návrh odmietli.³
- 12 Na schôdzi Výboru NR SR pre financie a rozpočet dňa 19. decembra 2023 bola nasilu ukončená rozprava o rozpočte aj napriek protestom opozičných poslancov.⁴
- 13 Dňa 14. decembra 2023 uverejnila Rada pre rozpočtovú zodpovednosť hodnotiacu správu k vládou predloženému návrhu zákona o štátnom rozpočte, v ktorom identifikovala mimoriadne závažné nedostatky návrhu štátneho rozpočtu a vyjadrila znepokojenie, že návrh štátneho rozpočtu v navrhovanom znení je v rozpore s princípom dlhodobej udržateľnosti hospodárstva Slovenskej republiky a môže byť cestou k štátnemu bankrotu.
- 14 Vláda ani vládna koalícia sa hodnotiacou správou Rady pre rozpočtovú zodpovednosť nezaoberali, a nezaoberali sa ani ďalšími alarmujúcimi správami, ktoré Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vydala dňa 15. decembra 2023.
- 15 Na schôdzi NR SR sa o návrhu zákona o štátnom rozpočte začalo rokovať dňa 20. decembra 2023 o 9:11 hod. Avšak, 20. decembra 2023 sa takmer celý deň rokovalo o novele kompetenčného zákona. Rozprava k zákonu o štátnom rozpočte teda fakticky začala až vo večerných hodinách dňa 20. decembra 2023. Dňa 21. decembra 2023 o 17:13 hod sa hlasovaním 78 koalíčných poslancov rozhodli o uzavretí rozpravy k návrhu zákona o štátnom rozpočte. Rozprava k najdôležitejšiemu zákonu roka teda v parlamente trvala menej ako 24 hodín, pričom aj týchto 24 hodín bolo viackrát prerušených (hygienické prestávky, obedová prestávka, hodina otázok, atď.).
- 16 Po silovom uzavretí rozpravy odovzdali poslanci, ktorí boli ešte prihlásení do rozpravy, svoje písomné prejavy predsedajúcemu. Súčasťou odovzdaných písomných prejavov bolo 21

² Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“).

³ Približne 12. – 14. minúta záznamu z rokovania Výboru NR SR pre financie a rozpočet dostupného na <https://tv.nrsr.sk/vyborydetail/11282?termNr=9>.

⁴ Približne 38. až 45. minúta záznamu z rokovania Výboru NR SR pre financie a rozpočet dostupného na <https://tv.nrsr.sk/vyborydetail/11288?termNr=9>.

pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov⁵, ktoré mali byť pred hlasovaním o nich prečítané. Žiadny z týchto návrhov nebol prečítaný a následne ani schválený v hlasovaní.

- 17 O 18:27 hod hlasovala NR SR o návrhu zákona o štátnom rozpočte ako celku a prijala ho 79 hlasmi. Štátny rozpočet sa teda prijal v takom znení, v akom ho vláda schválila a predložila NR SR, a to napriek tomu, že Rada pre rozpočtovú zodpovednosť opakovane vyjadrila svoj nesúhlas s rozpočtom, odborná verejnosť bije na poplach, že rozpočet je začiatkom gréckej cesty do štátneho bankrotu, a parlamentná opozícia robila všetko, čo bolo v jej silách, aby v súlade s princípmi demokratického právneho štátu prebehla riadna a odborná diskusia o štátnom rozpočte a upravil sa tak, aby boli zachované ústavné požiadavky vyplývajúce z čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

D ROZPOR NAPADNUTÉHO USTANOVENIA S ÚSTAVOU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

- D.1 Všeobecné východiská k čl. 1 ods. 1 prvej vety, čl. 2 ods. 2, čl. 31 a čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2 a čl. 86 písm. a) a g) Ústavy Slovenskej republiky a požiadavky na kvalitu legislatívneho procesu: Závažné a svojvoľné porušenie pravidiel legislatívneho procesu zákonodarcom, ktoré vážnym spôsobom porušuje ústavné princípy alebo ústavné práva, môže byť samo osebe dôvodom rozporu napadnutého zákona s Ústavou, a to aj v prípade, ak samotný obsah napadnutého zákona protiústavný nie je.
- 18 Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety Ústavy: „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.“
- 19 Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy: „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“
- 20 Podľa čl. 31 Ústavy: „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.“
- 21 Podľa čl. 73 ods. 2 Ústavy: „Poslanci sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi.“
- 22 Podľa čl. 78 ods. 2 Ústavy: „Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne stíhať, a to ani po zániku jeho mandátu. Poslanec podlieha disciplinárnej právomoci Národnej rady Slovenskej republiky.“
- 23 Podľa čl. 86 písm. a) a g) Ústavy: „Do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí najmä a) uznávať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch a kontrolovať, ako sa dodržiavajú, ... g) schvaľovať štátny rozpočet, preverovať jeho plnenie a schvaľovať štátny záverečný účet.“
- 24 Podľa čl. 55a ods. 1 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.“
- 25 Podľa čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti: „Tento ústavný zákon s cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť

⁵ Podľa záznamu zo schôdze NR SR zo dňa 21. decembra 2023 približne od 17:57 do 18:27 hod dostupného na <https://tv.nrsr.sk/archiv/schodza/9/6?id=304595>.

a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami upravuje zriadenie a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti."

- 26 NR SR je (rovnako ako akýkoľvek iný štátny orgán) pri výkone svojich kompetencií viazaná Ústavou. Viazanosť Ústavou platí aj pri prijímaní zákonov, vrátane zákona o štátnom rozpočte. Pokiaľ NR SR v rámci svojej zákonodarnej činnosti postupuje v rozpore s Ústavou, porušuje tým aj princíp ústavnosti vyplývajúci z čl. 1 ods. 1 prvej vety Ústavy. Úlohou NR SR je chrániť ústavnosť nielen tým, že samotný obsah zákona bude v súlade s Ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými NR SR vyslovila súhlas a boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. NR SR chráni ústavnosť aj tým, že v procese prerokovania a schvaľovania návrhu zákona rešpektuje pravidlá vyplývajúce z princípov demokratického a právneho štátu.

- 27 Čl. 1 ods. 1 prvá veta Ústavy, ktorá ustanovuje demokratický a právny charakter štátu, garantuje nielen väčšinový princíp pri rozhodovaní, ale aj ďalšie požiadavky demokratického a právneho štátu v procese prijímania zákonov. K nim patrí možnosť oboznámiť sa s obsahom návrhu zákona, vzniesť k nemu pripomienky, prerokovať ho v príslušných výboroch NR SR ako aj v samotnej NR SR a zaujať k nemu stanovisko, na čo musia mať poslanci vytvorený dostatočný časový priestor. V parlamentnej diskusii musia volení zástupcovia verejne zdôvodňovať a obhajovať dôvodnosť svojich návrhov a verejnosť má možnosť kontrolovať ich činnosť. Možnosť takejto konfrontácie postojov je zároveň zárukou slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti.

- 28 Rozhodovanie v parlamente sa týka všeobecných záujmov a pri prijímaní rozhodnutí v parlamente je potrebné umožniť diskusiu a konfrontáciu politických strán reprezentujúcich rôzne záujmy občianskej verejnosti. Zákon je výsledkom kompromisu, v ktorom sa premietajú celospoločenské záujmy. NR SR preto, rovnako ako akýkoľvek iný orgán verejnej moci, ktorý svojim rozhodovaním zasahuje do života jednotlivcov, musí rešpektovať procesné pravidlá, ktorých účelom je garantovať demokratické právne princípy, legitimitu zákonodarcu, racionalitu zákonov, procedurálnu spravodlivosť ako aj slobodnú politickú súťaž v štáte⁶.

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

- 30 Procedurálne pravidlá pre prijímanie zákonov (vrátane zákona o rokovacom poriadku) sú zároveň odrazom demokratického pluralitného systému, v ktorom má možnosť vyjadriť sa aj opozícia a presadzovať tak záujmy menšiny. S tým korešponduje povinnosť väčšiny rešpektovať ochranu menšín pri prijímaní politických rozhodnutí; pričom menšinu v tomto prípade reprezentuje parlamentná opozícia. Tým je zároveň realizovaná kontrola parlamentnej opozície nad parlamentnou väčšinou. Rešpektujeme, že výsledná podoba schváleného zákona je vždy rozhodnutím väčšiny, v demokratickom štáte však musia byť rešpektované aj práva parlamentnej opozície. Tento princíp je verbalizovaný v známom výroku predsedu indického najvyššieho súdu D. Y. Chandrachuda: *"In a democracy the majority will have its way but the minority must have its say."* Voľne preložené – v demokracii väčšina rozhoduje ale menšina musí dostať primeraný priestor na vyjadrenie svojho názoru.

⁶ KYSELA, J.: *Zákonodarný proces v České republice jako forma racionálního právního diskurzu?*, Právník č. 6/2005, s. 587-611, a ďalej nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

- 31 Na dôležitosť procedurálnych záruk v zákonodarnom procese upozorňuje napr. aj Viktor Knapp: „Nezákonným spôsobom zákon a ani iný právny predpis vzniknúť nemôže.“⁷
- 32 Ústavný súd sa už vo svojej rozhodovacej praxi dotkol prieskumu súladu legislatívneho procesu s Ústavou. V náleze sp. zn. PL. ÚS 29/05 uviedol, že „*nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade v konečnom dôsledku nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku*“.
- 33 V danej veci sa meritorne nezaoberal procesnými pochybeniami pri prijímaní zákona len z dôvodu hospodárnosti, pretože nesúlad s Ústavou zistil už z obsahu namietaného zákona o preukazovaní pôvodu majetku, a tak bol ústavný prieskum ďalších namietaných dôvodov jeho protiústavnosti zbytočný.
- 34 Vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2011 Ústavný súd pripustil svoju právomoc preskúmať ústavnosť parlamentnej procedúry dokonca aj mimo jej zákonodarnej činnosti, a to v súvislosti s tajným hlasovaním národnej rady o návrhu na vymenovanie generálneho prokurátora. Poukazoval pritom na nález Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „**Ústavný súd ČR**“) sp. zn. Pl. ÚS 5/02, v zmysle ktorého iba legálne prejavená vôľa parlamentu je vôľou legitímnou.
- 35 Ústavný súd ČR sa zaoberal prieskumom legislatívneho procesu z hľadiska jeho ústavnosti už viackrát. Porušenie princípu ústavnosti vyslovil aj v prípade, kedy došlo len k porušeniu legislatívnych pravidiel (prvýkrát to bolo nálezhom sp. zn. Pl. ÚS 5/02).
- 36 V náleze sp. zn. Pl. ÚS 53/10 Ústavný súd ČR zdôraznil, že demokratický princíp zakotvený v čl. 1 ods. 1 Ústavy ČR (obdobne tak v čl. 1 ods. 1 prvej vete Ústavy) chráni aj samotný priebeh zákonodarného procesu, parlamentnú diskusiu, v ktorej sa môžu priamo konfrontovať názory zástupcov občanov za prijatie ako aj proti prijatiu návrhu zákona. Možnosť konfrontácie postojov na parlamentnej pôde je zároveň zárukou slobodnej súťaže politických síl.
- 37 Ústavný súd ČR v predmetnom náleze konštatoval, že jeho úlohou je ochrana ústavných princípov vzťahujúcich sa na legislatívny proces pred prípadným zneužitím inštitútu vyhlásenia legislatívnej núdze (kedy zákonodarcia prerokoval návrh zákona v skrátanom legislatívnom konaní). Zaoberal sa tým, či prerokovanie návrhu zákona v skrátanom legislatívnom konaní bolo odôvodnené konkrétnymi mimoriadnymi okolnosťami. Ústavný súd ČR konštatoval, 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.
- 38 V náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/10 Ústavný súd ČR formuloval, že inštitút vyhlásenia stavu legislatívnej núdze (ekvivalent skrátaného legislatívneho konania v Slovenskej republike) obmedzuje či relativizuje ústavné princípy delby moci, pluralizmu, slobodnej súťaže politických síl a ochrany parlamentných menšín, a preto musia byť podmienky jeho použitia vykladané reštriktívne.
- 39 V náleze sp. zn. Pl. ÚS 7/22 Ústavný súd ČR potvrdil, že porušenie pravidiel legislatívneho procesu môže mať za určitých okolností ústavnoprávny rozmer a že ingerencia Ústavného súdu do legislatívneho procesu je opodstatnená najmä ochranou voľnej súťaže politických strán a menšín, najmä parlamentnej opozície. Ďalej konštatoval, že právo poslancov prezentovať svoje stanovisko na parlamentnej pôde nie je samoučelné, pretože význam parlamentnej diskusie spočíva v možnosti konfrontácie názorov naprieč politickým spektrom, nie v neobmedzenej realizácii práva každého jednotlivého poslanca sa k nej vyjadriť. Podľa Ústavného súdu ČR je tiež podstatné, v akej fáze legislatívneho procesu boli práva

⁷ KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha, C.H.Beck, 1995, s. 117.

parlamentnej opozície obmedzené a či tieto obmedzenia mohli byť (či boli) zahojené v jeho inej fáze.

- 40 Najnovším nálezom Ústavného súdu ČR, ktorý sa vyjadruje k ochrane práv parlamentnej opozície je nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23, ktorý zdôraznil, že medzi základné princípy zákonodarného procesu patrí princíp pluralizmu, ktorý vychádza z princípu slobodnej súťaže politických strán a politických síl a ako charakteristický znak každej slobodnej spoločnosti tvorí jednu z podstatných náležitostí demokratického právneho štátu. Za základné právo parlamentnej menšiny alebo jej členov možno považovať predovšetkým právo zaručujúce účasť na parlamentných procedúrach, ktoré umožňujú parlamentnej opozícii vykonávať nad vládnuou väčšinou kontrolu. Túto kontrolu možno chápať ako jeden zo základných znakov právneho štátu. Legislatívny proces musí predovšetkým umožniť osobám na ňom zúčastneným reálne posúdenie a prerokovanie návrhu. Jednotliví poslanci musia mať skutočnú možnosť oboznámiť sa s obsahom predloženého návrhu zákona, posúdiť ho a zaujať k nemu stanovisko v rámci jeho prerokovania v parlamente alebo v jeho výboroch. Na to im musí byť vytvorený dostatočný časový priestor. Uvedené požiadavky na reálnu možnosť parlamentnej diskusie treba vzťahovať aj na širšiu verejnosť, ktorej by nemala byť možnosť kontroly a kritického hodnotenia legislatívneho návrhu odopretá.
- 41 Okrem českého ústavného súdu sa k ústavnoprávnemu rozmeru porušenia legislatívneho procesu v posledných rokoch vyjadroval aj slovenský Ústavný súd. V náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2018 Ústavný súd uviedol, odvolávajúc sa na skorší nález PL. ÚS 48/03, že *„porušenie noriem ústavného procesu pred národnou radou je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou.“*
- 42 Na záver nálezu sp. zn. PL. ÚS 4/2018 Ústavný súd uviedol, že *„[z] už uvedených rozhodnutí [PL. ÚS 48/03 a PL. ÚS 29/05, pozn.] vyplýva, že porušenie pravidiel legislatívneho procesu môže samo osebe spôsobiť protiústavnosť prijatého zákona len vtedy, ak ide o závažné a svojvoľné konanie zákonodarcu. Inými slovami, porušenie pravidiel legislatívneho procesu musí nadobudnúť ústavnú intenzitu, teda týmto konaním musí dôjsť k vážnemu porušeniu ústavných práv alebo princípov. Pri porušení ústavných práv pritom možno hovoriť napríklad o ústavných právach poslancov národnej rady pri výkone ich mandátu. Pokiaľ ide o ústavné princípy, ide tu predovšetkým o princíp právneho štátu, ktorý môže byť porušený prijatím nedostatočne kvalitnej legislatívy v dôsledku porušovania či obchádzania pravidiel legislatívneho procesu.“*
- 43 K ochrane parlamentnej diskusie a zákonného legislatívneho procesu sa vyjadril Ústavný súd aj v náleze zo dňa 11. mája 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2020: *„Ochranu diskusie a tvorby vôle poslancov možno odvodiť tiež z ústavných pojmov „rokovat“ a „uznášať sa“ v čl. 86 písm. a) a h) ústavy v spojení s ústavou zaručenou indemnitou poslancov za výroky v národnej rade a jej orgáne (čl. 78 ods. 2). Takisto úprava verejnosti priebehu schôdzí národnej rady (čl. 83 ods. 3 a 4 ústavy) má zmysel vtedy, ak ústava predpokladá, že tieto schôdze budú mať určitý verejnosťou vnímateľný obsah, teda že na nich budú odznievať určité informácie či stanoviská jednotlivých poslancov z jednotlivých politických smerov. Podobne ochranu diskusie poslancov možno vyvodíť aj z čl. 73 ods. 2 ústavy, podľa ktorého poslanci vykonávajú svoj mandát podľa svojho svedomia a presvedčenia... Ak teda ústava v citovaných ustanoveniach ustanovuje, že národná rada má rokovať o návrhoch zákonov, znamená to, že návrh zákona bude predložený národnej rade a poslancom bude vytvorená riadna možnosť oboznámiť sa s ním, predniesť k návrhu svoje stanovisko, vyjadriť svoje výhrady, prípadne navrhnúť jeho zmeny či doplnenie, ale tiež možnosť oboznámiť sa s takýmito navrhovanými zmenami či doplneniami ešte pred hlasovaním, a to všetko tak, aby každý poslanec mohol hlasovať o týchto návrhoch podľa svojho najlepšieho svedomia a presvedčenia. Predovšetkým v tomto rozsahu možno zákonodarný proces považovať za ústavne chránený prostredníctvom čl. 73 ods. 2 v spojení s čl. 78 ods. 2, čl. 83 ods. 3 a 4 a čl. 86 písm. a).“*

- 44 Význam práv parlamentnej menšiny potvrdil Ústavný súd aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 13/2022, v ktorom im dokonca priznal isté privilegované postavenie. Konštatoval totiž, že predovšetkým porušenie práv parlamentnej menšiny je spôsobilé byť tou okolnosťou, ktorá spôsobí, že nerešpektovanie zákonnej úpravy legislatívneho procesu môže dosiahnuť ústavnú intenzitu.
- 45 V nadväznosti na vyššie uvedenú rozhodovaciu prax je potrebné upozorniť na mimoriadne závažné procedurálne nedostatky pri prijímaní Napadnutého zákona, pretože predstavujú flagrantné ignorovanie pravidiel legislatívneho procesu a porušenie čl. 1 ods. 1 prvej vety, čl. 2 ods. 2, čl. 31, čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2 a čl. 86 písm. a) a g) Ústavy bez akéhokoľvek legitímneho obhájiťného dôvodu. Navyše, pri takom kľúčovom zákone, ako je Napadnutý zákon, má nerešpektovanie legislatívneho procesu a účelové vylúčenie odbornej diskusie priamy vplyv na jeho kvalitu a v tomto konkrétnom prípade aj jeho obsahový súlad s Ústavou. Napokon, aj ústavná norma upravujúca požiadavky na obsahovú stránku štátneho rozpočtu v sebe zahŕňa aj požiadavku na proces tvorenia a prijímania štátneho rozpočtu, ktorý musí byť transparentný. Transparentný môže byť proces len vtedy a práve vtedy, keď je umožnené odbornej verejnosti, orgánom určeným na kontrolu rozpočtového hospodárenia a parlamentnej opozícii naštudovať si návrh štátneho rozpočtu a vyjadriť sa k nemu, pričom ich vyjadrenia sú následne pri zostavovaní štátneho rozpočtu aj zohľadnené. V opačnom prípade (teda ak vyjadrenia nebudú zohľadnené, ale práve naopak, budú ignorované) je celý proces len formálnou fraškou.
- 46 Na to, aby bolo možné konštatovať ústavnoprávny rozmer porušenia legislatívneho procesu, je potrebné preukázať (a) závažnosť porušenia pravidiel legislatívneho procesu, (b) svojvoľu zákonodarcu v legislatívnom procese a (c) vážne porušenie ústavných práv alebo princípov v legislatívnom procese. V ďalších častiach tohto návrhu sa preto vo vzťahu k námietke spočívajúcej v porušení pravidiel legislatívneho procesu zameriame na preukázanie práve týchto skutočností.
- D.II Dôvody nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 2 ods. 2, čl. 31, čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2 a čl. 86 písm. a) a g) Ústavy Slovenskej republiky a čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti:** *Napadnutý zákon je výsledkom svojvoľného postupu zákonodarcu, ktorý hrubým ignorovaním pravidiel legislatívneho procesu závažne porušil ústavné princípy demokratického a právneho štátu, legality, zákazu svojvôle a ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti a z nich vyplývajúce ústavné práva parlamentnej opozície, čím zároveň spôsobil aj porušenie ústavného princípu dlhodobej udržateľnosti hospodárenia a rozpočtovej zodpovednosti.*

(a) Závažnosť porušenia pravidiel legislatívneho procesu

- 47 Štátny rozpočet a proces jeho tvorby a prijímania je upravený vo viacerých právnych predpisoch. Ide predovšetkým o Ústavu samotnú, ktorá zakotvuje požiadavky na jeho kvalitu, ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, zákon o rozpočtových pravidlách, zákon o tripartite⁸ a zákon o rokovanom poriadku. Zákon o štátnom rozpočte sa zvykne označovať ako „zákon roka“, teda za najdôležitejší zákon prijatý v danom roku a malo by byť prioritou každej zodpovednej vlády a vládnej koalície, ktorá si ctí Ústavu, aby štátny rozpočet prešiel dôkladnou a odbornou diskusiou v procese jeho schvaľovania vládou a potom aj riadnym, odborným a zákonným legislatívnym procesom.
- 48 Predtým, ako vláda návrh zákona o štátnom rozpočte prerokuje, schváli a predloží NR SR, musí zasadiť Výbor pre daňové prognózy a Výbor pre makroekonomické prognózy na

⁸ Zákon č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartite) (ďalej len „zákon o tripartite“).

ministerstve financií a návrh musí prerokovať aj tripartita [t. j. návrh štátneho rozpočtu musí vláda predložiť na prerokovanie Hospodárskej a sociálnej rade SR (ďalej len „HSR“)].

- 49 HSR prerokovala návrh štátneho rozpočtu na svojom zasadnutí dňa 11. decembra 2023 (pondelok), pričom podklady boli členom HSR doručené len pár hodín pred začiatkom zasadnutia, v nedeľu 10. decembra 2023. Záznam z rokovania HSR do dnešného dňa nie je zverejnený na internetovej stránke HSR.
- 50 Podľa § 4 ods. 3 písm. c) zákona o tripartite HSR dohoduje stanoviská a odporúčania v oblasti štátneho rozpočtu. Napriek tomu, že na rokovaní HSR bolo vznesených viacero odborných a vecných pripomienok, ktoré spochybňovali štátny rozpočet a navrhovali vláde ho prepracovať, vláda sa s námietkami a pripomienkami HSR nevysporiadala, na svojom zasadnutí dňa 12. decembra 2023 schválila návrh zákona o štátnom rozpočte bez akýchkoľvek zmien a predložila ho NR SR. Prerokovanie návrhu štátneho rozpočtu s HSR bolo teda len iluzórne, bez reálnej možnosti HSR pôsobiť na jeho znenie, a to jednak vzhľadom na minimálny čas na jeho naštudovanie, a jednak vzhľadom na to, že žiadnymi pripomienkami a návrhmi HSR sa vláda nezaoberala. Fakticky bolo teda konaním vlády odopretá možnosť HSR ovplyvniť návrh štátneho rozpočtu. Aj toto je možné považovať za porušenie procesných pravidiel prijímania štátneho rozpočtu.
- 51 Stanoviská ani odporúčania HSR nie sú pre vládu záväzné. Avšak, ak HSR vzniesla pripomienky, ktoré poukazovali na existenciu dôvodných pochybností o udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky v prípade prijatia rozpočtu v predloženej znení, je ústavnou povinnosťou vlády sa ich pripomienkami aspoň kvalifikovane zaoberať a odôvodniť ich neakceptovanie, a to za účelom dodržania čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a procesnoprávného aspektu čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.
- 52 Po tom, čo je návrh zákona o štátnom rozpočte schválený vládou, je predložený do NR SR. Proces prerokovania a prijímania štátneho rozpočtu v NR SR je upravený v § 87 zákona o rokovanom poriadku. Platí, že návrh zákona o štátnom rozpočte neprechádza medzirezortným pripomienkovým konaním⁹, ani prvým čítaním v parlamente, ale len druhým a tretím čítaním.
- 53 Pred tým, ako NR SR prerokuje návrh zákona o štátnom rozpočte v druhom čítaní, predseda NR SR rozhodne o pridelení návrhu zákona o štátnom rozpočte parlamentným výborom na prerokovanie. Podľa § 74 ods. 1 v spojení s § 87 ods. 2 zákona o rokovanom poriadku sa návrh zákona o štátnom rozpočte prideluje takmer všetkým parlamentným výborom a lehota na prerokovanie návrhu zákona o štátnom rozpočte nesmie byť kratšia ako 30 dní od pridelenia.
- 54 Parlamentné výbory sú, okrem iného, kontrolné orgány NR SR. Ich hlavnou úlohou je podrobne prerokovať návrhy zákonov, ktoré im boli pridelené. Podľa § 45 ods. 3 písm. c) zákona o rokovanom poriadku parlamentné výbory najmä na úseku svojej činnosti rokujú o zásadných otázkach hospodárskeho a sociálneho rozvoja Slovenskej republiky, najmä o návrhu štátneho rozpočtu (okrem iného).
- 55 Vzhľadom na to, že pri návrhu zákona o štátnom rozpočte neprebíha medzirezortné pripomienkové konanie, práve prerokovanie návrhu štátneho rozpočtu v parlamentných výboroch je primárnym nástrojom na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia krajiny a efektívne vynakladanie verejných prostriedkov. Parlamentné výbory sú tým miestom, kde má a musí dôjsť k odbornej a detailnej diskusii o návrhu štátneho rozpočtu. Aby sa tak mohlo stať, členovia výborov musia mať dostatok času na naštudovanie návrhu štátneho rozpočtu a následne na jeho prerokovanie.

⁹ Podľa § 27 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

- 56 V dôsledku porušenia pravidiel legislatívneho procesu mali parlamentné výbory len 8 dní (resp. 6 pracovných dní) na naštudovanie a prerokovanie návrhu štátneho rozpočtu. Opoziční poslanci na výboroch opakovane poukazovali na to, že nemali dostatok času na naštudovanie materiálov a majú dôvodné pochybnosti o kvalite rozpočtu. Zároveň žiadali, aby sa uskutočnilo viac schôdzí výborov, za účelom dôkladného prerokovania návrhu štátneho rozpočtu. Nebolo im však vyhovieť a prerokovanie návrhu zákona o štátnom rozpočte bolo vo výboroch nasilu ukončené.
- 57 Toto mocenské porušenie pravidiel legislatívneho procesu (spočívajúce v nezákonnom skrátení lehoty z 30 na 8 dní) a ukončenie rokovaní o štátnom rozpočte v parlamentných výboroch má priamy vplyv na dlhodobú udržateľnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov tak, ako to vyžaduje Ústava. Inými slovami povedané, porušenie legislatívneho procesu má v prípade zákona o štátnom rozpočte priamy a nespochybniteľný negatívny dopad na kvalitatívnu stránku štátneho rozpočtu tak, ako ju stanovuje čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.
- 58 Navyše, porušenie pravidiel legislatívneho procesu v prípade zákona o štátnom rozpočte tak, ako bolo opísané vyššie, priamo znamená aj porušenie čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, keďže táto ústavná norma kladie požiadavky aj na procesnú stránku hospodárenia s verejnými financiami, predovšetkým na transparentnosť.¹⁰ Transparentný môže byť štátny rozpočet a prostredníctvom neho hospodárenie Slovenskej republiky len vtedy, keď sa o ňom vedie odborná a dôkladná diskusia, do ktorej sú prizvaní aj zástupcovia orgánov dohliadajúcich na rozpočtovú zodpovednosť a ich názory sú aj skutočne vypočuté a buď zapracované alebo kvalifikovane a dôvodne odmietnuté, a keď má parlamentná opozícia možnosť efektívne a reálne kontrolovať vládu a vládnu koalíciu.
- 59 Okrem toho, že nebola dodržaná zákonná lehota na prerokovanie návrhu zákona o štátnom rozpočte a nebol poskytnutý dostatočný čas na prerokovanie návrhu štátneho rozpočtu v parlamentných výboroch, zákon o štátnom rozpočte nebol dostatočne prerokovaný ani na parlamentnej schôdzi. Po rokovaní v parlamentných výboroch je rokovanie o návrhu zákona o štátnom rozpočte v parlamente druhým nástrojom na zabezpečenie kvalitatívnych požiadaviek, ktoré na štátny rozpočet kladie čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.
- 60 K riadnemu a odbornému prerokovaniu zákona v parlamente slúži rozprava a možnosť predkladať poslanecké pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, o ktorých NR SR diskutuje a následne hlasuje. Za normálnych okolností prebieha rozprava k návrhu zákona v NR SR tak dlho, ako je potrebné o návrhu diskutovať. Platí, že čím komplexnejší, komplikovanejší a významnejší zákon, tým rozsiahlejšia je rozprava k nemu.
- 61 Zákon o rokovanom poriadku ustanovuje 3 spôsoby, akými vie parlamentná väčšina skrátiť rozpravu o návrhu zákona. Prvým, najmenej invazívnym, je určenie dĺžky času na rozpravu podľa § 29a zákona o rokovanom poriadku. Týmto spôsobom sa môže NR SR na návrh aspoň dvoch poslaneckých klubov uznieť na určení dĺžky času na rozpravu k bodu zaradenému do programu schôdze, pričom dĺžka rozpravy ani v takomto prípade nemôže byť kratšia ako 12 hodín. Tento postup je výslovne vylúčený pri rozprave o návrhu zákona o štátnom rozpočte.¹¹ Druhým spôsobom je využitie § 35 ods. 2 zákona o rokovanom poriadku, podľa ktorého o skončení rozpravy môže pred vystúpením všetkých prihlásených rečníkov NR SR rozhodnúť na návrh aspoň dvoch poslaneckých klubov. Následne však majú právo vystúpiť ešte všetci prihlásení poslanci a poslanci, ktorí chcú podať pozmeňujúce návrhy. Tretí, a zároveň

¹⁰ Nález Ústavného súdu SR zo dňa 13. decembra 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2022.

¹¹ Podľa § 29a ods. 1 zákona o rokovanom poriadku.

„najbrutálnejší“ spôsob skrátenia rozpravy, ktorý predstavuje umlčanie opozície, je rozhodnutie o uzavretí rozpravy na návrh predsedu NR SR podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku.

- 62 Počas rozpravy o návrhu zákona o štátnom rozpočte vystúpilo 15 poslancov a boli podané tri pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Následne, dňa 21. decembra 2023 o 16:57 podal predseda NR SR Peter Pellegrini návrh na uzatvorenie rozpravy podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku, teda využil spôsob obmedzenia rozpravy, ktorý najviac zasahuje do práv poslancov rokovať o návrhu zákonov a vykonávať svoj mandát. Návrh bol schválený parlamentnou väčšinou a rozprava k návrhu zákona o štátnom rozpočte bola tým pádom okamžite ukončená. Parlamentná väčšina takto doslova „prevalcovala“ opozíciu.
- 63 Je pritom prinajmenšom sporné, či postup podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku v prípade rokovania o zákone o štátnom rozpočte môže byť vôbec použitý. Argumentom *a minori ad maius* je totiž možné dospieť k záveru, že ak pri rokovaní o návrhu zákona o štátnom rozpočte nie je možné použiť spôsob najmenej zasahujúci do práv opozície a poslancov (t. j. určenie dĺžky času rozpravy na nie menej ako 12 hodín), o to viac nie je možné pri rokovaní o návrhu zákona o štátnom rozpočte použiť ani postup podľa § 35 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku a už vôbec nie § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku, keďže tieto predstavujú oveľa rozsiahlejšie obmedzenia parlamentnej diskusie a oveľa invazívnejšie zásahy do práv parlamentnej menšiny. Zúženie možností obmedzenia rozpravy pri návrhu zákona o štátnom rozpočte je potrebné vnímať ako prostriedok, ktorým sa zabezpečuje (alebo aspoň napomáha) dosiahnutie cieľa vyžadovaného čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Povedané inak, čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti nie je v prípade zákona o štátnom rozpočte možné dodržať bez toho, aby k návrhu prebehol zákonom predpokladaný legislatívny proces vrátane reálnej možnosti participácie všetkých orgánov a inštitúcií, ktoré sa na tomto procese podľa zákona majú podieľať.
- 64 V opačnom prípade by totiž mohlo dôjsť k obchádzaniu § 29a zákona o rokovacom poriadku. Dokonca by bolo možné skrátiť dĺžku rozpravy o návrhu zákona o štátnom rozpočte aj na menej ako 12 hodín, čo nedovoľuje ani § 29a zákona o rokovacom poriadku.
- 65 Aj ak by sa Ústavný súd nestotožnil s argumentom, že postup predčasného skončenia rozpravy podľa § 35 ods. 2 a ods. 7 zákona o rokovacom poriadku sa nedá použiť pri rozprave o návrhu zákona o štátnom rozpočte, NR SR porušila zákonom stanovený postup, ktorý vyžaduje § 35 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku a ktorý zabezpečuje aspoň minimálne zachovanie práv opozície a jednotlivých poslancov aj pri využití tohto inštitútu.
- 66 Podľa § 35 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku majú pri uzatvorení rozpravy poslanci, ktorí boli ešte prihlásení do rozpravy, právo odovzdať svoj písomný prejav predsedajúcemu. Ak je súčasťou odovzdaného písomného prejavu aj pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh, rozdá sa poslancom, spoločný spravodajca ho prečíta vo svojom vystúpení pred hlasovaním a dá o ňom hlasovať.
- 67 Ako je zrejmé zo záznamu zo schôdze parlamentu, po uzatvorení rozpravy poslanci odovzdali svoje prejavy spolu s pozmeňujúcimi návrhmi predsedajúcemu. Pozmeňujúce návrhy k návrhu zákona o štátnom rozpočte mali poslanci Igor Matovič, Richard Vašečka, Roman Mikulec, Jozef Pročko, Viliam Tankó, Gábor Grendel, Marek Krajčí, Peter Pollák, Anežka Škopová, Rastislav Krátky, Ľubomír Galko, Lukáš Bužo, Július Jakab a Veronika Remišová.
- 68 Spoločný spravodajca porušil § 35 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku, keď neprečítal pozmeňujúce návrhy, ktoré mu boli odovzdané vyššie menovanými poslancami a dal o nich hlasovať bez toho, aby mali poslanci možnosť sa s nimi oboznámiť. Týmto postupom porušil nielen § 35 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku, ale aj čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 31, čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2a čl. 86 písm. a) a g) Ústavy.

- 69 Na tomto mieste je potrebné sa vyjadriť aj k argumentácii vládnej koalície, ktorá tvrdí, že k uzavretiu rozpravy prišlo len z dôvodu obštrukcií parlamentnej opozície.
- 70 K problematike obštrukcií a k vzťahu práv parlamentnej menšiny a obštrukcií sa vyjadril Ústavný súd ČR v náleze sp. zn. 30/23, keď skonštatoval, že *„...je zřejmé, že jednotliví poslanci měli dostatek času se k předmětu zákona vyjádřit a navrhovatelce nelze přisvědčit v tom, že by parlamentní menšina nebylo vládní většinou umožněno se vůči návrhu zákona vymezit. Právě naopak, časové penzum na to bylo dostatečné, zvláště vezme-li Ústavní soud v úvahu, že obsahem návrhu zákona byla jednoduchá novela třech právních předpisů, nikoliv právní předpis s "tisíci paragrafy", u kterého by se dala očekávat i několikátýdenní parlamentní diskuze. Z tohoto důvodu považuje Ústavní soud za dostatečný i časový prostor pro komunikaci zákona navenek. Má tedy za to, že nebyla dotčena kontrolní (legitimační) funkce parlamentního procesu nejen směrem dovnitř (vůči aktérům legislativního procesu), ale ani navenek (vůči veřejnosti). Tento závěr Ústavní soud opírá také o skutečnost, že parlamentní opozice o racionální diskurs zájem neměla. Jak plyne z výše uvedeného, prostřednictvím svých dvou významných představitelů jasně deklarovala, že účelem jejich vystoupení je přijetí návrhu zákona obstruovat. Nelze proto tvrdit, že parlamentní opozici bylo odepřeno právo se k návrhu zákona vyjádřit z důvodu nedostatku času, když čas, který k tomu dostala, využívala ke zjevným obstrukcím, tj. k něčemu jinému než věcnému projednání návrhu zákona. Takové jednání parlamentní menšiny tak samo o sobě popírá tvrzení uvedená v tomto návrhu, že jí parlamentní většina znemožnila se k obsahu návrhu zákona vyjádřit. Využila-li totiž parlamentní menšina čas stanovený k projednání návrhu k obstrukčnímu jednání, nemůže se současně dovolávat toho, že jí čas k projednání návrhu zákona nebyl ze strany vládní většiny dopřán.“*
- 71 Je pravdou, že aj v prípade Napadnutého zákona niektorí opoziční poslanci využívali svoje právo vykonávať obštrukcie a snažili sa tak zabrániť, resp. oddialiť prijatie Napadnutého zákona. Avšak, v tomto prípade nie je možné dospieť k rovnakému záveru, k akému prišiel Ústavný súd ČR vo vyššie citovanom náleze.
- 72 Po prvé, obštrukcie vykonávali iba jednotliví poslanci, nie celá parlamentná opozícia. Z priebehu schôdze parlamentu aj z priebehu schôdzí parlamentných výborov je zrejmé, že mnoho opozičných poslancov malo záujem o Napadnutom zákone vecne diskutovať, či už na parlamentných výboroch alebo v pléne parlamentu.
- 73 Po druhé, poslanci parlamentnej opozície dostali absolútne minimum času na oboznámenie sa s tak komplexným zákonom, ako je zákon o návrhu štátneho rozpočtu. Ústavný súd ČR konštatoval, že časové penzum na oboznámenie sa s návrhom zákona bolo dostatočné, a to predovšetkým vzhľadom na to, že obsahom návrhu zákona bola jednoduchá novela troch právnych predpisov. V prípade Napadnutého zákona ide o mimoriadnu náročnú problematiku štátneho rozpočtu, pričom je zrejmé, že na riadne oboznámenie sa s ním je potrebný dlhší časový úsek, ako len pár hodín, ktoré mali poslanci k dispozícii predtým, ako mali o návrhu rokovať na parlamentných výboroch a neskôr v parlamentnom pléne.
- 74 Po tretie, Ústavný súd ČR konštatoval, že má za to, že v konkrétnom prípade bol poskytnutý dostatočný časový priestor aj na komunikáciu zákona navonok. Domnieval sa teda, že nebola dotknutá kontrolná funkcia parlamentného procesu nielen smerom dovnútra (voči aktérom legislatívneho procesu), ale ani navonok (voči verejnosti). Aj z tohto dôvodu potom uprednostnil právo vládnucej väčšiny na efektívny výkon verejnej moci pred právom parlamentnej menšiny na parlamentnú kontrolu. V prípade Napadnutého zákona však nie je možné urobiť analogický záver. Verejnosť, či už odborná alebo laická, nemala absolútne možnosť oboznámiť sa s návrhom zákona o štátnom rozpočte a už vôbec nemala možnosť sa k nemu kvalifikovane vyjadriť. Rovnako nemali adekvátny čas na oboznámenie sa s návrhom štátneho rozpočtu a na vyjadrenie k nemu ani orgány, s ktorými je vláda povinná návrh rozpočtu prerokovať. Napríklad, Hospodárskej a sociálnej rade SR bol návrh štátneho rozpočtu doručený len niekoľko hodín

pred tým, ako s ňou o ňom vláda rokovala. Následne, len jeden deň po rokovaní s Hospodárskou a sociálnou radou SR vláda predložila návrh rozpočtu do NR SR.

- 75 Po štvrté, Ústavný súd ČR uprednostnil právo vládnucej väčšinou na efektívny výkon verejnej moci pred právom parlamentnej menšiny na parlamentnú kontrolu aj z dôvodu, že mal za to, že k predmetnému zákonu prebehla v parlamente z objektívneho hľadiska dostatočne dlhá diskusia (schôdza k predmetnému zákonu trvala viac ako 95 hodín, z čoho približne 67 hodín bolo venovaných výlučne diskusii, pričom išlo o jednoduchý návrh zákona). Už na prvý pohľad je zrejmé, že o Napadnutom zákone prebehla niekoľkokrát kratšia diskusia (ani nie 24 hodín), pričom ide nepochybne o komplikovanejší zákon, ako bol zákon prijímaný v Českej republike.
- 76 Navyše, aj tí opoziční poslanci, ktorí vykonávali v parlamente obštrukcie, tento postup zvolili len z toho dôvodu, že chceli poukázať na mimoriadne obsahové nedostatky návrhu štátneho rozpočtu. Na tieto mimoriadne nedostatky poukázala Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vo svojich stanoviskách zo 14. a 15. decembra 2023 (teda ešte v čase, keď bolo možné návrh štátneho rozpočtu prepracovať). Obštrukcie mali poukázať na to, že vláda absolútne ignoruje stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, podľa ktorých návrh rozpočtu vychádza z nesprávnej metodiky, absolútne nedostatočne konsoliduje verejné financie, nie je v súlade s platnými limitmi verejných výdavkov, atď.¹² Obštrukcie v tomto prípade teda nie je možné vnímať ako nástroj na zablokovanie, resp. oddialenie prijatia zákona z politických dôvodov. Je ich potrebné vnímať tak, že práve tieto obštrukcie poukazovali na absentujúcu diskusiu o návrhu štátneho rozpočtu, ktorá nie len, že absentovala v parlamentných výboroch a parlamentnom pléne, ale absentovala aj vo vzťahu k orgánu, ktorému kompetenciu strážiť rozpočtovú zodpovednosť a verejné výdavky ukladá ústavný zákon.
- 77 Vzhľadom na vyššie uvedené máme za to, že nie je možné dospieť k analogickému záveru týkajúcemu sa parlamentných obštrukcií, ako v náleze sp. zn. Pl. ÚS 30/23. Práve naopak, obštrukcie je potrebné vnímať ako prostriedok *ultima ratio*, ktorý niektorí opoziční poslanci použili nie preto, že by nemali záujem o odbornú diskusiu o návrhu zákona, ale preto, že už bolo nad mieru rozumných pochybností jasné, že poslanci vládnej koalície nemajú záujem na prepracovaní, skvalitnení a zosúladení návrhu štátneho rozpočtu so stanoviskami Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, a nemajú záujem ani počúvať a zohľadniť odborné pripomienky poslancov opozície.
- 78 Vyššie opísané nedostatky legislatívneho procesu priamo zasiahli do práv parlamentnej menšiny. Poslancom bolo odobraté právo riadne sa oboznámiť s návrhom zákona a následne o ňom viesť kvalifikovanú diskusiu. Poslanci nemohli o návrhu štátneho rozpočtu diskutovať ani na parlamentných výboroch, ani v parlamentnom pléne. Práve mimoriadny zásah do práv parlamentnej menšiny je jedným z dôvodov, prečo má porušenie legislatívneho procesu v prípade Napadnutého zákona ústavnoprávny rozmer.

(b) *Svojvôľa zákonodarcu v legislatívnom procese*

- 79 Okrem vyššie opísaného procesu, ktorý má byť zárukou kvality vládou predloženého návrhu zákona o štátnom rozpočte v momente, keď už o ňom začne rokovať parlament, riadna, odborná a neobmedzená diskusia a dôkladné prerokovanie zákona o štátnom rozpočte má aj v procese rokovania parlamentu niekoľko legislatívnych poistiek. Napríklad, podľa § 18 ods. 4 zákona o rokovanom poriadku sú schôdze, na ktorých sa prerokúva štátny rozpočet vždy verejné. Podľa § 29a ods. 2 zákona o rokovanom poriadku nie je možné pri rokovaní o návrhu zákona o štátnom rozpočte podať návrh na určenie dĺžky času na rozpravu.

¹² K tomu bližšie v časti D.III tohto návrhu.

- 80 Ďalej, podľa § 87 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku v spojení s § 14 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách¹³ má byť návrh zákona o štátnom rozpočte predložený vládou NR SR najneskôr do 15. októbra bežného roka. Tento termín zabezpečuje, že poslanci a relevantné štátne inštitúcie budú mať dostatok času na preštudovanie návrhu, jeho prerokovanie v parlamentných výboroch a nakoniec na jeho prerokovanie na parlamentnej schôdzi.
- 81 Samozrejme, tento termín predloženia návrhu rozpočtu bol pre súčasnú vládu problematický, vzhľadom na termín volieb, ktorý bol 30. septembra 2023. Avšak, treba spomenúť, že predchádzajúca vláda doručila NR SR dňa 13. októbra 2023 návrh rozpočtu na rok 2024. Tento návrh bol vypracovaný odborníkmi pre oblasť financií a hospodárstva a predstavoval plán ozdravenia verejných financií. Nová vláda teda pri zostavovaní návrhu rozpočtu ani náhodou nezačínala od nuly, práve naopak, mohla sa do veľkej miery inšpirovať rozpočtom zostaveným bývalou vládou, resp. jej odborníkmi.
- 82 Navyše, návrhy iných zákonov vláda začala predkladať NR SR už 10. novembra 2023. Napríklad vládny návrh zákona o 13. dôchodku predložila vláda NR SR už 13. novembra 2023. Ďalšie vládne návrhy boli predložené NR SR dňa 20. novembra 2023, 30. novembra 2023, či 6. decembra 2023. Nešlo pritom o žiadne jednoduché zákony, ale o komplexné návrhy zákonov, ktoré majú rozsiahle dopady, či už na verejné financie (napríklad zákon o 13. dôchodku), alebo na fungovanie štátu a štátnych inštitúcií (napríklad kompetenčný zákon), alebo dokonca na celú trestnú politiku štátu (návrh novely trestného zákona).
- 83 Nie je teda možné obhajovať porušovanie pravidiel legislatívneho procesu nedostatkom času na realizáciu zákonného postupu. Vláda zaradila tak kľúčový zákon, akým je zákon o štátnom rozpočte, na zozname svojich priorít až za všetky vyššie menované predložené vládne zákony, čo je nutné považovať za svojvoľné, účelové a neakceptovateľné.
- 84 Ďalej nie je možné obhajovať porušenie pravidiel legislatívneho procesu a zamedzenie odbornej diskusii o návrhu rozpočtu nedostatkom času ani z toho dôvodu, že zákon pozná a priamo predpokladá aj situáciu, keď štátny rozpočet nie je k 1. januáru kalendárneho roka prijatý. V takom prípade sa štátne financie riadia tzv. rozpočtovým provizóriom až dovtedy, kým nie je účinný zákon o štátnom rozpočte pre daný rok.¹⁴ Rozpočtové provizórium je stav, ktorý je síce mimoriadny (oproti stavu, keď je účinný riadny rozpočet), ale je zákonom predpokladaný a z tohto pohľadu nie je ničím neobvyklým. Preto tento zákonom predpokladaný stav nemôže obstať ako dôvod na ospravedlnenie porušenia všetkých zákonných a ústavných pravidiel, ktoré upravujú proces prijímania štátneho rozpočtu.
- 85 Vláda a koalíční poslanci teda mali možnosť postupovať v súlade so zákonom, riadne zostaviť, predložiť a prerokovať štátny rozpočet a prijať ho v priebehu januára 2024. Do dátumu účinnosti nového zákona o štátnom rozpočte by platilo rozpočtové provizórium, v súlade so zákonom predpokladaným postupom.
- 86 Rozpočtové provizórium v prvých mesiacoch roka aj podľa názoru odborníkov pritom nie je žiadnou hospodárskou ani finančnou katastrofou.¹⁵ Na druhej strane v dôsledku narýchlo, bez odbornej diskusie a v rozpore so zákonom prijatého zákona o štátnom rozpočte hrozí Slovenskej republike, okrem značných hospodárskych škôd a eventuálne štátneho bankrotu aj zastavenie platieb z plánu obnovy.¹⁶

¹³ Zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“).

¹⁴ § 11 zákona o rozpočtových pravidlách.

¹⁵ Napríklad podľa rozhovoru s Viktorom Novosedlákom z Rady pre rozpočtovú zodpovednosť s názvom „Rozpočtové provizórium sa využíva ako strašák, nie je to žiadna tragédia“ dostupného na <https://index.sme.sk/c/23255881/riaditel-rz-novysedlak-rozhovor-rozpocet-stat-financie-deficit.html>.

¹⁶ Tamtiež.

- 87 Svojvoľu vlády a vládnej koalície je ďalej možné ilustrovať na príklade toho, že napriek tomu, že už 15. decembra 2023 (teda ešte pred tým, ako štátny rozpočet prerokovala väčšina parlamentných výborov a parlament samotný) bola upozornená na to, že návrh rozpočtu výrazne presahuje limity verejných výdavkov a ohrozuje dlhodobú udržateľnosť hospodárstva Slovenskej republiky, vedome konala v rozpore s § 30aa ods. 8 zákona o rozpočtových pravidlách, podľa ktorého ak vláda predložila NR SR návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračuje limit verejných výdavkov, a na rokovaní národnej rady sa neschválil pozmeňujúci návrh alebo doplňujúci návrh, ktorým sa zosúladi návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov, vláda je povinná ho vziať späť a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý neprekračuje platný limit verejných výdavkov.
- 88 Na toto bola vláda a vládna koalícia viackrát upozornená, pričom reagovala tak, že ak NR SR schválí zákon o štátnom rozpočte na rok 2024 skôr ako schválí limit verejných výdavkov, rozpočet verejnej správy by sa realizoval v súlade s takto schváleným limitom verejných výdavkov. Takéto stanovisko je uvedené aj v Hlavnej knihe rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 (str. 20, kapitola 2.3) zverejnenej na stránke ministerstva financií.¹⁷
- 89 Toto je dôkaz o absolútne svojvoľnom postupe zo strany vlády a vládnej koalície, pretože aktualizované limity verejných výdavkov boli do NR SR predložené ešte pred tým, ako sa začalo rokovať o návrhu zákona o štátnom rozpočte a nič nebránilo NR SR, resp. vládnej koalícii, aby aktualizované limity verejných výdavkov schválili ešte pred rokovaním o návrhu zákona o štátnom rozpočte. Avšak, ak by tak vládna koalícia urobila, vláda by musela postupovať podľa § 30aa ods. 8 zákona o rozpočtových pravidlách a vziať návrh zákona o štátnom rozpočte späť.
- 90 Vládna koalícia sa preto svojvoľne a protizákonne rozhodla zvoliť postup, ktorý však nemá oporu v zákone a je absolútne netransparentný a v právnom štáte neprijateľný. Navyše, tvrdenie o tom, že rozpočet verejnej správy sa bude realizovať v súlade s (neskôr) schváleným limitom verejných výdavkov je pravdepodobne v praxi neuskutočniteľné. Verejné výdavky sú v štátnom rozpočte rozdelené do mnohých kapitol podľa subjektov (napr. jednotlivé ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy, atď.) a v rámci jednotlivých kapitol sú výdavky rozdelené podľa jednotlivých účelov, na ktoré sa majú vynaložiť. Ak by teda malo platiť, že výdavky budú v praxi o takmer 1,7 mld. Eur nižšie oproti prijatému rozpočtu, tak by bolo potrebné nanovo, od základov prerobiť celý rozpočet tak, aby boli znížené výdavky jednotlivých kapitol a v rámci jednotlivých kapitol znížené výdavky určené na jednotlivé položky. Takýto komplexný proces rozhodne nie je možné vykonať *ad hoc*, či „fakticky“, ako to je uvedené v Hlavnej knihe na stránke ministerstva financií. Okrem toho nie je v súčasnosti ani zrejmé, kedy presne plánuje NR SR schváliť nové limity verejných výdavkov, keďže v súčasnosti od ich predloženia Radou pre rozpočtovú zodpovednosť už uplynul viac ako mesiac, a zatiaľ tak NR SR neurobila. Každopádne však ide opäť o svojvoľný, protizákonný a mimoriadne netransparentný postup.

(c) Vážne porušenie ústavných práv alebo princípov v legislatívnom procese

- 91 Ako už bolo uvedené vyššie, legislatívny proces bol v prípade Napadnutého zákona závažne porušený minimálne trikrát.
- 92 Podľa nálezu Ústavného súdu zo dňa 13. decembra 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2022, nerešpektovanie zákonných pravidiel legislatívneho procesu nadobudne ústavnoprávny rozmer vtedy, keď k nemu pristúpia 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.¹⁸

¹⁷ <https://www.mfsr.sk/files/archiv/83/Hlavna-kniha.pdf>

¹⁸ 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

93 V tomto prípade má nerešpektovanie zákonných pravidiel legislatívneho procesu ústavnoprávny rozmer preto, že hrubým a svojvoľným ignorovaním pravidiel legislatívneho procesu došlo k porušeniu viacerých princípov demokratického a právneho štátu vyplývajúcich z čl. 1 ods. 1 prvej vety a čl. 2 ods. 2 Ústavy:

- (i) princíp legality, pretože zákonodarca konal mimo rámca a medzi Ústavy a v rozpore so zákonom o rokovacom poriadku, zatiaľ čo v demokratickom a právnom štáte majú všetci adresáti zákonov právo na to, aby boli zákony prijímané postupom, ktorý je v súlade s Ústavou a zákonom a aby aj orgány štátnej moci pri výkone verejnej moci dodržiavali Ústavu a zákony, pričom zákonodarca konal naopak;
- (ii) princíp zvrchovanosti Ústavy a zákonov, pretože zákonodarca svojím postupom sám seba vyňal spod pôsobnosti Ústavy a zákona o rokovacom poriadku bez toho, aby ich platné a účinné znenie predtým zmenil v riadnom procese súladnom s Ústavou a zákonom;
- (iii) princíp zákazu svojvôle a zneužitia moci, pretože zákonodarca (parlamentná väčšina) napriek námietkam parlamentnej menšiny zneužila svoju moc, ignoroval zákonné normy a prijala Napadnutý zákon porušujúci pritom azda všetky pravidlá legislatívneho procesu a bez rešpektu k právam parlamentnej opozície;
- (iv) princíp transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci, pretože upustením od riadnej diskusie a riadneho prerokovania Napadnutého zákona znemožnil orgánom na to určeným (predovšetkým HSR a Rade pre rozpočtovú zodpovednosť) ako aj voleným zástupcom občanov reprezentujúcim parlamentnú menšinu riadne sa oboznámiť s návrhom napadnutého zákona a vykonať k nemu štandardnú odbornú oponentúru.

94 Ďalej, v procese prijímania Napadnutého zákona dochádzalo k doslovnému valcovaniu opozície a zásahu do ústavného princípu ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (čl. 31 Ústavy), a to konštantne, opakovane a v neudržateľnej intenzite. Nastala teda situácia, v ktorej v dôsledku nezákonného legislatívneho procesu nedokázala parlamentná opozícia nad parlamentnou väčšinou vykonávať dozor a kontrolu.¹⁹

95 Dokonca tým, že parlamentnej opozícii napriek ich početným žiadostiam nebolo umožnené rokovať o návrhu zákona o štátnom rozpočte v parlamentných výboroch, ani na parlamentnej schôdzi, a nebolo im umožnené predkladať ani pozmeňovacie návrhy (resp. pozmeňovacie návrhy, ktoré predložené boli, neboli v NR SR prečítané), bola opozícia takmer absolútne vylúčená z parlamentného (legislatívneho) procesu v rozpore s požiadavkami právneho a demokratického štátu. Parlamentná väčšina si v prípade Napadnutého zákona svoju vôľu presadila. Naproti tomu parlamentná menšina a nezávislé demokratické inštitúcie (napr. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť či HSR) ako aj odborná verejnosť a občianska spoločnosť ostali nevypočuté, pretože na ich vypočutie a realizáciu ich práv nebol poskytnutý dostatočný ani primeraný priestor.

D.III Dôvody nesúladu napadnutého ustanovenia s čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti: *Napadnutý zákon je v rozpore s požiadavkami na*

2008 vo veci tzv. Topolánkového batohu a tiež jeho nález 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].

¹⁹ K valcovaniu opozície bližšie body 47 až 78.

efektívnosť a transparentnosť hospodárenia Slovenskej republiky a svojím obsahom závažne ohrozuje dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky.

- 96 Podľa čl. 55a ods. 1 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.“
- 97 Podľa čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti: „Tento ústavný zákon s cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami upravuje zriadenie a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a pravidlá rozpočtovej transparentnosti.“
- 98 Dlhodobá udržateľnosť verejných financií je ekonomickým jazykom definovaná v čl. 2 písm. a) ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Zjednodušene možno povedať, že dlhodobá udržateľnosť má za cieľ to, „aby sa subjekty, ktoré hospodária s verejnými financiami (t. j. nielen štát, ale predovšetkým tiež územná samospráva alebo ďalšie subjekty, ktorým je toto hospodárenie zverené), správali pri nakladaní s nimi tak, aby sa tým v dlhodobom horizonte neohrozilo ekonomické fungovanie štátu, teda v tom najširšom zmysle jeho schopnosť plniť tie svoje funkcie, ktoré sú závislé od finančného krytia. K takému ohrozeniu by mohlo dochádzať predovšetkým neúmerňým zadlžovaním štátu“.
- 99 Okrem dlhodobej udržateľnosti ústavná úprava explicitne formuluje aj princípy transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných financií. Princíp transparentnosti možno považovať za dodržaný vtedy, ak „verejnosti sú otvorené, zrozumiteľné a včas poskytované podstatné informácie o tom, ako a na čo sa vynakladajú verejné prostriedky. To zahŕňa aj potrebu dôveryhodnosti aktérov, ktorí s verejnými prostriedkami nakladajú, pričom dôveryhodní sú vtedy, ak majú jasnú predstavu o svojom poslaní a úlohách, dokážu svoje rozhodnutia a postupy presvedčivo zdôvodniť a z ich konania je zrejmé, že sledujú verejný záujem“.
- 100 Čo sa týka ústavného princípu efektívnosti, v kontexte nakladania s verejnými financiami ju možno chápať tak, že pri konkrétnych postupoch (vrátane prijímania legislatívy), sa sleduje plnohodnotné dosiahnutie cieľa s čo najnižším objemom vynaložených nákladov. Podobne ako pri transparentnosti, aj tu je dôležitá možnosť kontroly činnosti aktérov, ktorí s verejnými prostriedkami nakladajú, vrátane nevyhnutných diskusií vo fáze prípravy legislatívy.
- 101 Tieto princípy majú ústavnú hodnotu, pretože vyplývajú z právnych noriem ústavnej právnej sily.
- 102 Aj pri tvorbe štátneho rozpočtu a následnom nakladaní s verejnými financiami (podľa vytvoreného rozpočtu) platí väčšinový princíp rozhodovania vychádzajúci z demokratického mandátu získaného vo voľbách. Na druhej strane stále platí, že štátna moc aj verejné financie patria suverénovi, ktorým je ľud. Aj demokraticky ustanovená vláda a parlamentná väčšina je len dočasným vykonávateľom verejnej moci a správcom, nie vlastníkom verejných financií. Vo vzťahu k tvorbe štátneho rozpočtu a následnému nakladaniu s verejnými financiami nemožno prehliadať dva zásadné fakty, ktoré významne obmedzujú diskreciu vlády a parlamentnej väčšiny pri nakladaní s verejnými financiami.
- 103 Prvým je prijatie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti v roku 2011. Druhým je zavedenie čl. 55a do Ústavy v roku 2020. Po zaradení dlhodobej udržateľnosti, transparentnosti a efektívnosti nakladania s verejnými financiami medzi ústavné princípy a po prepojení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti s Ústavou cez jej čl. 55a nemôže byť

pochybnosť o tom, že Slovensko má rámec nakladania s verejnými financiami stanovený na najvyššej – ústavnej úrovni svojho právneho poriadku. Rovnako nie je prípustná pochybnosť o tom, že ústavné pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti sú relevantnými referenčnými kritériami pri prieskume ústavnosti podústavných právnych predpisov, medzi ktoré patrí aj zákon o štátnom rozpočte. Jediným orgánom povolaným určiť hranicu medzi diskreciou politickej moci pri nakladaní s verejnými financiami a limitmi ústavných pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti, je Ústavný súd. Domnievame sa však, že prijatie Napadnutého zákona je takým excesom z týchto ústavných pravidiel, ktorý sa nijako nedá obhájiť s odvolaním sa na diskreciu a demokratický mandát aktérov, ktorí ho prijali.

- 104 Ústavný súd SR v minulosti s súvislosti s čl. 55a Ústavy konštatoval že: *„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 efektívite, 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 naplňujú 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.“*²⁰
- 105 Vyššie uvedené je v plnom rozsahu aplikovateľné aj na návrh zákona o štátnom rozpočte a okrem iného potvrdzuje aj to, že nedostatočná diskusia a obmedzenie rokovania o návrhu zákona o štátnom rozpočte či už v štádiu jeho schvaľovania vládou, alebo neskôr v parlamentných výboroch a na parlamentnej schôdzi, samo o sebe porušuje čl. 55a Ústavy (jeho procesnoprávny rozmer).
- 106 Okrem procesnoprávneho rozmeru rozporu Napadnutého zákona s čl. 55a Ústavy je prítomný aj hmotnoprávny rozmer, keďže obsah Napadnutého zákona nespĺňa odborné kritérium efektívnosti a nie je ani transparentný tak, ako to vyžaduje Ústava. Navyše, existuje vážna pochybnosť hraničiaca takmer s istotou, že štátny rozpočet v podobe, v akej bol prijatý Napadnutým zákonom je v priamom rozpore s ústavnou požiadavkou na dlhodobú udržateľnosť hospodárstva Slovenskej republiky a je začiatkom tzv. „gréckej cesty“, teda cesty k štátnemu bankrotu. Toto potvrdil aj samotný minister financií Ladislav Kamenický (SMER –

²⁰ Nález Ústavného súdu SR zo dňa 13. decembra 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2022.

SD) dňa 10. decembra 2023 keď uviedol: „Slovensko je na gréckej ceste a na finančných trhoch si už dlhšie požičiavame za úroky Grécka.“²¹

- 107 Zákon o štátnom rozpočte je najdôležitejším zákonom, ktorým sa rozhoduje o nakladaní s verejnými financiami. V náleze Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 13/2022, Ústavný súd skonštatoval, že v zásade nie je povolaný na to, aby sám vyhodnocoval odborné otázky udržateľnosti hospodárenia a transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, keďže na to ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti zriaďuje osobitný orgán, Radu pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej aj „Rada“).²² Zároveň konštatoval, že ak má byť úloha Rady aj reálna, a nie len formálna, tak je potrebné, aby Rada mohla zo svojej nezávislej a odbornej pozície do diskusie o otázkach s reálnym dopadom na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia aspoň v minimálnej miere zasiahnuť. Takouto otázkou návrh zákona o štátnom rozpočte bez akýchkoľvek pochybností je.
- 108 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 s dopadom na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia. Toto platí a *fortiori* v prípade návrhu zákona o štátnom rozpočte, ktorý prakticky určuje takmer všetky aspekty toho, ako bude Slovenská republika hospodáriť s verejnými financiami počas nasledujúceho roka.
- 109 Rada dňa 14. decembra 2023 (teda ešte pred tým, ako začali parlamentné výbory a NR SR rokovať o návrhu zákona o štátnom rozpočte) zverejnila Úvodné stanovisko k návrhu rozpočtu na roky 2024 až 2026, v ktorom konštatovala nasledovné mimoriadne závažné a znepokojivé skutočnosti:
- (i) „Rozpočtovaný pokles deficitu v roku 2024 vyplýva z metodicky nesprávneho posunu financovania energo pomoci z EÚ fondov. V návrhu rozpočtu sa pre rok 2024 rozpočtuje deficit 7,8 mld. Eur (6,0 % HDP), pričom sa vychádza z odhadovaného schodku v roku 2023 vo výške 7,9 mld. Eur (6,5 % HDP). Vykazovaný medziročný pokles deficitu v rozpočte je v plnej miere tvorený nižšími nákladmi na energetické kompenzácie, pričom závisí na predpoklade o započítaní časti EÚ refundácií energo pomoci do roku 2024, ktorý je podľa nás metodicky nesprávny[1]. V prípade započítania EÚ refundácie v plnej miere v roku 2023 by rozpočtovaný deficit v roku 2024 medziročne vzrástol o 900 mil. eur z 7,4 mld. Eur (6,1 % HDP) v roku 2023 na 8,3 mld. Eur v roku 2024 (6,4 % HDP);
 - (ii) Vláda v rámci nových opatrení (tzv. lex konsolidácia) komunikovala konsolidačné opatrenia aj dodatočné výdavky so sumárnym pozitívnym vplyvom na deficit verejnej správy vo výške 902 mil. eur (0,7 % HDP). Niektoré z konsolidačných opatrení sa však nepremietajú do štrukturálneho deficitu, lebo majú iba dočasný vplyv z pohľadu dlhodobej udržateľnosti. Vo výsledku tak celkové trvalé zlepšenie štrukturálneho deficitu vplyvom týchto opatrení predstavuje iba 190 mil. eur (0,1 % HDP);
 - (iii) Rozpočtu chýbajú konkrétne opatrenia na splnenie cieľov počas celého rozpočtového horizontu. Základnou podstatou viacročného rozpočtu je poskytnúť verejnosti a parlamentu stratégiu vlády, akým spôsobom bude naplňovať ciele v oblasti rozpočtovej politiky. Rada dlhodobo a opakovane upozorňuje, že vlády rezignovali na snahu predstaviť opatrenia, ktoré by presahovali horizont najbližšieho rozpočtového roka. Nezmenilo sa to ani pri aktuálnom návrhu rozpočtu, keď pre dosiahnutie cieľov chýbajú opatrenia vo výške 1,5 mld. Eur v roku 2025 a 2,3 mld. Eur v roku 2026;

²¹ <https://e.dennikn.sk/minuta/3722722>

²² Čl. 3 ods. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

- (iv) Návrh rozpočtu pre roky 2025 a 2026 je z pohľadu naplnenia účelu viacročného rozpočtu nepostačujúci a plní požiadavku na jeho predloženie naďalej len formálne. Z dôvodu týchto nedostatkov nie sú v návrhu rozpočtu prezentované údaje relevantné pre riadne vyhodnotenie fiškálnej politiky vlády po roku 2024;
- (v) Návrh rozpočtu predpokladá nárast verejného zadĺženia. Hrubý dlh vzrastie z 57,8 % HDP v roku 2023 na 58,3 % HDP v roku 2024 a až k úrovni 61,4 % HDP v roku 2026. V prípade nesplnenia cieľov bude dlh do roku 2026 rásť rýchlejšie, dosiahne hodnotu 64,3 % HDP. Rada vyzýva, aby boli čo najskôr predstavené opatrenia, ktoré zabezpečia splnenie vládnych cieľov, čo je predpoklad pre stabilizáciu dlhu dosiahnutím 3% deficitu do roku 2027. V opačnom prípade sa dlh začne opätovne zvyšovať, čo spolu s vplyvom zhoršujúcej sa demografie bude viesť k neudržateľným úrovniam dlhu už v horizonte najbližších 15-20 rokov;
- (vi) Verejné financie sú v pásme vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti. Napriek tomu, že vláda si ako prioritu rozpočtovej politiky v Programovom vyhlásení stanovila návrat k udržateľným verejným financiám, predložený návrh rozpočtu udržateľnosť verejných financií nezlepšuje, čo potvrdzuje aj samotné ministerstvo financií. Samotné zvýšenie 13.dôchodku a jeho valorizácia podľa MF SR zhorší udržateľnosť o 0,3% HDP;
- (vii) Napriek bezprecedentnej výške rezervy v rozpočte chýbajú podrobné informácie o účele použitia celého objemu rozpočtovaných zdrojov. Rozpočet síce informuje o potrebe finančného krytia zavedenia 13. dôchodku a výdavkov na zabezpečenie činnosti novovznikajúceho Ministerstva cestovného ruchu a športu SR, náklady na tieto opatrenia však predstavujú iba približne polovicu z celkového objemu rezervy[5]. Zahnutie veľkého objemu rezervy do rozpočtu bez presného určenia teoreticky vytvára fiškálny priestor na financovanie nových opatrení vrátane takých, ktoré trvale navyšujú deficit.”²³
- 110 Vzhľadom na vyššie uvedené stanovisko Rady je absolútne zrejmé a do očí bijúce, že Rada ako orgán zriadený ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý má kontrolovať odborné otázky udržateľnosti hospodárenia, transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, už 14. decembra 2023 bila na poplach. Upozorňovala na obrovské nedostatky návrhu štátneho rozpočtu, od používania chybných metodiky, ktorá je zavádzajúca a prezentuje odlišné závery o vývoji deficitu, cez svojvoľné a protizákonné nerešpektovanie limitov verejných výdavkov, až po jeho chýbajúcu transparentnosť. Zároveň Rada skonštatovala, že tento rozpočet plní úlohu štátneho rozpočtu len formálne.
- 111 Napriek alarmujúcej správe Rady sa vláda ani vládna koalícia ich upozorneniami nezaoberali, a to ani len čiastočne. Naopak, naďalej bez akýchkoľvek zmien nezákonným spôsobom pretláčali návrh štátneho rozpočtu.
- 112 Ďalej, Rada dňa 15. decembra 2023 (teda rovnako ešte predtým, ako začala NR SR rokovať o návrhu zákona o štátnom rozpočte) zverejnila mimoriadnu správu o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorá slúži ako východisko výpočtu nového limitu verejných výdavkov. Limity verejných výdavkov predstavujú hlavný rozpočtový nástroj na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti a sú nevyhnutným operatívnym nástrojom riadenia rozpočtu, pričom dopĺňajú existujúce pravidlá limitu na dlh ukotvené v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti.²⁴
- 113 Toho istého dňa zverejnila Rada aj limity verejných výdavkov na roky 2024 a 2027 a zároveň ho doručila NR SR. Taktiež upozornila vládu, že podľa § 30aa ods. 8 zákona o rozpočtových

²³ Úvodné stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť k návrhu rozpočtu na roky 2024 až 2026, zverejnené na stránke <https://www.rz.sk/uvodne-stanovisko-k-navrhu-rozpocetu-na-roky-2024-az-2026/>.

²⁴ Mimoriadna správa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť o dlhodobej udržateľnosti verejných financií (december 2023) zverejnená na stránke <https://www.rz.sk/mimoriadna-sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financi/>.

pravidlách je vláda povinná zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov. Toto ustanovenie tiež uvádza, že ak vláda predložila NR SR návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračuje platný limit verejných výdavkov, a na rokovaní NR SR sa neschválil pozmeňujúci návrh alebo doplňujúci návrh, ktorým sa zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov, vláda je povinná ho vziať späť a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý neprekračuje platný limit verejných výdavkov. Limit verejných výdavkov na rok 2024 bol Radou určený sumou 47 073 384 943 eur.

- 114 Limit verejných výdavkov predložený dňa 15. decembra 2023 odrážal stav legislatívy na začiatku volebného obdobia, v čase schvaľovania programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde (t. j. ku dňu 21. novembra 2023). Po schválení limitov v NR SR môže vláda požiadať Radu o ich aktualizáciu tak, aby odrážali vplyvy legislatívnych opatrení schválených po tomto dátume, a ktoré sú aj zahrnuté do návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026.
- 115 Rada mala ambíciu poskytnúť poslancom a verejnosti predbežnú informáciu o súlade návrhu rozpočtu s aktualizovanými limitmi ešte pred samotným hlasovaním o rozpočte. Táto predbežná aktualizácia bola už skôr zaslaná na ministerstvo financií s cieľom potvrdenia podkladových údajov pre finálnu aktualizáciu limitov. Tabuľku s aktualizovanými limitmi verejných výdavkov prikľadáme nižšie.

Tabuľka 1: Limit verejných výdavkov a potreba opatrení na jeho splnenie

(tis. eur)	2024	2025	2026	2027
1. Limit verejných výdavkov predložený do NR SR 15.12.2023	47			
2. Vplyv príjmovej legislatívy (aktualizácia)	622 618	672 247	695 416	723 515
3. Predbežný aktualizovaný limit verejných výdavkov (1+2)	47 696			
4. Výdavky RVS 2024-2026 spadajúce pod limit (verzia predložená do parlamentu)	49 351 165	51 478 878	52 549 461	-
5. Rozdiel oproti predbežnému aktualizovanému limitu (4-3)	1 655 161	2 225 342	1 981 607	
6. Rozdiel oproti limitu predloženému do NR SR (4-1)	2 277 780	2 897 589	2 677 023	

Zdroj: RAZ

- 116 Z priloženej tabuľky, ktorú vypracovala Rada, vyplýva, že Napadnutý zákon (t. j. dnes už prijatý a účinný štátny rozpočet) prekračuje v roku 2024 limit výdavkov ku dňu prijatia programového vyhlásenia vlády o 2,3 mld. Eur a v ďalších rokoch tento rozdiel narastá. Opatrenia vlády na strane trvalých príjmov prijatých od 21. novembra 2023 umožňujú vláde vyššie trvalé výdavky o 0,6 mld. Eur v roku 2024, čo znamená, že výdavky rozpočtu sú v porovnaní s predpokladaným aktualizovaným limitom stále vyššie o odhadovaných takmer 1,7 mld. Eur.
- 117 Okrem vyššie uvedeného rozporu s limitom verejných výdavkov zo správy Rady vyplývajú aj nasledovné skutočnosti, ktoré sú mimoriadne dôležité pre toto konanie, pretože ďalej preukazujú obsahový rozpor Napadnutého zákona s čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti:
- (i) „Rozpočet aj po zohľadnení už prijatých príjmových legislatívnych opatrení zhoršuje dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenska o 0,8 % HDP (bez zohľadnenia 2. piliera), čo je v rozpore s požiadavkou limitov verejných výdavkov, t. j. ročného zlepšovania udržateľnosti o 0,5 % HDP;
 - (ii) Hlavný dôvod neplnenia limitu výdavkov spočíva v skutočnosti, že nové opatrenia navyšujúce výdavky majú prevažne trvalý charakter. Na druhej strane, vláda prijala veľkú časť príjmových opatrení, ktoré majú jednorazový alebo len dočasný vplyv na zlepšenie hospodárenia Slovenska. Tento nesúlad spôsobuje, že po skončení volebného obdobia tejto vlády by bez prijatia dodatočných opatrení došlo k náhlmu výraznému zhoršeniu hospodárenia Slovenska;

- (iii) *Rozpočet prispieva k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti voči roku 2023 aj podľa prepočtov MF SR uvedených v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2024. Keď abstrahujeme od vplyvu zvýšenia sadzby odvodu do II. piliera dôchodkového systému (tak ako to prikazuje dohodnutá metodika), ostatné opatrenia zahrnuté v rozpočte zhoršujú udržateľnosť celkovo o 0,4 % HDP. Navyše, ak by sme zahrnuli aj vplyvy schválených pozmeňujúcich návrhov v NR SR (obmedzenie zvýšenia zdravotných odvodov iba do roku 2027 a miernejšie zvyšovanie spotrebných daní z tabaku, bez časového obmedzenia nových výdavkov resp. ich nezníženia, ako aj skutočnosť, že zvýšený bankový odvod platí tiež len dočasne do roku 2027), zhoršenie dlhodobej udržateľnosti je ešte výraznejšie a blíži sa tak aktuálnemu odhadu Rady.²⁵*

- 118 Z vyššie uvedeného vyplýva, že vláda aj parlamentná väčšina počas toho, ako prijímali Napadnutý zákon, jednoznačne vedeli o tom, že návrh rozpočtu nespĺňa obsahové požiadavky na štátny rozpočet a hospodárenie Slovenskej republiky podľa čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Rovnako vedeli, že rozpočet prekračuje limity verejných výdavkov, čím priamo ohrozuje dlhodobú udržateľnosť hospodárstva a má na ňu výrazne negatívny vplyv. Dokonca boli na to opakovane upozorňovaní, či už zo strany Rady alebo opozičnej menšiny, a to ako na výboroch, tak aj na parlamentnej schôdzi.
- 119 Namiesto toho, aby vláda a parlamentná väčšina konala v súlade s ústavou a zákonmi, zvolila postup, ktorým nezákonným postupom schválila štátny rozpočet, ktorý svojím obsahom priamo ohrozuje dlhodobú udržateľnosť hospodárstva a je teda rozporný s čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Navyše, nezákonným postupom, počas ktorého išli „cez mŕtvoly“, porušili okrem čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 31, čl. 73 ods. 2 a čl. 86 písm. a) Ústavy aj požiadavky na procesnú stránku nakladania s verejnými financiami ako je ustanovená v čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

E ODÔVODNENIE NÁVRHU NA POZASTAVENIE ÚČINNOSTI NAPADNUTÉHO ZÁKONA

- 120 Podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy a § 78 ZoUS Ústavný súd môže pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.
- 121 Uplatňovanie napadnutých ustanovení môže spomedzi kvalifikovaných následkov podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy a § 78 ZoUS spôsobiť vznik značnej hospodárskej škody a vznik iného vážneho nenapraviteľného následku.
- 122 V prípade značných hospodárskych škôd ide o veľmi reálne a bezprostredné dopady Napadnutého zákona na hospodárenie Slovenskej republiky a predovšetkým na dlhodobú udržateľnosť hospodárstva tak, ako to vyžaduje čl. 55a Ústavy. V tomto prípade odkazujeme na časť D.III tohto návrhu a osobitne na obsah tam uvedených stanovísk Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Tento dôvod na pozastavenie účinnosti sa týka Napadnutého zákona ako celku.
- 123 Hrozba značných hospodárskych škôd je veľmi reálna, konkrétna, a v súčasnosti aj absolútne bezprostredná, keďže Napadnutý zákon nadobudol účinnosť 1. januára 2024. To znamená, že subjekty verejnej moci už od 1. januára 2024 môžu nakladať s verejnými financiami podľa schváleného rozpočtu, ktorý je podľa názoru Rady neefektívny, netransparentný a v priamom rozpore so záväzkom dlhodobej udržateľnosti hospodárska Slovenskej republiky. Dokonca podľa názoru Rady tento rozpočet prijatý Napadnutým zákonom na viacerých miestach používa

²⁵ Správa Rady s názvom „Rozpočet bez dodatočných zmien prekračuje výdavkové limity a výrazne tak zhoršuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií“ uverejnená dňa 22. decembra 2023, zverejnená na stránke <https://www.rz.sk/rozpocet-bez-dodatocnych-zmien-prekracuje-vydavkove-limity-a-vyrazne-tak-zhorsuje-dlhodobu-udrzatelnost-verejnych-financi/>.

nesprávnu metodiku a skresľuje tak jeho kľúčové ukazovatele, s cieľom zakryť reálnu kritickú situáciu verejných financií v Slovenskej republike.

- 124 Reálna, konkrétna a bezprostredná hrozba značných hospodárskych škôd je preukázaná aj krokmi vlády, ktoré už stihla medzičasom urobiť. Napríklad uznesením vlády č. 73 zo dňa 6. februára 2024 sa o tisícky eur zvýšili platy predsedovi vlády, podpredsedom vlády a jednotlivým ministrom. Napríklad predseda vlády, Robert Fico, si mesačne prílepi o 5 900 eur, podpredsedovia vlády o takmer 4 000 eur. V dôvodovej správe, ani v uznesení nie je uvedené, aké dosahy bude mať navýšenie plátov na štátny rozpočet. Jednoduchý prepočet ukazuje, že už tento rok na výplaty členom vládneho kabinetu pôjde o päťstotisíc eur viac, než sa pôvodne plánovalo. Takéto bezprecedentné zvyšovanie plátov je absolútne neprípustné v situácii, keď má Slovenská republika historicky najvyšší dlh a je potrebné verejné financie konsolidovať, nie rozdávať.
- 125 Na to, že pri vysokom zadlžení je potrebné verejné financie konsolidovať a nie rozdávať pamätá aj ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Platy členov vlády sú zmrazené podľa dlhovej brzdy, teda pravidla, ktoré trestá kabinet za prekročenie stanovených hraníc verejného dlhu. Avšak, vláda toto pravidlo šikovne obišla, keď jednoduchým uznesením zvýšila paušálne náhrady jednotlivých členov vlády.
- 126 Z vyššie uvedeného je zrejmé, že vláda nemá ani najmenší záujem konsolidovať verejné financie. Je to zrejmé aj z toho, že do dnešného dňa neboli v Napadnutom zákone zosúladené limity verejných výdavkov s platnými limitmi. Jedinou možnosťou, ktorá vie Slovensko ešte zastaviť na ceste do štátneho bankrotu a priviesť naspäť k rozpočtovej zodpovednosti, je preto pozastavenie účinnosti Napadnutého zákona (a jeho následné vyhlásenie za protiústavný).
- 127 Iným vážnym nenapraviteľným následkom je hrozba sankcií zo strany Európskej únie, či hrozba pozastavenia či skracovania platieb z plánu obnovy. Vzhľadom na to, že Napadnutý zákon nerešpektuje a výrazne prekračuje limity verejných výdavkov (ako je zrejmé aj zo stanoviska Rady), Európska komisia to môže vyhodnotiť ako zvrátenie mŕtnika plánu obnovy a zastaviť alebo skrátiť platby pre Slovenskú republiku, keďže práve dodržiavanie limitu verejných výdavkov bolo jednou z povinností, ku ktorej sme sa zaviazali v pláne obnovy. Okrem zastavenia alebo skrátenia platieb hrozia Slovenskej republike aj sankcie v stovkách miliónov eur, na čo upozorňuje aj výkonný riaditeľ Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.²⁶
- 128 Riziko vyššie opísaných sankcií zo strany Európskej únie je obzvlášť vysoké a reálne vzhľadom na okolnosti, za ktorých bol Napadnutý zákon prijatý (očité ignorovanie upozornení odborníkov na závažné nedostatky navrhovaného rozpočtu, zamedzenie akejkoľvek odbornej diskusie, porušovanie legislatívneho procesu či valcovanie parlamentnej opozície). Toto všetko sú totiž praktiky závažným spôsobom zasahujúce do princípov právneho a demokratického štátu, ku ktorým sa Európska únia opakovane hlási a ktorých prísne dodržiavanie od svojich členských štátov vyžaduje.
- 129 Problémový rozpočet si už všimla aj Európska komisia. Dňa 16. januára 2024 upozornila na to, že vládna koalícia v skutočnosti rozpočtový deficit neznižuje (ako tvrdia), ale zvyšuje. Ďalej potvrdila aj názor Rady, že vláda nesprávne započítala energetickú pomoc hradenú z eurofondov, preto jej vychádzajú iné čísla. Zároveň vláde pripomína, že prijatý rozpočet nie je podľa všetkého v súlade s odporúčaniami Rady EÚ z júla minulého roka, a vyzýva ju na nápravu.²⁷

²⁶ Rozhovor s Viktorom Novosedlákom z Rady pre rozpočtovú zodpovednosť s názvom „Rozpočtové provizorium sa využíva ako strašiak, nie je to žiadna tragédia“ dostupný na <https://index.sme.sk/c/23255881/riaditel-rz-novysedlak-rozhovor-rozpocet-stat-financie-deficit.html>.

²⁷ https://index.sme.sk/c/23269368/europska-komisia-potvrduje-ze-ficova-vlada-pri-rozpocte-porusuje-europske-pravidla-vyhlasil-kiss.html?ref=terabox_sme

- 130 Reálnosť hrozby sankcií zo strany Európskej komisie len podčiarkuje skutočnosť, že Európska komisia už v súčasnosti pozastavila hodnotenie v procese vyplácania štvrtej platby z plánu obnovy za 920 miliónov eur. Jedným z dôvodov je práve aj otázka udržateľnosti verejných financií.
- 131 Následkom pozastavenia účinnosti Napadnutého zákona bude rozpočtové provizorium predpokladané § 11 zákona o rozpočtových pravidlách. Napriek tomu, že toto predstavuje pomerne veľký zásah, sme presvedčení, že Napadnutý zákon je v takom príkrom rozpore s viacerými článkami Ústavy, že tento exces nie je možné nechať nepovšimnutý s odôvodnením minimalizácie zásahov Ústavného súdu, keďže v tomto prípade jednoznačne prevažuje záujem na ochrane ústavnosti. Rozpočtové provizorium podľa zákona o štátnom rozpočte na rok 2023 pritom z hľadiska naplnenia ústavných požiadaviek vyplývajúcich z čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti predstavuje oveľa menší problém než nakladanie s verejnými financiami podľa Napadnutého zákona. Naopak, rozpočtové provizorium podľa zákona o štátnom rozpočte na rok 2023 by za daných okolností dokázalo zabrániť aspoň časti škôd, ktoré spôsobí vykonávanie Napadnutého zákona.
- 132 Navyše, dôležitosť ústavnosti Napadnutého zákona je špecifická a bezprecedentná z dôvodu, o aký kľúčovú predpis ide, keďže doslova určuje takmer všetky aspekty nakladania s verejnými financiami Slovenskej republiky na najbližšie roky.
- 133 Pozastavenie účinnosti Napadnutého zákona je odôvodnené aj tým, že platnosť a účinnosť Napadnutého zákona je vzhľadom na jeho povahu časovo obmedzená na kalendárny rok 2024 (presah do roka 2025 je možný len v prípade rozpočtového provizória v roku 2025). Konanie o súlade právnych predpisov obvykle trvá dlhšie ako jeden rok, pričom Napadnutý zákon spôsobuje a navyšuje škody každým dňom, týždňom a mesiacom jeho uplatňovania. Pokiaľ by nedošlo k pozastaveniu jeho účinnosti, tak v čase meritórneho rozhodnutia Ústavného súdu o tomto návrhu môže byť Napadnutý zákon už z veľkej časti zrealizovaný a „skonsumovaný“ a spôsobené škody už budú nezvratné.
- 134 V tomto návrhu sme preukázali, že počas prijímania Napadnutého zákona došlo k faktickému znemožneniu vykonania reálnej a odbornej kontroly návrhu štátneho rozpočtu zo strany HSR ako aj Rady (ako orgánu na to Ústavou a ústavným zákonom zriadeného a určeného), keďže vláda ani vládna koalícia žiadnym spôsobom nereagovali na ich alarmujúce správy a pripomienky k návrhu štátneho rozpočtu. Ich vstupy teda žiadnym spôsobom ani len nevstúpili do hry v procese kreovania štátneho rozpočtu. Ďalej, prišlo k mimoriadne závažnému porušeniu pravidiel legislatívneho procesu, v dôsledku ktorého došlo k významným zásahom do princípov právneho štátu, princípov slobodnej súťaže politických strán a princípov kontroly parlamentnej koalície parlamentnou opozíciou, a do princípov transparentného prijímania štátneho rozpočtu (procesnoprávny aspekt čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti), pričom toto porušenie bolo absolútne svojvoľné a nedá sa obhájiť sledovaním žiadneho legitímneho cieľa. V neposlednom rade, Napadnutým zákonom dochádza k porušeniu aj hmotnoprávneho aspektu čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, keďže nie je efektívny a ani nie je objektívne schopný zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť hospodárstva Slovenskej republiky. Naopak, pri plnení štátneho rozpočtu tak, ako bol prijatý Napadnutým zákonom, sa Slovensko vydá na grécku cestu do štátneho bankrotu, a toto už nebude možné nijakým spôsobom zvrátiť.
- 135 Z dôvodov uvedených vyššie si dovoľíme požiadať Ústavný súd, aby urýchlene pozastavil účinnosť Napadnutého zákona, pretože každý jeden deň jeho účinnosti zvyšuje hrozbu vzniku hospodárskych škôd ako aj hrozbu vzniku iných vážnych nenapraviteľných následkov, ktorými sú jednak sankcie zo strany Európskeho únie, a jednak hrozba toho, že z gréckej cesty do štátneho bankrotu už nebude návratu.

F NÁVRH ROZHODNUTÍ

136 Z dôvodov uvedených v bodoch 121 až 134 vyššie zároveň navrhujeme, aby Ústavný súd o tomto návrhu rozhodol prednostne podľa § 54 ods. 1 ZoUS, keďže ide o mimoriadne naliehavú a dôležitú vec v záujme riadneho, odborného, efektívneho, transparentného a predovšetkým, dlhodobu udržateľného hospodárstva Slovenskej republiky. Aj pokiaľ by Ústavný súd vyhovel nášmu návrhu na pozastavenie účinnosti Napadnutého zákona v zmysle bodu 137(b) nižšie, naliehavosť ohľadom rozhodnutia vo veci samej by nepominula, a to v záujme skrátenia obdobia, v ktorom bude Slovenská republika fungovať v režime rozpočtového provizória. Zároveň však pripomíname, že rozpočtové provizorium nie je žiadna katastrofa, ale je to legitímny a štandardný proces, ktorý slúži práve na to, aby sa získal čas na kvalitnejšiu diskusiu o rozpočte.

137 Na základe vyššie uvedených dôvodov si dovoľujeme navrhnúť Ústavnému súdu, aby:

- (a) tento návrh podľa § 56 ods. 1 ZoUS predbežne prerokoval a prijal na ďalšie konanie podľa § 56 ods. 5 ZoUS;
- (b) návrhu na pozastavenie účinnosti Napadnutého ustanovenia podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 80 ZoUS vyhovel a vydal nasledovné

UZNESENIE:

„Ústavný súd Slovenskej republiky pozastavuje účinnosť zákona č. 534/2023 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2024.“;

- (c) vo veci samej tomuto návrhu vyhovel a vydal nasledovný:

N Á Ľ E Z:

„Zákon č. 534/2023 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2024 nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 2 ods. 2, čl. 31, čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2 a čl. 86 písm. a) a g) Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.“

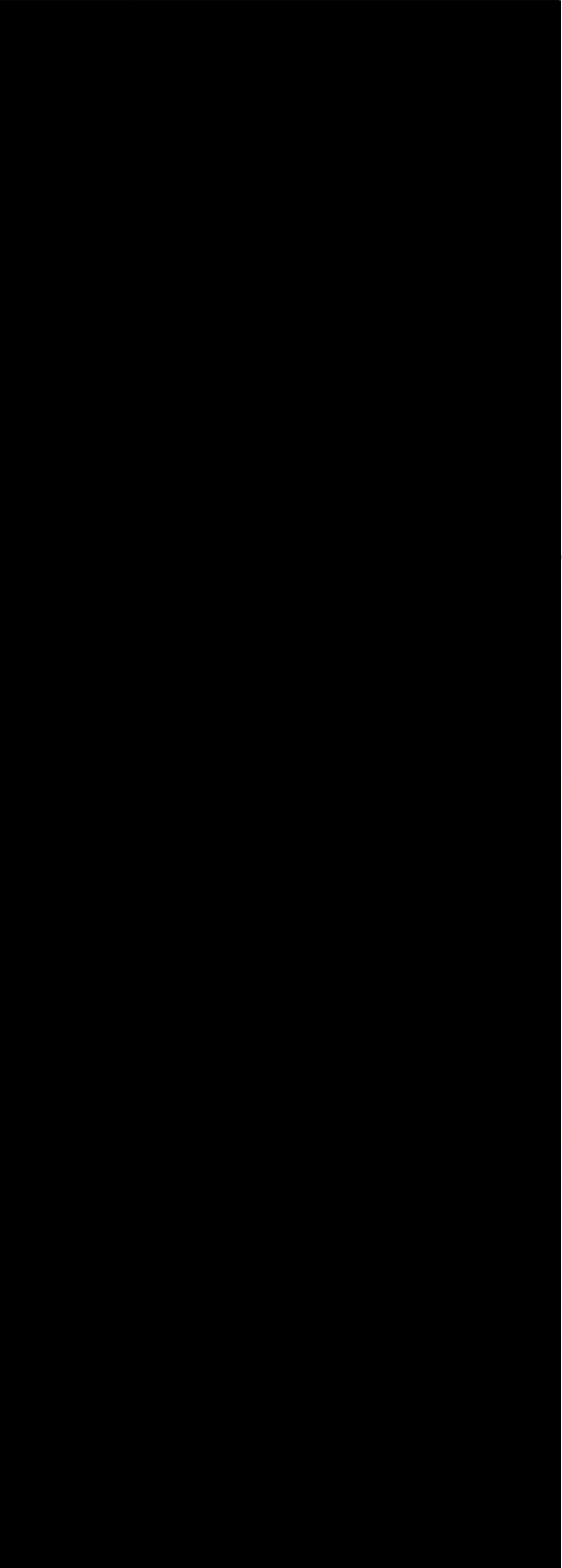
Za Navrhovateľov podľa plnej moci:

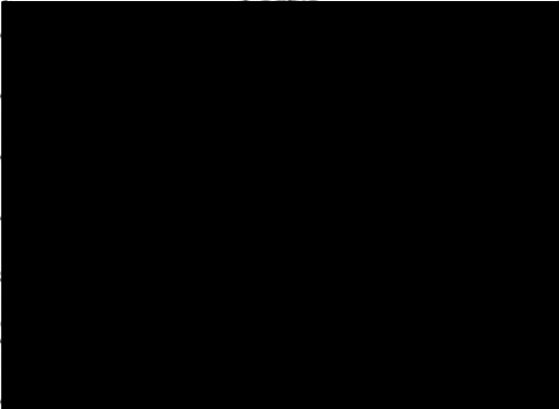


JUDr. Peter Kubina
advokát

**PRÍLOHA - ZOZNAM SKUPINY POSLANCOV NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
PODĽA ČL. 130 ODS. 1 PÍSM. A) ÚSTAVY PODÁVAJÚCICH PODANIE NA ÚSTAVNÝ SÚD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY PODĽA ČL. 125 ODS. 1 PÍSM. A) ÚSTAVY**

Navrhovatelia svojím podpisom nižšie zároveň splnomocňujú **JUDr. Petra Kubinu**, advokáta, číslo licencie 4870, so sídlom Bottova 2A, 811 09 Bratislava na zastupovanie Navrhovateľov v celom rozsahu v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky o tomto návrhu až do právoplatného skončenia konania o tomto návrhu.

	Meno a priezvisko	Podpis
1.	LUCIA PLAVÁKOVÁ	
2.	BEĀTKA JURÍK	
3.	VILKA KACHTÁKOVÁ	
4.	MAREK LACKOVIC	
5.	JAROSLAV SPIŠIAK	
6.	DAVID DEJ	
7.	VERONIKA ŠROBOVÁ	
8.	BRANISLAV VANEČ	
9.	DARIKA LUSČIAKOVÁ	
10.	NATÁLIA NASH	
11.	MICHAEL ŠIMEČKA	
12.	TOMÁŠ VALÁŠEK	
13.	ZORA JANOVA	
14.	ONDŘEJ PROSTŘADNÍK	
15.	ŠTEFAN KISS	
16.	JÁN HARGAS	
17.	INGRID KOBOVÁ	
18.	Ivan Štečenko	
19.	IVETA DUBČI	
20.	Irena Bihariova	
21.	RICHARD DUBOVIC	
22.	TINA GAŽOVIČOVÁ	
23.	PAV MICHAL	
24.	JANA HANULIAKOVÁ	
25.	JANA KLEMEŠ	

	Meno a priezvisko	Podpis
26.	SILVONA PETRIK	
27.	Tamara Stoklová	
28.	VERONICA VERONICA	
29.	ZUZANA PETUKLOVA	
30.	OSKAR DVORAK	
31.	ZUZANA MESTEROVA	
32.		
33.		
34.		
35.		
36.		
37.		
38.		
39.		
40.		
41.		
42.		
43.		
44.		
45.		
46.		
47.		
48.		
49.		
50.		

Dolupodpísaný **JUDr. Peter Kubina**, advokát, číslo licencie 4870 so sídlom Bottova 2, 811 09 Bratislava, týmto potvrdzuje, že prijíma splnomocnenie udelené Navrhovateľmi.

V Bratislave, dňa 29. februára 2024


JUDr. Peter Kubina
advokát