



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 470/2012-12

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 18. septembra 2012 predbežne prerokoval sťažnosť Ing. V. D., B., a občianskeho združenia K., B., zastúpených advokátkou JUDr. B. B., Š., vo veci namietaného nesúladu čl. IV zákona č. 185/2012 Z. z., ktorým sa mení zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s „ústavným poriadkom“ a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť Ing. V. D. a občianskeho združenia K. o d m i e t a pre nedostatok právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky na jej prerokovanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bolo 31. augusta 2012 doručené podanie Ing. V. D., B. (ďalej len „sťažovateľ v 1. rade“), a občianskeho združenia K., B. (ďalej len „sťažovateľ v 2. rade“, spolu len „sťažovatelia“), zastúpených advokátkou JUDr. B. B., Š., označené ako „*Sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej*

republiky“. Z obsahu podania vyplýva, že sťažovatelia ním namietajú nesúladi čl. IV zákona č. 185/2012 Z. z., ktorým sa mení zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „napadnutá časť zákona č. 185/2012 Z. z.“), s „ústavným poriadkom“ (prostredníctvom čl. IV. zákona č. 185/2012 Z. z. došlo k novelizácii zákona č. 382/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, pozn.).

Sťažovatelia v sťažnosti najmä uvádzajú:

«Národná rada Slovenskej republiky prerokovala a schválila na svojom zasadnutí návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky R. R. na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Počas riadneho legislatívneho procesu bol neprimeraným ústavným spôsobom vznesený pozmeňujúci návrh k predloženému návrhu Výborom Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet uznesením zo dňa 13. 06. 2012, ktorým sa v prechodných ustanoveniach navrhovaného zákona navrhuje aj zmena zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení...»

Predmetný návrh zákona vyšiel v Zbierke zákonov dňa 29. 06. 2012, čiastka 44, číslo zákona 185/2012.

Podstatou našich námietok je, že v uvedenom prípade došlo k prekročeniu právomocí Národnej rady Slovenskej republiky pri prijatí napadnutých ustanovení predmetného zákona, čím mohol byť porušený čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy SR. Ďalej môžu byť vo svojom dôsledku porušené i vlastnícke a majetkové práva, na rovnaké zaobchádzanie a zákaz diskriminácie a právo na súdnu ochranu, teda čl. 3, čl. 11, čl. 30 a čl. 36 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý bol vyhlásený pod č. 209/1992 Zb. (ďalej len „Dohovor“), rovnako tiež môže viesť i k porušeniu zásady riadneho a jasného

prijmania právnych predpisov tvoriace jednu zo zásad materiálneho právneho štátu (dovodené od interpretácie čl. 1 a čl. 2 Ústavy SR a čl. 3, čl. 11, čl. 30 a čl. 36 Dohovoru) a zákazu svojvôle pri legislatívnej procedúre (odôvodneného z ustanovenia čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy SR a čl. 2 odst. 2 Dohovoru).

Napadnuté ustanovenie vyššie uvedeného zákona a zámer zákonodarcu sú podľa nás v rozpore s princípom del'by moci, teda v rozpore s jednaním zo základných pravidiel demokratického právneho štátu, akým je SR definovaná v čl. 1 odst. 1 a v čl. 2 odst. 1 Ústavy SR, kde je stanovené, že ľud vykonáva celú štátnu moc prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej. Národnej rade SR prináleží podľa Ústavy SR zákonodarná moc, pričom zákon je normatívny právny akt, ktorý zaväzuje bližšie neurčený okruh subjektov a upravuje situácie, ktoré vzniknú v budúcnosti. V prípade napadnutých ustanovení ide o situáciu, ktorá nastala v minulosti, a o konkrétne známe subjekty. Zákon o štátnom rozpočte na rok 2012 bol prijatý už koncom roka 2011 ako aj ostatné fundamenty pre určenie príslušnej valorizácie výsluhových a ostatných dávok podľa osobitného zákona. Určenie obmedzenia takto zákonom priznaného nároku od 1. 7. 2012 je z tohto hľadiska možné považovať za retroaktívne. A súčasne ide o to, že uvedeným zásahom obmedzenia prijatej každoročnej valorizácie je diskriminačné z pohľadu k iným poberateľom priznaných obdobných dôchodkových dávok priznaných a vyplácaných v Slovenskej republike. Podľa nášho názoru k základným princípom materiálneho právneho štátu patrí maximum všeobecnosti právnej regulácie (požiadavka všeobecnosti zákona). Všeobecnosť obsahuje ideálnym, typickým a podstatným znakom zákona (resp. i právneho predpisu vôbec).

Podľa nášho názoru ak chcela Národná rada SR v tomto prípade vykonať predemtnú výnimku z pravidla pre konkrétne prípady poberateľov dôchodkových náležitostí podľa osobitného zákona (čl. III napadnutého zákona) mal túto výnimku s pravidla uskutočniť legislatívne čistým spôsobom, bez zvýhodnenia jednotlivých konkrétnych subjektov, bez naplnenia ďalších uvedených protiústavných krokov a v dobe, kedy by táto výnimka bola sociálne a morálne odôvodniteľná (rovnaké určenie valorizácie pre súčasných, ale aj pre budúcich poberateľov).

Podľa nášho názoru Národná rada SR prijatím napadnutých ustanovení predmetného zákona porušila rovnako čl. 2 odst. 3 Ústavy SR, lebo uplatňuje moc

spôsobom, ktorý zákon, resp. Ústava neukladá a ani neumožňuje; Národná rada SR rokovala nad rámec svojich právomocí ustanovených v piatej hlave Ústavy SR.

Napadnuté ustanovenie zákona majú podľa nášho názoru protiústavný charakter práve v zavedení spätných účinkov a ako také sú v rozpore s princípmi demokratického právneho štátu, ešte presnejšie so zásadou ochrany dôvery občana v právo a so zásadou zákazu pravej retroaktivity, teda s čl. 1 Ústavy SR, lebo napadnuté ustanovenia menia právne následky, ktoré podľa práva nastali dávno pred dňom účinnosti napadnutých ustanovení.

Podľa nášho názoru dochádza v prípade napadnutých ustanovení k tomu, že štát najskôr ustanovuje všeobecné pravidlo, akým spôsobom sa majú príslušné dávky sociálneho zabezpečenia dotknutej skupiny osôb valorizovať a neskôr na ich úkor nakladá s určením tejto valorizácie v rozpore s takto všeobecne ustanovenými pravidlami a v dôsledku toho určitú skupinu, či určitý subjekt zvýhodňuje oproti ostatným (tých ktorí v príslušnom roku skončia služobný pomer). Vtom vidíme vážne porušenie zásad riadneho fungovania materiálneho právneho štátu, garantovaného čl. 1 Ústavy SR, spočívajúceho i v zaistení ochrany oprávnenej dôvery v stálosť právneho poriadku.

V náväznosti na vyššie uvedené skutočnosti chceme poukázať na to, že v uvedenom prípade sa v podmienkach Slovenskej republiky uvedeným spôsobom obmedzujú sociálne istoty len jednej úzkej skupine osôb (vyplývajúce z čl. III napadnutého ustanovenia) čo nie je ani vsúlade so všeobecnými princípmi rovnosti podmienok sociálneho zabezpečenia všetkých poberateľov obdobných dávok podľa ostatných právnych predpisov (sudcov, prokurátorov, ostatných dôchodcov). Napadnuté ustanovenia prijatého zákona neodôvodnene výrazne zvýhodňujú takýchto ostatných poberateľov dávok sociálneho zabezpečenia v rámci podmienok Slovenskej republiky.

Súčasne tiež namietame to, že prijatím uvedeného ustanovenia zákona napadnuté ustanovenia nedávajú zmysel, znemožňujú akúkoľvek interpretáciu, či umožňujú niekoľko možných výkladov. Veľmi zásadná je napr. skutočnosť, že napadnuté ustanovenia sú nezrozumiteľné v otázke počítania lehôt (nie je jasné odkedy sa uvedené ustanovenie prijatého zákona bude uplatňovať). V tomto vidíme rozpor so znakom materiálneho právneho štátu, v Ústave SR explicitne neuvedeným, viacmenej odvodeným interpretáciou čl. 1 a čl. 2 Ústavy SR a čl. 1 a čl. 4 Dohovoru, ktorým je zásada právnej istoty, kedy každý

môže mať dôveru v právo a jeho transparentnosť a zrozumiteľnosť, a tým i zásadu zrozumiteľnosti a jasnosti právnych predpisov.

Súčasne chceme upozorniť i na fakt, že pre právny štát je tiež veľmi podstatné pravidlo ustanovené ako v Ústave SR (čl. 2 odst. 3), tak i v Dohovore (čl. 2 odst. 2), kedy štát (štátne orgány) je omedzený pravidlami, ktoré si sám stanovil. Z tohoto pravidla potom plynie, že zákonodarca je povinný dodržiavať pri prijímaní zákonov určité legislatívne pravidlá. Zákonodarca je teda pri legislatívnom procese viazaný Ústavou i zákony (napr. rokovacím poriadkom Národnej rady Slovenskej republiky i legislatívno technickými podmienkami). Pokiaľ zákonodarca poruší pri legislatívnej procedúre pravidlá, ktoré mu ustanovuje zákon, môže to podľa nás byť vo svojom dôsledku i porušením čl. 2 odst. 3 Ústavy SR a čl. 2 odst. 2 Dohovore. Podľa zákona je pozmeňujúci návrh obmedzený prejednávanej bodom schôdze, pričom pozmeňujúci návrh príslušného výboru Národnej rady Slovenskej republiky, na ktorého základe sa napadnuté ustanovenie stalo súčasťou i zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 447/2002 Z. z., zákona č. 534/2002 Z. z., zákona č. 463/2003 Z. z., zákona č. 365/2004 Z. z., zákona č. 732/2004 Z. z., zákona č. 592/2006 Z. z., zákona č. 274/2007 Z. z., zákona č. 519/2007 Z. z., zákona č. 643/2007 Z. z., zákona č. 61/2008 Z. z., zákona č. 445/2008 Z. z., zákona č. 449/2008 Z. z., zákona č. 58/2009 Z. z., zákona č. 59/2009 Z. z., zákona č. 70/2009 Z. z., zákona č. 82/2009 Z. z., zákona č. 285/2009 Z. z., zákona č. 543/2010 Z. z. a zákona č. 220/2011 Z. z. nebol uvedený v programe príslušnej schôdze Národnej rady Slovenskej republiky SR, čím bola porušená legislatívna procedúra ustanovená zákonom č. 350/1996 Zb. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Podľa nás je v zásadnom rozpore s predpísanou procedúrou, teda ústavnými legislatívnymi pravidlami, aby bolo hlasovanie o zákone v rámci bodu schôdze Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý je venovaný inému zákonu a kde nie je uvedené, že by sa zákonom mal zaoberať. Obsahové i procedurálne pochybenia zákonodarcu v prípade napadnutých ustanovení sú podľa nášho názoru tak markantné a závažná, že spoločne vo svojom súčte môžu už viesť ku konštatovaniu rozporu s ústavným poriadkom, a to so zásadou jednoznačnosti a jasnosti právnych predpisov tvoriacich jednu zo zásad materiálneho právneho štátu a so zákazom svojvôle pri legislatívnej procedúre.»

Na základe uvedenej argumentácie sťažovatelia navrhujú, aby „*Ústavný súd SR pre rozpor s ústavným poriadkom Slovenskej republiky zrušil napadnuté ustanovenie citované v čl. IV. predmetného podania, teda časť zákona č. 328/2002 Z. z., ktorý sa stal súčasťou zákona č. 185/2012 Z. z., in eventum navrhuje zrušiť čl. IV zákona č. 185/2012 Z. z.*“, a zároveň sa domáhajú aj úhrady konania pred ústavným súdom.

II.

Ústavný súd rozhoduje podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podľa § 49 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) sťažnosť môže podať fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom sa porušili jej základné práva alebo slobody, ak o ochrane týchto základných práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy

podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

Podľa § 20 ods. 3 zákona o ústavnom súde je ústavný súd viazaný návrhom na začatie konania okrem prípadov výslovne uvedených v tomto zákone. Viazanosť ústavného súdu návrhom na začatie konania sa prejavuje vo viazanosti petitom, teda tou časťou sťažnosti, v ktorej sťažovateľ špecifikuje, akého rozhodnutia sa domáha (§ 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde), čím zároveň vymedzí predmet konania pred ústavným súdom z hľadiska požiadavky na poskytnutie ústavnej ochrany. Vzhľadom na to môže ústavný súd rozhodnúť len o tom, čoho sa sťažovateľ domáha v petite svojej sťažnosti, a vo vzťahu k tomu subjektu, ktorého označil za porušovateľa svojich práv. Platí to predovšetkým v situácii, keď je sťažovateľ zastúpený zvoleným advokátom (m. m. II. ÚS 19/05, III. ÚS 2/05, IV. ÚS 287/2011).

Keďže sťažovatelia, zastúpení kvalifikovanou právnou zástupkyňou, označili svoje podanie ako sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy a za porušovateľa svojich základných práv označili Národnú radu Slovenskej republiky, ústavný súd túto skutočnosť rešpektoval a pri predbežnom prerokovaní posudzoval, či v predloženom znení spĺňa zákonom ustanovené podmienky na prijatie na ďalšie konanie.

Z už citovaného § 49 zákona o ústavnom súde, ako aj doterajšej ustálenej judikatúry ústavného súdu vyplýva, že sťažnosť, ktorou sťažovatelia namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy, môže smerovať proti právoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej moci, ich opatreniam alebo iným zásahom v individuálnych veciach, t. j. nemôže smerovať proti normatívnym právnym aktom, resp. ich častiam, ku ktorým nepochybne možno zaradiť aj napadnutú časť zákona č. 185/2012 Z. z.

Sťažovatelia síce označili svoje podanie ako sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, avšak z navrhovaného petitu, ako aj obsahu ich podania zjavne vyplýva, že sa domáhajú konania o súlade napadnutej časti zákona č. 185/2012 Z. z. s „ústavným poriadkom“, a teda

aj uplatnenia právomoci ústavného súdu upravenej v čl. 125 ústavy, resp. § 37 a nasl. zákona o ústavnom súde, a nie právomoci upravenej v čl. 127 ústavy, resp. § 49 a nasl. zákona o ústavnom súde.

V tejto súvislosti ústavný súd považoval za potrebné poukázať na právny názor vyplývajúci z jeho ustálenej judikatúry, podľa ktorého „každé konanie možno začať len ako samostatné konanie a len na návrh oprávnených subjektov, a preto žiadne z nich nemôže tvoriť súčasť iného druhu konania pred ústavným súdom a na základe jeho vlastného rozhodnutia. Ústavná a zákonná úprava konaní pred ústavným súdom ich preto koncipuje výlučne ako samostatné konania a nepripúšťa možnosť uskutočniť ich aj v rámci a ako súčasť iného druhu konania (konaní) pred ústavným súdom.“ (II. ÚS 66/01, tiež II. ÚS 184/03, III. ÚS 184/06, IV. ÚS 314/07). Z citovaného okrem iného vyplýva, že v konaní o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy nemôže ústavný súd uplatniť právomoc, ktorou disponuje v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy. Záver vyplývajúci z citovaného právneho názoru má nesporne aj ústavnú relevanciu, a to zvlášť v prípadoch, ak by sa v konaní, ktoré patrí v zmysle čl. 131 ods. 2 ústavy do pôsobnosti senátu ústavného súdu mala uplatniť právomoc, ktorú ústava zveruje do pôsobnosti pléna (čl. 131 ods. 1 ústavy), čo je aj prípad sťažovateľov. Aj ústavný súd je totiž viazaný čl. 2 ods. 2 ústavy, a preto si senát ústavného súdu nemôže v rozpore s ústavnou úpravou atrahovať právomoc pléna ústavného súdu, a to ani vtedy, ak by to v okolnostiach prípadu mohlo byť v prospech ochrany základných práv a slobôd (porovnaj IV. ÚS 50/2010).

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd pri predbežnom prerokovaní konštatoval, že sťažovatelia sa svojou sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy domáhajú uplatnenia právomoci ústavného súdu, ktorú ústavný súd v tomto type konania nemôže uplatniť, čo zakladá dôvod na odmietnutie sťažnosti podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde z dôvodu nedostatku právomoci ústavného súdu na jej prerokovanie. Ústavný súd preto rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

Nad rámec odôvodnenia tohto uznesenia ústavný súd považoval za potrebné uviesť, že v prípade, ak by podanie sťažovateľov posudzoval ako návrh na začatie konania o súlade

napadnutej časti zákona č. 185/2012 Z. z. s „ústavným poriadkom“, musel by ho odmietnuť podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako podané zjavne neoprávnenými osobami. Z čl. 130 ods. 1 písm. a) až f) ústavy a § 37 ods. 1 v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) až f) zákona o ústavnom súde totiž *a contrario* vyplýva, že sťažovateľ v 1. rade ako fyzická osoba a sťažovateľ v 2. rade ako právnická osoba (občianske združenie) nie sú oprávnení podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov s ústavou podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

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

V Košiciach 18. septembra 2012