



# ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Hlavná 110, 042 65 Košice 1

P. O. Box E – 35

## PREHEAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie XII./2015  
Plénium

### Nález:

<b>spisová značka</b>	<b>PL. ÚS 14/2014</b>
<b>populárny názov</b>	Daňové licencie
<b>sudca spravodajca</b>	Peter Brňák
<b>druh konania</b>	konanie o súlade právnych predpisov
<b>druh rozhodnutia a spôsob vybavenia</b>	Nález - Nález
<b>dátum rozhodnutia</b>	04.11.2015
<b>dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv</b>	ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd čl. 4 ods. 3 Ústava Slovenskej republiky čl. 55 ods. 2 ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd čl. 26 ods. 1 ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd čl. 4 ods. 4 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 3 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Ústava Slovenskej republiky čl. 35 ods. 1
<b>analytická právna veta</b>	Ústavný súd konštatoval, že zásah, aký sa do práva podnikat' uskutočnil uzákonením daňových licencií, je zásahom uskutočneným pri rešpektovaní princípu legality. Tento zásah sleduje legitímny cieľ s racionálnym základom. Nepredstavuje pre podnikateľov zjavne neprimeranú záťaž. Ani nie je extrémne disproporčný v porovnaní so sledovaným verejným záujmom na zvýšení platobnej disciplíny právnických osôb – podnikateľov pri odvádzaní prostriedkov zo svojho podnikania do štátneho rozpočtu. Preto zavedenie daňových licencií predstavuje opatrenie zlučiteľné so základným právom podnikat' priznaným čl. 35 ods. 1 v spojitosti s čl. 35 ods. 2 a čl. 51 ods. 1 ústavy.
<b>skutkový stav a základné fakty</b>	Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 28. marca 2014 doručený návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) o súlade § 46b a § 52za ods. 8 a 9 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení zákona č. 463/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „zákon o dani z príjmu“ alebo „zákon č. 463/2013 Z. z.“), s čl. 35 ods. 1 v spojitosti s čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 26 ods. 1 v spojitosti s čl. 4 ods. 3 a 4 Listiny základných práv a slobôd (ďalej aj „listina“).  Navrhovatelia namietli ústavnosť priebehu legislatívneho procesu počas rokovania národnej rady o vládnom návrhu zákona. V tejto súvislosti uviedli: Napadnuté ustanovenia § 46b a § 52za ods. 8 a 9 zákona č. 595/2003 Z. z. boli

do textu tohto právneho predpisu zapracované na základe zákonodarnej iniciatívy výborov Národnej rady... bez toho, aby predtým prešli riadnym alebo aspoň skráteným medzirezortným pripomienkovým konaním.

Napriek skutočnosti, že zákonodarná iniciatíva, ktorou disponujú výbory Národnej rady..., je ich legitímnym právom, doplnenie ustanovení zásadného charakteru do návrhov zákonov pri ich prerokovaní v Národnej rade..., ktoré menia pôvodný legislatívny zámer alebo zasahujú do oblastí, ktoré predkladatelia pôvodnými návrhmi zákonov neupravovali, je hrubým nerešpektovaním účelu a princípov legislatívneho procesu... Vzhľadom na zásadný charakter ustanovení § 46b a § 52za ods. 8 a 9 zákona č. 463/2013 Z. z. majú navrhovatelia za to, že účelom predloženia takejto ucelenej právnej úpravy daňových licencií právnických osôb až počas druhého čítania v Národnej rade... bola snaha o obídenie medzirezortného pripomienkového konania, v ktorom bolo možné k návrhu zákona očakávať množstvo zásadných pripomienok.“

V ďalšom podoporne poukázali na rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 48/03 a sp. zn. PL. ÚS 29/05, zvyrazniac vyslovené právne názory ústavného súdu: „porušenie noriem ústavného procesu je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou“ a „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“.

O merite napadnutej právnej úpravy navrhovatelia uviedli:

Napriek skutočnosti, že daňová licencia právnickej osoby spĺňa podmienky definície dane v zmysle zákona č. 563/2009 Z. z., v skutočnosti táto minimálna daň nie je daňou, ale správnym poplatkom. Konceptia jednotlivých druhov daní upravených v právnom poriadku Slovenskej republiky je nastavená tak, že daň je povinný priznať a odvieť subjekt, ktorému vznikla daňová povinnosť. Daňová licencia právnickej osoby zavedená zákonom č. 463/2013 Z. z. zavádza povinnosť platiť minimálnu daň napriek tomu, že podnikateľovi nevznikla daňová povinnosť ani vo výške daňovej licencie alebo vykázal daňovú stratu. Svojou podstatou teda daňové licencie právnických osôb vytvárajú prekážku prístupu podnikateľov na trh, pretože každá právnická osoba je ich povinná platiť až na ustanovené výnimky bez ohľadu na skutočnosť, že jej nevznikla daňová povinnosť...V tejto súvislosti možno konštatovať, že daňové licencie sú v podstate daňou, resp. poplatkom za uplatňovanie ústavou garantovaného práva podnikateľ.

Povinnosť platenia daňových licencií v zmysle § 46b zákona č. 463/2013 Z. z. nie je pre každého podnikateľa rovnaká... Aplikácia povinnosti platiť daňové licencie by podľa názoru predkladateľov mohla viesť k situácii, kedy z trhu zmiznú malé podniky, čím dôjde k značnej redukcii konkurenčného prostredia a ohrozenia základných princípov hospodárskej súťaže a trhového hospodárstva v Slovenskej republike... Daňové licencie upravené § 46b zákona č. 595/2003 Z. z. sa vzťahujú len na právnické osoby, pričom fyzické osoby – podnikatelia touto novou daňovou povinnosťou nie sú dotknutí... ustanoveniami § 46b zákona č. 595/2003 Z. z. dochádza nepochybne k obmedzeniu základného práva podnikateľ, garantovaného článkom 35 ods. 1 Ústavy... a článkom 26 ods. 1 Listiny...

Navrhovatelia poukázali na test proporcionality. Pri teste proporcionality sa využívajú tri kritériá, a to kritérium vhodnosti, kritérium potrebnosti a kritérium primeranosti. Pri posúdení kritéria vhodnosti je potrebné zodpovedať otázku, či uvedeným opatrením je vôbec možné dosiahnuť sledovaný cieľ. Pri posúdení kritéria potrebnosti je potrebné zodpovedať otázku, či rovnaký cieľ nemožno dosiahnuť aj inými prostriedkami. Pri posúdení kritéria primeranosti je potrebné porovnanie medzi mierou zásahu do základného práva a použitými prostriedkami alebo inými slovami je potrebné posúdiť, či je miera zásahu primeraná sledovanému cieľu.“ V tejto súvislosti navrhovatelia poukázali na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 3/00.

Zároveň navrhovatelia poukázali aj na skutočnosť, že napadnuté ustanovenie § 46b zákona č. 595/2003 Z. z. obmedzuje len podnikateľov – právnické osoby. Ide o právnu úpravu, ktorá sa vzťahuje len na časť súťažiteľov, keďže fyzických

osôb – podnikateľov táto právna úprava neobmedzuje. Aj keď rovnosť obsahu a ochrany práva podnikat' nie je absolútna, je potrebné uviesť, že prípadná nerovnosť by mohla byť ústavne akceptovateľná iba vtedy, keby bola objektívne a rozumne zdôvodnená, to znamená, keby sledovala legitímny cieľ a keby medzi týmto cieľom a prostriedkami prijatými na jeho dosiahnutie existoval vzťah proporcionality.

Národná rada vo vyjadrení z 8. októbra 2014 v podstatnom uviedla:

Zavedenie systému daňových licencií sa nepochybne dotkne tej časti daňovníkov zo skupiny právnických osôb – podnikateľov, ktorí za zdaňovacie obdobie roka 2014 vykázali stratu, a teda im nevznikla daňová povinnosť. Avšak podľa § 46b ods. 5 zákona sa uvedenému okruhu osôb umožňuje platbu za daňovú licenciu v nasledujúcich zdaňovacích obdobiach odpočítať z daní, teda „započítať na daňovú povinnosť... najviac v troch bezprostredne po sebe nasledujúcich zdaňovacích obdobiach, nasledujúcich po zdaňovacom období, za ktoré bola daňová licencia zaplatená.“, čím zákon daňovníkovi umožňuje využitie kompenzácie odvedenej daňovej licencie v plnej výške, v závislosti od vykázaného zisku. Podobný právny inštitút daňových licencií už v súčasnosti aplikujú viaceré členské štáty Európskej únie (napr. Rakúsko, Francúzsko, Belgicko, či Cyprus)...

Bolí splnené materiálne podmienky potrebné na zavedenie právneho inštitútu daňových licencií, ktorými sú kritériá vhodnosti, nevyhnutnosti a proporcionality... Až štvrtina právnických osôb – podnikateľov vykázala v daňových priznaniach za posledné štyri roky nulovú daňovú povinnosť. Uvedenou novelou zákona na druhej strane, v súlade s princípom proporcionality, sa zároveň znížila daň z príjmov právnických osôb o jeden percentuálny bod z 23 % na 22 %, čím sa de facto naplnila aj požiadavka spravodlivej rovnováhy...

Výbory sú iniciatívne a kontrolné orgány Národnej rady... (§ 45 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady...), majúce oprávnenie uznávať sa na pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhoch k návrhu zákona počas druhého čítania v rámci prerokovania návrhu zákona... počas rokovania o návrhu zákona č. 463/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov..., nedošlo k porušeniu zákona... o rokovacom poriadku Národnej rady...

Vláda Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) ako vedľajší účastník konania ex lege v časti vyjadrenia k meritu návrhu uviedla:

Zákon o dani z príjmov v § 46b ods. 7 písm. a) zohľadňuje špecifické postavenie novovzniknutého daňovníka, keď takýto daňovník za zdaňovacie obdobie, v ktorom vznikol, daňovú licenciu neplatí. Týmto opatrením sa zamedzuje tomu, aby inštitút daňovej licencie pôsobil ako bariéra vstupu podnikateľov na trh.

Výška daňovej licencie je diferencovaná (od 480 eur do 2880 eur) v závislosti od výnosov a registrácie subjektu pre platenie dane z pridanej hodnoty, pričom účelom tejto diferenciácie je zohľadnenie špecifického postavenia jednotlivých daňovníkov pri platení daňovej licencie.

Okrem iného, zákon o dani z príjmov v § 46b ods. 7 umožňuje odpočítať zaplatený kladný rozdiel medzi daňovou licenciou a daňou vypočítanou v daňovom priznaní od daňovej povinnosti najviac v troch bezprostredne po sebe nasledujúcich zdaňovacích obdobiach, nasledujúcich po zdaňovacom období, za ktoré bola daňová licencia zaplatená... Podmienkou však je, aby daňovník vykázal také výsledky svojej podnikateľskej činnosti, ktoré vygenerujú dostatočne vysokú daňovú povinnosť... Účelom podnikania teda nie je sústavné dosahovanie straty a v dôsledku toho sústavné vykazovanie nulovej, resp. minimálnej daňovej povinnosti. Z možnosti zápočtu zaplatenej daňovej licencie s budúcou daňovou povinnosťou vyplýva, že daňovú licenciu nemožno považovať za správny poplatok, ktorý je vo svojej podstate poplatkom za úkon správneho orgánu.

Podľa správy Štatistického úradu Slovenskej republiky „Vývoj počtu právnych subjektov v štatistickom registri organizácií v 1. štvrťroku 2014“ vzrástol v 1. štvrťroku oproti rovnakému obdobiu minulého roka počet právnických osôb zameraných na tvorbu zisku o 23,7 tis. Na základe uvedeného sa možno

	<p>domnievať, že zavedenie inštitútu daňovej licencie nespôsobuje pokles počtu podnikov, a teda nie je ohrozené ani konkurenčné prostredie a hospodárska súťaž.</p> <p>Ústavný súd zaslal navrhovateľom vyjadrenie národnej rady aj vyjadrenie vlády s výzvou, aby sa k obojm predjavom vyjadrili. Navrhovatelia túto príležitosť využili a vo vyjadrení doručenom ústavnému súdu 21. novembra 2014 v podstate zopakovali a ďalej rozvinuli svoju argumentáciu, pričom okrem iného zdôraznili: Napriek deklarovanému účelu zavedenia daňových licencií, ktorým je tak významný dôvod a celospoločenský záujem ako je predchádzanie daňovým podvodom a únikom finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu (ako vyplýva aj zo stanovísk vlády... a Národnej rady...), nedošlo k žiadnej celospoločenskej diskusii a subjekty, ktorých sa táto legislatívna zmena dotkne v najvýraznejšej miere, nemali možnosť sa s týmto návrhom oboznámiť a vyjadriť k nemu svoj názor...</p> <p>Podnikateľom sa v zmysle príslušných právnych predpisov rozumie viac subjektov ako len právnické osoby – podnikatelia, teda tie subjekty, na ktoré sa bude vzťahovať povinnosť platiť daňové licencie v zmysle zákona č. 595/2003 Z. z. Navrhovatelia majú za to, že takýto nerovnovážny stav je evidentne spôsobilý prívodiť určitú disproporciu vo vnímaní podnikateľov v hospodárskej súťaži a rovnako v trhovej ekonomike ako takej. V tomto prípade podľa navrhovateľov došlo k stretu dvoch protichodných záujmov, a to:</p> <p>(i) záujmu štátu na znížení priebežných deficitov verejných financií, konsolidácii verejného dlhu a boji proti daňovým podvodom, ktorý je prezentovaný v stanovisku Národnej rady Slovenskej republiky, ako aj záujmu o nekompromisný, koncepčný a systematický boj proti daňovým únikom, ktorý je prezentovaný v stanovisku vlády Slovenskej republiky a protichodnému</p> <p>(ii) záujmu podnikateľov (ale tiež štátu) na zabezpečení rovnakého a nediskriminačného prístupu na trh, zabezpečení rovnakého postavenia súťažiteľov na relevantnom trhu a na zabezpečení ochrany hospodárskej súťaže.</p> <p>Napadnuté ustanovenia zákona č. 595/2003 Z. z. sú spôsobilé ohroziť rovnaký a nediskriminačný prístup podnikateľov na trh, a to tým, že povinnosť platiť daňovú licenciu sa vzťahuje len na podnikateľov – právnické osoby, čím zjavne nezaručuje rovnaké postavenie všetkým súťažiteľom na relevantnom trhu...</p> <p>Právna úprava daňových licencií pre podnikateľov – právnické osoby spôsobuje nerovnaké postavenie subjektov na relevantnom trhu, je prekážkou prístupu na trh pre špecifický druh subjektov a preto spôsobuje nerovnovážny stav, ktorý navyše nie je odôvodnený zákonným spôsobom a dostatočne na to, aby nebol považovaný za zjavné obmedzenie hospodárskej súťaže ako nepostrádateľnej zložky trhovej ekonomiky.</p> <p>Navrhovatelia nespochybňujú cieľ štátu ako taký, ale práve zvolený prostriedok, ktorým sú daňové licencie pre podnikateľov – právnické osoby, ktoré predstavujú povinnosť týchto konkrétnych subjektov platiť minimálnu daň, napriek tomu, že tomuto podnikateľovi nevznikla daňová povinnosť ani len vo výške daňovej licencie alebo dokonca vykázal tento podnikateľ v danom roku daňovú stratu. Takýto prostriedok preto zjavne vytvára prekážku prístupu podnikateľov – právnických osôb na trh,...</p>
<p><b>z odôvodnenia</b></p>	<p>1. Namietnuté porušenie ústavy priebehom legislatívneho procesu</p> <p>Namietané ustanovenia § 46b a § 52za ods. 8 a 9 zákona o dani z príjmu, ktoré sú predmetom tohto návrhu, neboli súčasťou návrhu zákona, ktorý bol posudzovaný v medzirezortnom pripomienkovom konaní, predložený na rokovanie vlády a predložený národnej rade. Do návrhu zákona boli napadnuté ustanovenia zaradené v druhom čítaní v národnej rade na základe schválenia príslušných bodov spoločnej správy výborov národnej rady o výsledku prerokovania vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (tlač 613). Navrhovateľom namietané ustanovenia zákona o dani z príjmu teda boli do textu tohto právneho predpisu zapracované na základe zákonodarnej iniciatívy výborov národnej rady bez toho, aby predtým</p>

prešli riadnym alebo aspoň skráteným medzirezortným pripomienkovým konaním.

Navrhovatelia namietli neústavnosť legislatívneho procesu tak z hľadiska formálnej argumentácie, ako aj z hľadiska obsahu vznesených argumentov. Navrhovatelia uvádzajú, že účelom legislatívneho konania je zabezpečiť naplnenie chráneného záujmu spoločnosti, aby národná rada pripravila a schválila taký zákon, ktorý sa stane prirodzenou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku, ako je ustanovené v čl. 2 ods. 1 uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Z. z. k návrhu legislatívnych pravidiel tvorby zákonov vydaných na základe § 69 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (formálny aspekt). Navrhovatelia ďalej uvádzajú, že napriek skutočnosti, že zákonodarná iniciatíva, ktorou disponujú výbory národnej rady, je ich legitímnym právom, doplnenie ustanovení zásadného charakteru do návrhov zákonov pri ich prerokovaní v národnej rade, ktoré menia pôvodný legislatívny zámer alebo zasahujú do oblastí, ktoré predkladatelia pôvodnými návrhmi zákonov neupravovali, je hrubým nerešpektovaním účelu a princípov legislatívneho procesu. Využívanie zákonodarnej iniciatívy výborov a poslancov národnej rady takýmto spôsobom je spravidla snahou o obchádzanie medzirezortného pripomienkového konania na základe dohody s predkladateľom, keď možno očakávať, že navrhovaná legislatívna zmena vyvolá masívny odpor a množstvo zásadných pripomienok subjektov zúčastnených na legislatívnom procese (obsahový aspekt).

Navrhovatelia podľa názoru ústavného súdu namietli neústavnosť legislatívneho procesu pri schvaľovaní napadnutého zákona nedostatočne tak z hľadiska formálnej argumentácie, ako aj z hľadiska obsahu vznesených argumentov. Navrhovatelia svoje tvrdenie o porušení ústavy vyvodili z čl. 2 ods. 1 uznesenia národnej rady č. 19/1997 Z. z. k návrhu legislatívnych pravidiel tvorby zákonov. Uznesenie národnej rady č. 19/1997 Z. z. však nemá povahu prameňa práva spôsobilého zapríčiniť také porušenie ústavy, akému možno pripísať ústavnú intenzitu. V tejto súvislosti už ústavný súd uviedol, že „[a] keď legislatívne pravidlá tvorby právnych predpisov nemajú všeobecnú záväznosť, t. j. nie sú právnym predpisom, obsahujú relevantné základy legislatívnej a legislatívno-technickej kultúry právotvorby garantujúcej (zabezpečujúcej) určitú systematickú a systémovú formálnoprávnu jednotnosť a konzistentnosť nášho právneho poriadku. Porušenie týchto pravidiel neznamená nesúlad právneho predpisu s Ústavou Slovenskej republiky, hoci môže byť hodnotené ako nedostatok právnej úpravy.“ (PL. ÚS 126/07). Formálny argument použitý navrhovateľmi je teda nesprávny. Navrhovatelia sa mýlia aj v obsahu ich námietky o porušení ústavy predovšetkým preto, lebo vychádza zo skreslenej predstavy o vzťahu národnej rady (parlamentu) a vlády v legislatívnom procese. Národná rada je jediným zákonodarným orgánom Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy). Po predložení návrhu zákona do národnej rady vláda ani národná rada nepotrebuje súhlas ministerstva, ústredného orgánu štátnej správy, územnej samosprávy ani kohokoľvek iného na prijatie návrhu zákona, ani na jeho úpravu v legislatívnom procese, ktorý sa začne podaním návrhu zákona do národnej rady.

Navrhovatelia svoju argumentáciu o neústavnom legislatívnom procese spojili aj s právnym názorom, ktorý ústavný súd vyslovil vo veci sp. zn. PL. ÚS 48/03. V uvedenej veci však ústavný súd návrh skupiny poslancov vecne odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, keď nezistil ústavne významné dôvody na spochybnenie priebehu legislatívneho procesu.

Výbor národnej rady samou skutočnosťou, že navrhne doplnenie návrhu zákona, sa nemôže dopustiť hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného procesu, ako to tvrdia navrhovatelia. Naopak, ak by v zákonodarnom procese došlo k obmedzujúcemu zásahu do práva zákonodarnej iniciatívy výboru národnej rady, išlo by o neústavný zásah smerujúci proti pravidlám demokratickej formy vlády, a preto aj k takému závažnému porušeniu ústavnosti, akým je porušenie materiálneho jadra ústavy.

2. Namietnuté porušenie čl. 55 ods. 2 ústavy

Podľa názoru navrhovateľov je zavedenie daňových licencií ako povinných platieb štátu len vo vzťahu k jednej skupine súťažiteľov na relevantnom trhu – podnikateľov, ktorí sú právnickými osobami, bez konkrétne špecifikovaného a odôvodneného verejného záujmu v rozpore s čl. 55 ods. 2 ústavy.

Ústavný súd o ústavou výslovne určenej podmienke verejného záujmu ako podmienke legitimizujúcej vyvlastnenie vlastníka v súlade s čl. 20 ods. 4 ústavy vyslovil pravidlo, podľa ktorého výslovná identifikácia „verejného záujmu“, kvôli ktorému sa prijíma zákonné obmedzenie vlastníka, sa vo fáze tvorby práva nevyžaduje. Stačí jeho následná identifikácia v prípade pochybnosti o jeho existencii, pričom verejný záujem nemusí identifikovať iba národná rada, ale môže ho zistiť aj ústavný súd bez súčinnosti národnej rady.

Námietka navrhovateľov, že zavedenie daňových licencií porušuje čl. 55 ods. 2 ústavy, lebo sa udialo bez konkrétne špecifikovaného a odôvodneného verejného záujmu, neobstojí. Národná rada aj vláda vo svojich vyjadreniach k návrhu navrhovateľov uviedli verejné záujmy, ktorými odôvodňujú doplnenie zákona o dani z príjmu o ustanovenia o daňových licenciách. Ústavný súd konštatuje, že parlamentom a vládou identifikované verejné záujmy majú ústavnú intenzitu, ktorá legitimizuje zavedenie daňových licencií vo verejnom záujme.

V súlade s čl. 55 ods. 2 Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž, a nie neúspešných podnikateľov. K trhovému hospodárstvu patrí aj zánik neefektívnej hospodárskej činnosti a subjektov, ktorí hospodársku činnosť vykonávajú neefektívne. Sama okolnosť, že podniky, menšie či väčšie, môžu zaniknúť, vypadnúť z hospodárskej súťaže, neodporuje ústave, lebo je v čl. 55 ods. 2 ústavy implikovaná.

Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti viackrát odmietol položiť znamienko rovnosti medzi ústavný princíp a základné právo alebo slobodu.

Navrhovatelia zakladajú svoje tvrdenia o nesúlade napadnutých ustanovení zákona s ústavou na predstave, že ústava sa musí interpretovať a aplikovať tak, aby bola v súlade so zákonom (v danom prípade so zákonom označeným navrhovateľmi), a celkom zanedbali čl. 152 ods. 4 ústavy určené základné interpretačné pravidlo, podľa ktorého sa zákon musí vysvetľovať tak, aby bol v súlade s ústavou.

Ochranu a podporu hospodárskej súťaže podľa čl. 55 ods. 2 ústavy nemožno stotožniť so zákonom o ochrane hospodárskej súťaže, ako to urobili navrhovatelia.

Ustanovenie čl. 55 ods. 2 ústavy je síce ojedinelé z pohľadu porovnávacieho ústavného práva, ale stalo sa predmetom niekoľkých konaní pred ústavným súdom. Ústavný súd pri aplikácii tejto normy vyslovil: „Článok 55 ods. 2 sa v systematike ústavy zaraďuje do Tretej hlavy prvého oddielu, ktorý má názov Hospodárstvo Slovenskej republiky. Na rozdiel od práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, ktoré je subjektívnym právom oprávnených osôb, čl. 55 ods. 2 sa neupravuje subjektívne právo fyzickej alebo právnickej osoby.

Ústava čl. 55 ods. 2 nezaručuje právo na hospodársku súťaž ani právo byť účastníkom hospodárskej súťaže. Ustanovením čl. 55 sa formulujú princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podporovanie a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov a záruk proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré zákon označí za nedovolené. Princípy hospodárskej politiky patria k základným ústavným princípom a ich prostredníctvom sa v Slovenskej republike zaručuje aj ústavná ochrana právnických osôb. Základné ústavné princípy v právnom štáte určujú činnosť všetkých štátnych orgánov a predurčujú proces tvorby a obsah právnych predpisov, pretože normy uvedené v ústave v právnom štáte nemajú iba politický alebo deklaratívny význam.“ (PL. ÚS 13/97)

Článkom 55 ods. 2 ústavy sa ustanovuje ústavný princíp. Článkom 55 ods. 2 sa neupravuje subjektívne právo fyzickej alebo právnickej osoby na hospodársku súťaž ani právo byť účastníkom hospodárskej súťaže.

Slovenská republika zaručuje ochranu a podporu hospodárskej súťaže vo fáze tvorby práva aj vo fáze aplikácie práva. Vo fáze aplikácie práva ochranu a podporu hospodárskej súťaže sú v Slovenskej republike povinné poskytovať všetky orgány Slovenskej republiky v rozsahu zverenej právomoci, napr.

Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky, Rada pre vysielanie a retransmisiiu. Ochrana a podporu hospodárskej súťaži vo fáze tvorby práva je povinná zabezpečiť národná rada. Navrhovatelia namietli, že národná rada túto svoju ústavnú povinnosť porušila, lebo prijala zákon, aký namiesto ochrany a podpory hospodársku súťaž obmedzuje.

Slovenská republika v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy nechráni ideálnu či absolútnu hospodársku súťaž, lebo taká hospodárska súťaž ako právny inštitút neexistuje. Celé trhové hospodárstvo štátu je fragmentované na relevantné trhy. Účelom ochrany hospodárskej súťaže je ochrana ekonomicky významných aktivít na relevantných trhoch, v okruhu súťažiteľov, ktorí navzájom naozaj súťažia, lebo vykonávajú podobnú, a preto porovnateľnú činnosť, ktorej pomocou sa usilujú dosiahnuť maximálny zisk od subjektov práva, ktoré výsledok tejto činnosti potrebujú.

Ústavný súd už konštatoval, že „ochrana a podpora hospodárskej súťaže podľa § 7 ods. 3 zákona č. 188/1994 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže sa vzťahuje iba na hospodársku súťaž realizovanú medzi súťažiteľmi na relevantných trhoch Slovenskej republiky.“ (PL. ÚS 13/97).

Protimonopolný úrad Slovenskej republiky v rozhodnutí č. 99/FH/1/1/233 vyslovil základné pravidlo pre interpretáciu a aplikáciu relevantného trhu: „Relevantný trh je potrebné definovať z troch hľadísk... geografického... časového... vecného.“ Geografický trh sa obvykle stotožňuje s územím Slovenskej republiky, ale môže byť vymedzený aj regiónom alebo ešte menším administratívno-teritoriálnym útvarom na území Slovenskej republiky. Dianie na geograficky relevantnom trhu sa musí odohrávať v časovej súvislosti. Môže k nemu dochádzať nepretržite, opakovane, dlhodobo či krátkodobo, ale nejaká časová súvislosť medzi činnosťami ohrozujúcimi hospodársku súťaž musí byť. Pri vymedzovaní výrobkovo relevantného trhu sa obvykle do úvahy berie účel, na ktorý je výrobok určený.

Celý trh sa fragmentuje na veľké množstvo relevantných trhov, a preto, že s takým ponímaním je nezlučiteľné stotožnenie objektu ochrany podľa čl. 55 ods. 2 ústavy s jediným celoštátnym trhom existujúcim „od vzniku štátu do jeho zániku“ pre všetky výrobky, tovary a služby navzájom absolútne zastupiteľné, ako to urobili navrhovatelia vo svojej námietke o obmedzení ochrany a podpory hospodárskej súťaže zavedením daňových licencií.

Hospodárska súťaž sa neuskutočňuje na relevantnom trhu, kde by právnické osoby súťažili s fyzickými osobami. Hospodárska súťaž sa môže uskutočňovať aj medzi právnickými osobami a fyzickými osobami, ale nie na základe rozlíšenia podnikateľských subjektov na protikladné skupiny právnických osôb a fyzických osôb. Právnické osoby môžu súťažiť s fyzickými osobami na početných relevantných trhoch, no môžu súťažiť aj na relevantných trhoch, kde fyzické osoby vôbec nepôsobia. Navrhovatelia teda namietli porušenie čl. 55 ods. 2 ústavy z dôvodu, ktorý nie je spôsobilý s ústavnou intenzitou naozaj ohrozovať či obmedzovať hospodársku súťaž.

V okolnostiach prípadu platí vyvrátená domnienka o súlade zákona č. 595/2003 Z. z. s označenými článkami ústavy. Kto tvrdí, že zákon odporuje ústave či medzinárodnej zmluve, musí skutkovo alebo právne vyvrátiť domnienku súladu všeobecne záväzných právnych predpisov. Na tento účel sa od neho vyžadujú presvedčivé argumenty o nesúlade. V okolnostiach prípadu navrhovatelia nepredložili presvedčivé argumenty o dôvodnosti svojho tvrdenia o ohrození hospodárskej súťaže zavedením daňových licencií. Svoje závery opierajú o subjektívne dohady a domnienky, ktoré nie sú náležite odôvodnené či verifikované.

Navrhovatelia namietli, že uzákonenie daňových licencií porušuje rovnováhu medzi verejným a súkromným záujmom, ktoré sa dostali do konfliktu v súvislosti s ochranou a podporou hospodárskej súťaže. Ústavný súd konštatoval, že v okolnostiach prípadu neexistuje legitímny stret verejného záujmu na zdanení podnikateľskej činnosti a medzi záujmom podnikateľov na vložení všetkých prostriedkov získaných z podnikania do rozšírenia podnikateľskej činnosti. Ani obchádzanie daňových zákonov či daňové podvody nepredstavujú súkromný záujem podnikateľov, aký si zasluhuje ústavnú ochranu. K stretu legitímneho verejného záujmu s legitímnym súkromným záujmom dôjde až po tom, ako podnikateľský subjekt zaplatí zákonom ustanovenú daň. To má za

následok, že legitímny verejný záujem predchádza vznik legitímneho súkromného záujmu podnikateľa; oba záujmy sa v čase stretnú až po okamihu, ktorý je ústavnoprávne relevantný pre hľadanie rovnováhy medzi verejným záujmom a súkromným záujmom.

Požiadavka navrhovateľov nastolenia rovnováhy medzi dotknutým verejným záujmom na riadnom platení daní a súkromným záujmom podnikateľov – právnických osôb mať príležitosť pre ďalšie investovanie dosiahnutého výnosu z predchádzajúceho podnikania do v budúcnosti uskutočňovaného podnikania nemá ústavnoprávne opodstatnenie. Navrhovatelia sa odvolali na právny názor ústavného súdu bez zachovania príčinnej súvislosti s podmienkami, pre aké ústavný súd ustanovil požiadavku rovnováhy verejného záujmu so súkromným záujmom. Na relevantných trhoch (bez obmedzenia na jeden alebo iba niekoľko zo všetkých relevantných trhov) v zásade pôsobia podnikatelia dvoch skupín – takí podnikatelia, ktorí daňový základ priznajú podľa svojich skutočných výsledkov a z neho zaplatia daň, a podnikatelia, ktorí protiprávne alebo na hrane zákona, alebo aj oprávnene dane neodvedú. Tento stav okrem iného zapríčiňuje nerovnaký prístup na trh a nerovnaké postavenie na trhu, ktoré sa vytvára rozdelením podnikateľov na tých, ktorí dane riadne platia, a tých, ktorí sú oproti prvej skupine zvýhodnení, lebo dane neplatia, a tak si vytvárajú príležitosť na investovanie, aké je nedostupné podnikateľom, ktorí o svoje zdroje prišli zaplatením daní. Mnohí neoprávnene zvýhodnení podnikatelia tak získavajú konkurenčnú výhodu oproti podnikateľom podnikajúcim v súlade so zákonom.

Na rozdiel od navrhovateľov, ktorí bez uvedenia dôvodov vyslovili názor, že pomocou daňových licencií nemožno koncepčne bojovať proti daňovým únikom, ústavný súd v tomto riešení vidí potenciál spôsobilý prispieť k ochrane hospodárskej súťaže, hoci nevylučuje ani možnosť, že prínos nebude mať zásadnú ústavnú intenzitu pre uplatnenie čl. 55 ods. 2 ústavy. Protiústavným by sa však toto opatrenie stalo až vtedy, keď by obmedzovalo hospodársku súťaž, nie za predpokladu, že zásadne neprispieje k zvýšeniu hospodárskej súťaže.

### 3. Namietnuté porušenie čl. 35 ods. 1 ústavy

Navrhovatelia namietli, že ustanoveniami § 46b zákona č. 595/2003 Z. z. dochádza k obmedzeniu základného práva podnikat' garantovaného čl. 35 ods. 1 ústavy a čl. 26 ods. 1 listiny.

Ustanovenie čl. 35 ods. 1 ústavy preto nemožno interpretovať a aplikovať bez spojitosti s čl. 35 ods. 2, resp. čl. 51 ods. 1 ústavy, lebo takým vytrhnutím z ústavného kontextu sa zásadne mení účel, obsah aj rozsahu ústavnej ochrany práva podnikat' ako základného práva. Ústavný súd nemôže dopustiť manipuláciu s ochranou ústavnosti spočívajúcu v tom, že navrhovatelia v návrhu účelovo porušia príčinnú súvislosť medzi ústavnými normami, na konanie navrhnu iba tie normy, ktoré vyhovujú ich zámeru, a ústavný súd uskutoční takto oklieštený ústavný prieskum z dôvodu viazanosti návrhom na konanie. Výsledkom by bola iba formálna a predstieraná ochrana ústavnosti.

Uvedené súvisí s otázkou rozsahu viazanosti ústavného súdu návrhom v konaní o abstraktnej kontrole noriem. V tejto súvislosti je potrebné odlišiť viazanosť petitom, ktorú ústavný súd opakovane vo svojej rozhodovacej činnosti potvrdil (napr. názorom, že s inými ako v petite označenými referenčnými normami sa ústavný súd nemohol zaoberať, súc viazaný petitom), a viazanosť odôvodnenia či argumentácie, ktorou sa ústavný súd necíti byť viazaný. K argumentácii návrhu (jej rozsahu i obsahu) je preto potrebné potvrdiť, že ústavný súd v konaní o abstraktnej kontrole noriem môže zobrať do úvahy aj iné argumenty než boli predložené navrhovateľmi.

Ústavný súd preto preskúmal námietku o porušení práva podnikat' v rozsahu celej k tomuto právu sa viažucej ústavnej úpravy vrátane spojitosti čl. 35 ods. 1 a 2 s čl. 51 ods. 1 ústavy, ktorým sa ustanovuje, že domáhať sa práv uvedených v čl. 35 ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Účelom práva podnikat' nie je zaručiť každému, kto podnikat' chce, že bude podnikat', dokiaľ bude mať vôľu podnikat'. Účelom práva podnikat' je poskytnúť každej oprávnenej osobe náležitú príležitosť pokúsiť sa podnikat'. Pre uskutočňovanie podnikania má zásadný význam individuálna spôsobilosť



podnikať aspoň tak úspešne, aby sa osoba uplatňujúca právo podnikať udržala na trhu, aby v konkurenčnom prostredí osvedčila svoju danosť podnikať. Ústavné záruky práva podnikať, ktoré zaťažujú štát, nesiahajú tak ďaleko, aby štát znášal výdavky podnikania, či aby znášal výdavky neúspechov v podnikaní.

Základné práva z piateho oddielu druhej hlavy ústavy sú právami z druhej generácie ľudských práv. Ide o základné práva usporiadané na tri podskupiny - hospodárske, sociálne a kultúrne - zavedené oficiálne, medzinárodnými dohovormi o ľudských právach, ktoré ich priznali.

Základné práva a slobody prvej generácie sú oprávneným osobám dostupné iným spôsobom a za iných podmienok ako základné práva a slobody druhej generácie.

Ústavný súd poznamenal, že napriek formulácii návrhu, nielen fyzické osoby, ako tvrdia navrhovatelia, ale aj právnické osoby patria k subjektom práva podnikať.

Navrhovatelia mali tiež pochybnosti o tom, za aký právny inštitút označia daňové licencie.

Daň sa v ekonomickej literatúre spravidla definuje ako povinná, nenávratná, zákonom určená platba do verejného rozpočtu. Je to platba neúčelová a neekvivalentná; neúčelnosťou sa rozumie skutočnosť, že konkrétna daň v určitej výške nemá financovať konkrétny vládny projekt, ale že sa stáva súčasťou celkových príjmov verejného rozpočtu určeného na financovanie rôznych verejných potrieb. Neekvivalentnosť pre poplatníka znamená, že nemá nárok na protihodnotu vo výške zodpovedajúcej jeho platbe. Poplatky sú ekvivalentom za služby poskytnuté verejnou mocou. Platia sa ako čiastočná úhrada nákladov spojených s činnosťou orgánov verejnej moci alebo za oprávnenia poskytnuté poplatníkovi (Kubátová, K. Daňová teória a politika. Praha: Eurolex Bohemia, 2000). V okolnostiach prípadu daňová licencia v skutočnosti predstavuje daň.

K podmienkam podľa čl. 35 ods. 2 ústavy patrí zákonné určenie povinnosti platiť daň spojenú s uplatňovaním práva podnikať. Daňová povinnosť zaťažujúca výkon podnikania sama osebe nepredstavuje povinnosť, akú by bolo možné klasifikovať ako protiústavné obmedzenie slobody podnikania. Každá osoba - fyzická aj právnická, sa prostredníctvom daní podieľa na tvorbe verejných zdrojov určených na uspokojovanie verejných (spoločných) potrieb subjektov práva s pobytom alebo so sídlom na území štátu. Z tohto modelu tvorby verejných zdrojov niet najmenšieho dôvodu vyčleniť subjekty uplatňujúce právo podnikať.

Navrhovatelia podstatnú časť svojej argumentácie založili na uplatnení všeobecného testu proporcionality.

Ústavný súd uviedol, že ústavne relevantný konflikt, ktorý treba klasifikovať pomocou testu proporcionality, môže nastať medzi:

1. dvomi základnými právami alebo slobodami,
2. základným právom alebo slobodou a ústavným princípom,
3. dvomi ústavnými princípmi.

V ústavne relevantnom konflikte pri každej z týchto možností treba najskôr rozhodnúť, čomu dať prednosť. Potom treba rozhodnúť, ktorý z ústavných testov je vhodný na ohodnotenie primeranosti zásahu do obmedzovaného základného práva, slobody alebo ústavného princípu, alebo či vôbec je nevyhnutné takýto test realizovať. V prvej etape pri voľbe medzi základným právom a ústavným princípom by mal dostať prednosť ústavný princíp, kvôli ktorému sa obmedzuje základné právo alebo sloboda. Pri voľbe medzi dvomi základnými právami alebo pri voľbe medzi dvomi ústavnými princípmi určujúca úloha patrí zásade spravodlivej rovnováhy.

Chyba v argumentácii navrhovateľov spočíva v uplatnení nesprávneho testu. Z rozdielov medzi základnými právami a slobodami prvej generácie a medzi základnými právami a slobodami druhej generácie vyplýva aj testovanie oboch generácií základných práv a slobôd podľa rozdielnych testov. Všeobecný test proporcionality, na aký odkazujú navrhovatelia, je testom určeným pre prvú generáciu základných práv a slobôd. Pre testovanie druhej generácie základných práv a slobôd existuje modifikovaný test proporcionality.

Ústavný súd by nemusel pristúpiť na prevzatie modifikovaného testu proporcionality základných práv a slobôd druhej generácie podľa predstáv Ústavného súdu Českej republiky (Pl. ÚS 1/08, Pl. ÚS 83/06) a mohol by

vypracovať vlastný modifikovaný test. Taký postup by bol ale na ujmu právnej istoty, akú treba nastoliť aj v interpretácii a aplikácii testov zásahov do základných práv a slobôd. Právny názor Ústavného súdu Českej republiky nie je očividne nesprávny či nerozumný. Ústavný súd nemá rozumný dôvod hľadať vlastné testy pre posúdenie ústavnej konformity obmedzujúcich zásahov do základných práv a slobôd.

Ústavný súd Českej republiky v náleze sp. zn. Pl. ÚS 83/06 uviedol, že „sa zaoberá iba ústavnoprávnymi aspektmi napadnutých ustanovení a nevyjadruje sa k ich vhodnosti a účelnosti, napr. z hľadiska existencie slobodného trhu a podobne; nie je povolaný na posudzovanie ekonomických aspektov potrebnosti a nevyhnutnosti, napr. rôznych úprav týkajúcich sa podnikania vzhľadom na potrebu zabezpečenia jednotlivých, často vedľa seba, či dokonca proti sebe stojacich (údajne) verejných záujmov. Voľba obmedzujúcich kontrolných nástrojov a miera ich uplatnenia je primárne úlohou zákonodarcu. Jedine Parlament ako zastupiteľský orgán môže v našom ústavnom systéme uskutočniť také kroky. Jeho zodpovednosť za rozpoznanie problémov, ktoré si vyžadujú reguláciu, voľbu nástrojov a ich účinky, ktoré niekedy môžu byť aj záporné, je v prvom rade politická. Ústavný súd môže v tomto prípade do jeho zákonodarnej činnosti zasiahnuť iba vtedy, ak v nej odhalí protiústavnosť...“

V okolnostiach prípadu sa základné právo podnikateľ nedostalo do konfliktu s iným základným právom. Navrhovatelia namietli, že k obmedzeniu práva podnikateľ uložením povinnosti zaplatiť daňovú licenciu dochádza v spojení s ústavným princípom „chrániť a podporovať hospodársku súťaž“. Obmedzujúci zásah do práva podnikateľ nezasahuje do minimálneho štandardu iného základného práva, a preto netreba skúmať pomocou štandardného testu proporcionality, či tento zásah je vhodný, potrebný alebo primeraný pre ochranu iného základného práva.

Uzákonenie daňových licencií treba podrobiť iba testu racionality, aby ústavný súd overil, či uzákonenie daňových licencií nepredstavuje svojvoľné obmedzenie práva podnikateľ, ktoré nesleduje legitímny cieľ, alebo či tento cieľ nesleduje nerozumnými prostriedkami.

Ústavný súd v súvislosti s posudzovaním iného aspektu zákona o dani z príjmov (PL. ÚS 9/2014) uviedol: „Vo vzťahu k ustanoveniam daňových zákonov možno za ústavne akceptovateľný zásah do základného práva na podnikanie považovať taký zásah, ktorý

- a) je uskutočnený pri rešpektovaní princípu legality,
- b) sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ,
- c) nepredstavuje pre podnikateľov zjavne neprimeranú záťaž a nie je v porovnaní so sledovaným verejným záujmom extrémne disproporčný,
- d) nie je prejavom zjavného, resp. svojvoľného porušenia ústavného princípu rovnosti, a to aj v spojení s ochranou základných práv podnikateľov.“

Daňové licencie nepredstavujú opatrenie, ktoré je očividne iracionálne, svojvoľné alebo z hľadiska stanoveného rozpätia konfiškačné či neprimerane škrtiace. Účelom daňových licencií je reakcia zákonodarcu na všeobecne známu skutočnosť, ktorou je, že časť podnikateľských subjektov sa pri platení daní správa účelovo, neplatí dane vo výške ustanovenej daňovými zákonmi, ale namiesto toho dane kráti, resp. neplatí vôbec. Podľa údajov sprostredkovaných ústavnému súdu v analýze dane z príjmov právnických osôb vyhotovenej Finančným riaditeľstvom Slovenskej republiky: „V sledovanom časovom období (t. j. 2009 – 2013) je každoročne zaznamenaný vysoký podiel daňovníkov, ktorí nepriznali žiadnu daň na celkovom počte daňovníkov, ktorí podali daňové priznanie k DPPO (dani z príjmov právnických osôb, pozn.). Tento podiel je v rozpätí 61 % - 63 %... V časovom rade rokov 2009 – 2013 uvádza nulovú daň v priemere 70 % akciových spoločností a 59 % spoločností s ručením obmedzeným, pričom ide o dlhodobý a pretrvávajúci jav.“

Daňové licencie slúžia na zníženie počtu a výšky jednotlivých daňových únikov, keď podnikateľov – právnické osoby zaťažujú povinnosťou zaplatiť daňovú licenciu v zákonom ustanovenej výške. Uvedený účel zavedenia daňových licencií síce explicitne nevyplýva z vládnej dôvodovej správy napadnutého zákona (ani nemohol, keďže tento inštitút bol vnesený až počas rokovania parlamentu, pozn.), napriek tomu bol celkom jasne prítomný pri schvaľovaní napadnutej zákonnej úpravy, čo odobrili aj samotní navrhovatelia (body 4 a 8), a

bol prítomný aj v následnej argumentácii relevantných aktérov. V samotnej predkladacej správe vlády k pôvodnej predlohe je rovnako celkom jasne a určite vymedzený celkový zámer vlády viesť nekompromisný, koncepčný a systematický boj proti daňovým únikom. O účele prijatia/schválenia daňových licencií preto ústavný súd nemal žiadne pochybnosti. Zákon o dani z príjmu ustanovil rad opatrení, ktorými sa zohľadňuje postavenie novovzniknutého daňovníka, keď takýto daňovník za zdaňovacie obdobie, v ktorom vznikol, daňovú licenciu neplatí [§ 46b ods. 7 písm. a)]. Vláda vo svojom vyjadrení k návrhu navrhovateľov upozornila, že zákon o dani z príjmov v § 46b ods. 7 umožňuje odpočítať zaplatený kladný rozdiel medzi daňovou licenciou a daňou vypočítanou v daňovom priznaní od daňovej povinnosti najviac v troch bezprostredne po sebe nasledujúcich zdaňovacích obdobiach, nasledujúcich po zdaňovacom období, za ktoré bola daňová licencia zaplatená. Možnosť kompenzácie nie je prístupná iba ojedinele, malému počtu daňovníkov. Zákonom ustanovené rozpätie daňovej licencie má aj podľa názoru ústavného súdu reálny základ: „Priemerná priznaná suma dane v daňových priznaniach k DPPO na daňovníka (ide o daňovníkov, ktorí v sledovanom období priznali daň, pozn.) je niekoľkonásobne vyššia ako zákonom stanovená výška daňovej licencie v jednotlivých pásmach.“ (Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky: Analýza dane z príjmov právnických osôb, s. 5). Toto opatrenie má charakter minimálnej dane, ktorej rôzne formy (napr. minimálna sadzba, minimálna suma, obmedzenie uplatnenia strát) sa uplatňujú vo viacerých krajinách, napr. Rakúsko, Francúzsko, Belgicko, Maďarsko, USA, Kanada a pod. Pokiaľ subjekt podliehajúci daňovej licencií dosiahne v priebehu nasledujúcich troch zdaňovacích období daňovú povinnosť vyššiu ako výška daňovej licencie, bude si môcť znížiť daňovú povinnosť za príslušné zdaňovacie obdobie o kladný rozdiel medzi daňovou licenciou a daňou vypočítanou v daňovom priznaní za zdaňovacie obdobie, za ktoré bola daňová licencia zaplatená. Navyše subjekty, u ktorých zisk nemožno očakávať (novovzniknuté alebo nezaložené na účely dosahovania zisku), sú od platenia licencie oslobodené. Podmienkou však je, aby daňovník svoje príjmy priznal a aby vykázal také výsledky svojej podnikateľskej činnosti, ktoré vygenerujú dostatočne vysokú daňovú povinnosť. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že zápočet kladného rozdielu medzi daňovou licenciou a daňou vypočítanou v daňovom priznaní od daňovej povinnosti predstavuje primerané ochranné opatrenie pre poctivých podnikateľov, aby neplatili obsahom totožnú daň dvakrát.

Ústave neodporuje, keď daňové licencie zákon nastavil tak, aby sa zákonná ochrana neposkytla aj právnickým osobám – podnikateľom, ktorí kvôli zlým výsledkom svojej podnikateľskej činnosti nebudú môcť kompenzovať platbu za daňovú licenciu prostredníctvom nižšej platby daňovej povinnosti v budúcnosti.

Ústavný súd konštatoval, že zásah, aký sa do práva podnikat' uskutočnil uzákonením daňových licencií, je zásahom uskutočneným pri rešpektovaní princípu legality. Tento zásah sleduje legitímny cieľ s racionálnym základom. Nepredstavuje pre podnikateľov zjavne neprimeranú záťaž. Ani nie je extrémne disproporčný v porovnaní so sledovaným verejným záujmom na zvýšení platobnej disciplíny právnických osôb – podnikateľov pri odvádzaní prostriedkov zo svojho podnikania do štátneho rozpočtu. Preto zavedenie daňových licencií predstavuje opatrenie zlučiteľné so základným právom podnikat' priznaným čl. 35 ods. 1 v spojitosti s čl. 35 ods. 2 a čl. 51 ods. 1 ústavy.

#### 4. Namietnuté porušenie čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy

Navrhovatelia namietli univerzálne protiústavné obmedzenie všetkých právnických osôb zavedením daňových licencií. Navrhovatelia nenamietli rozdielnu mieru protiústavnosti zásahu podľa druhov právnických osôb v závislosti od ich právnej formy, ako napr. akciové spoločnosti, komandítnej spoločnosti či spoločnosti s ručením obmedzeným. Za príčinu nesúladu § 46b a § 52za ods. 8 a 9 napadnutého zákona s normami ústavy označili znevýhodnenie všetkých podnikateľov - právnických osôb voči všetkým podnikateľom – fyzickým osobám.

Ústavný súd odkazuje na svoje v minulosti vyslovené právne závery (napr.

I. ÚS 518/2013), podľa ktorých (aj) čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy treba radiť k tým, ktoré „sú vstupnou bránou do ústavnej úpravy základných práv a slobôd a ako také majú charakter všeobecných ústavných princípov. Napriek tomu, že sú implicitnou súčasťou rozhodovania ústavného súdu, nemajú charakter základného práva a slobody, ktorého ochrany by sa bolo možné samostatne domáhať pred ústavným súdom (m. m. I. ÚS 7/2010).“ Ustanoveniami čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy sa nepriznáva nijaké samostatné základné právo, ako tvrdia navrhovatelia. Ustanovenia čl. 13 ústavy majú všeobecnú povahu, určujú sa nimi podmienky vymedzovania a obmedzovania základných práv a slobôd, ako aj pravidlá určovania povinností zasahujúcich do základných práv a slobôd. Podmienky obmedzovania základných práv a slobôd nemajú význam samy osebe, vytrhnuté z ústavného kontextu, ale iba v spojení so základným právom alebo slobodou.

V okolnostiach prípadu navrhovatelia namietli porušenie slobody podnikania. Preto porušenie čl. 13 ods. 3 alebo 4 ústavy prichádza do úvahy iba z hľadiska prieskumu, či zákonné obmedzenia slobody podnikania platia rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, a či zákonodarcia pri obmedzení slobody podnikania dbal na podstatu a zmysel slobody podnikania. Táto okolnosť vylučuje aj použitie všeobecného testu proporcionality na prieskum súladu § 46b zákona č. 595/2003 Z. z. s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy. Objektom testovania v okolnostiach prípadu je iba prieskum súladu § 46b zákona s čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, ktorý už ústavný súd vykonal podľa modifikovaného testu proporcionality, aký je správnym testom pre prieskum ústavnosti vykonaného obmedzujúceho zásahu do práva podnikat' Rozdiel v postavení podnikateľov, t. j. právnických osôb a podnikateľov fyzických osôb, je daný skutkovo. Najväčšiu skupinu podnikateľov – fyzických osôb tvoria živnostníci, ktorí sú ekonomicky výrazne zraniteľnejší ako podnikatelia – právnické osoby. Toto rozlíšenie nie je očividne svojvoľné ani neodôvodnené, preto nemá povahu diskriminačného rozlíšenia.

Navrhovatelia namietli porušenie noriem ústavy zároveň s porušením listiny. Formulácia návrhu môže mať politický význam, lebo v prípade dôvodného podania návrhu by navrhovatelia dosiahli rozhodnutie o nesúlade zákona s väčším počtom prameňov ústavného práva, ale nemá právny význam. Medzi relevantnými normami ústavy a listiny nie je taký rozdiel, ktorý by bol spôsobilý priviesť výsledok, keď k porušeniu ústavy by došlo aj vtedy, ak by nedošlo k porušeniu listiny, alebo naopak. V okolnostiach prípadu ustanovenia § 46b zákona o dani z príjmov neodporujú ústave, a preto neodporujú ani listine.

Ústavný súd osobitne nepreskúmal súlad § 52za ods. 8 a 9 s čl. 55 ods. 2, čl. 35 ods. 1 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy. Keďže § 46b neodporuje týmto ústavným normám, nemôže im odporovať ani úprava § 52za ods. 8 a 9.

Na základe uvedených skutočností ústavný súd rozhodol tak, že návrhu skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovel.

#### **Odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza**

Sudca Ladislav Orosz pripojil svoje odlišné stanovisko k odôvodneniu nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky.

„Vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 14/2014 som nemal a nemám v zásade žiadne výhrady k výroku, ktorým ústavný súd nevyhovel návrhu skupiny poslancov národnej rady, čo som vyjadril aj v hlasovaní tým, že som podporil návrh predložený sudcom spravodajcom. Rovnako som nemal a nemám zásadnejšie výhrady k podstatnej časti odôvodnenia oponovaného nálezu...“

V diskusii na verejnom zasadnutí pléna ústavného súdu som však formuloval aj jednu zásadnú pripomienku smerujúcu k bodu 63 oponovaného nálezu, ktorý som navrhol z finálnej podoby odôvodnenia nálezu č. k. PL. ÚS 14/2014-72 zo 4. novembra 2015 vypustiť. V bode 63 oponovaného nálezu sa uvádza:

Doslovný výklad ústavy neumožňuje rozšíriť úpravu čl. 59 na iné verejné dávky a príspevky. Ukladať možno iba dane a poplatky. Verejné dávky a príspevky, ktoré nemajú charakter daní a poplatkov, v súlade s čl. 59 ústavy vôbec nemožno ukladať. Irelevantné je, či sa iná verejná dávka alebo príspevok uloží zákonom,

	<p>na základe zákona alebo celkom mimoprávne, lebo vždy pôjde o verejnú dávku odporujúcu ústave.</p> <p>Vo vzťahu k citovanej formulácii bodu 63 oponovaného nálezu som v konkrétnostiach formuloval svoje výhrady na základe tejto argumentácie:</p> <p>a) návrh skupiny poslancov národnej rady, o ktorom má plénum ústavného súdu rozhodnúť, sa týka daní (dane z príjmov), a nie iných verejných dávok, a preto nemá citovaný text bodu 63 návrhu oponovaného nálezu pre odôvodnenie právnych záverov ústavného súdu prakticky žiadny význam, preto je celkom zjavne nadbytočný, t. j. možno ho bez akejkoľvek ujmy z odôvodnenia oponovaného nálezu vypustiť,</p> <p>b) vzhľadom na ústavné postavenie ústavného súdu má každý právny názor, ktorý vysloví (bez ohľadu na to, či je obsiahnutý vo výroku alebo odôvodnení rozhodnutia), zásadný právny význam pre právo-aplikačnú prax, a preto treba s osobitnou starostlivosťou posudzovať každú meritórne vyznievajúcu vetu obsiahnutú v rozhodnutí ústavného súdu z hľadiska potenciálnych právnych dôsledkov, ktoré môže v právo-aplikačnej praxi vyvolať,</p> <p>c) v bode 63 oponovaného nálezu je obsiahnutý (resp. aspoň zreteľne naznačený) právny názor zásadného významu, voči ktorému možno formulovať celý rad ústavne relevantných výhrad, keďže z jeho textu možno zjavne vyvodiť, že spochybňuje z ústavného hľadiska akékoľvek iné verejné dávky než sú dane a poplatky,</p> <p>d) medzi iné verejné dávky nepochybne možno zaradiť odvody, ku ktorým okrem iného patria napr. odvody poisťného do nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia a poistenia v nezamestnanosti, ako aj celý rad ďalších odvodov do rôznych verejných fondov, e) nie je potrebné osobitne zdôrazňovať, aké ďalekosiahle dôsledky môže vyvolať pre celkovú konštrukciu právneho poriadku Slovenskej republiky spochybnenie ústavnej udržateľnosti iných verejných dávok než daní a poplatkov ústavným súdom, teda nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy), a preto je nevyhnutné bod 63 z oponovaného nálezu vypustiť, a to zvlášť vtedy, ak sa jeho obsah bližšie neobjasní.</p> <p>Vzhľadom na uvedené argumenty som považoval za nevyhnutné vysloviť sa v tomto odlišnom stanovisku k neuváženej formulácii bodu 63 oponovaného nálezu s cieľom neutralizovať jeho negatívne pôsobenie na právo-aplikačnú prax...“</p>
<p><b>použitie odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESLP a iných súdov</b></p>	<p>Ústavný súd Slovenskej republiky: PL. ÚS 126/07, PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 13/97, PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 8/2014, PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 13/2012, PL. ÚS 10/02, PL. ÚS 37/99, II. ÚS 70/97, I. ÚS 55/00, I. ÚS 56/00, PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 17/08, II. ÚS 152/08, II. ÚS 326/09, II. ÚS 72/06, IV. ÚS 29/06, I. ÚS 51/06, PL. ÚS 17/08, PL. ÚS 12/2014, PL. ÚS 1/2012, PL. ÚS 9/2014, I. ÚS 518/2013, I. ÚS 7/2010</p> <p>Ústavný súd Českej republiky: Pl. ÚS 1/08, Pl. ÚS 83/06, Pl. ÚS 24/07, Pl. ÚS 29/08</p> <p>Poľský Ústavný tribunál: K 6/09</p> <p>Súdny dvor ES/EÚ: C-320/90 až C-322/90 Telemarsicabruzzo and Others (1993) ECR I-393, body 6 a 7; C-284/95 Safety Hi-Tech (1998) ECR I-4301, Poucet a Pistre</p>
<p><b>súvisiace právne predpisy</b></p>	<p>zákon č. 595/2003 Z. z. o dani za príjmov v znení zákona č. 463/2013 Z. z. § 46b</p> <p>zákon č. 595/2003 Z. z. o dani za príjmov v znení zákona č. 463/2013 Z. z. § 52za ods. 8</p> <p>zákon č. 595/2003 Z. z. o dani za príjmov v znení zákona č. 463/2013 Z. z. § 52za ods. 9</p>
<p><b>klúčové slová</b></p>	<p>Súlad - súlad právnych predpisov</p> <p>práva a slobody – hospodárske, sociálne a kultúrne práva - právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť</p> <p>princíp a zásady (zjednotenie pojmov)-princíp rovnosti</p> <p>daň - daňová licencia</p> <p>legislatíva, legislatívna činnosť, normotvorba - zákonodarca</p> <p>legislatíva, legislatívna činnosť, normotvorba - zákonodarný proces</p> <p>ochrana hospodárskej súťaže</p> <p>právomoc - právomoc ústavného súdu</p> <p>princíp a zásady (zjednotenie pojmov)-princíp proporcionality (primeranosti)</p>

<b>spisová značka</b>	<b>PL. ÚS 27/2015</b>
<b>populárny názov</b>	Platové pomery sudcov
<b>sudca spravodajca</b>	doc. JUDr. Ladislav Orosz CSc.
<b>druh konania</b>	konanie o súlade právnych predpisov
<b>druh rozhodnutia a spôsob vybavenia</b>	Nález - Nález
<b>dátum rozhodnutia</b>	25.11.2015
<b>dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv</b>	Ústava Slovenskej republiky čl. 2 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 144 ods. 1
<b>analytická právna veta</b>	<p>Ústavný súd považuje reštriktívny zásah zákonodarcu do platových pomerov sudcov z ústavného hľadiska za akceptovateľný a udržateľný v prípade, ak sú kumulatívne splnené tieto podmienky, ktoré sa viažu k posudzovanému reštriktívnemu zásahu:</p> <p>a) ide o zásah, ktorý je primerane (dostatočne) odôvodnený nepriaznivou ekonomickou situáciou štátu, primeraný tejto ekonomickej situácii a zároveň neohrozujúci štandardnú životnú úroveň sudcov,</p> <p>b) ide o zásah, ktorý má dočasnú povahu a trvá len nevyhnutnú dobu,</p> <p>c) ide o zásah, ktorý nie je prejavom svojvôle zákonodarcu.</p>
<b>skutkový stav a základné fakty</b>	<p>Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 12. januára 2015 doručený návrh predsedníčky Súdnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovateľka“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) o súlade ustanovení § 291 ods. 4 a 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o platových pomeroch“) a § 151za zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o sudcoch“).</p> <p>V odôvodnení svojho návrhu navrhovateľka okrem iného uvádza:</p> <p>«V rámci schváleného zákona o štátnom rozpočte Slovenskej republiky na rok 2015 opätovne Národná rada Slovenskej republiky zasiahla do platových pomerov sudcov (zák. č. 385/2000 Z. z.) tzv. zmrazením platu, na základe ktorého nedôjde k valorizácii platu sudcov, ktorá spočíva v nastavenom mechanizme o závislosti základného platu sudcu od priemerného platu v národnom hospodárstve.</p> <p>Pokračuje sa už tretí rok v uvedenom zmrazení platu, keďže tieto boli zmrazené aj v rokoch 2013 a 2014.</p> <p>V súčasnosti je preto základný plat sudcu odvodený od priemerného platu pracovníka národného hospodárstva, ktorý bol dosiahnutý v roku 2011 (základ pre výpočet platu, ktorý bol priznaný sudcom v roku 2012).</p> <p>Z oficiálnych údajov verejne prístupných vyplýva, že v rokoch 2012 a 2013 aj na Slovensku prebiehala ekonomická kríza, aj keď výrazne s nižším negatívnym dopadom ako vo viacerých štátoch Európskej únie, v dôsledku čoho na Slovensku aj v tomto období dochádzalo k rastu hrubého domáceho produktu (ďalej len „HDP“) a priemernej mzdy pracovníka národného hospodárstva.</p> <p>V roku 2014 sa vytvorila zásadne odlišná ekonomická situácia (v pozitívnom slova zmysle), ktorá sa zároveň má zlepšovať (resp. minimálne udržiavať) aj v roku 2015.</p> <p>Je všeobecne známe, že v roku 2014 nie sú splnené kritériá tzv. dlhovej brzdy (podľa kritérií ústavného zákona), na základe ktorých by Slovenská republika bola povinná výrazne zasahovať úspornými opatreniami do ekonomiky štátu. Klesol totiž dlh Slovenska za rok 2013 na 54,6 % HDP, čím došlo k uvoľneniu dlhovej brzdy na základe rozhodnutia Európskeho štatistického úradu podľa novej metodiky ESA 2010. Rozpočtový deficit je výrazne pod úrovňou 3 % HDP (v súlade s pravidlami Paktu stability a rastu podľa hodnotenia Európskej komisie), v dôsledku čoho Slovensko bolo vyradené z tzv. procesu dohľadu. Rastie nominálna priemerná mzda pracovníka v národnom hospodárstve sústavne od roku 2012, rast HDP v roku 2014 je nad 2 %, rastie produktivita práce a zamestnanosť, pričom klesá nezamestnanosť. Takýto pozitívny stav je oficiálne prognózovaný na rok 2015 aj Národnou bankou Slovenska oznámený v</p>

decembri 2014 (HDP o 2,6 %, nominálne mzdy o 2,7 %, reálne mzdy o 2,2 %, zamestnanosť o 0,7 %, pokles nezamestnanosti na 12,6 %). Obdobný stav ekonomiky prognózujú aj príslušné orgány Európskej komisie.

Vzhľadom na uvedenú pozitívnu ekonomickú situáciu štátu pokračovanie v zmrazovaní valorizácie plátov sudcov tretí rok za sebou, nespĺňa kritéria o dočasnosti opatrenia a súčasne ani kritérium o výnimočnosti prípustnosti zásahu do plátov sudcov, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou materiálnej garancie nezávislosti sudcov (podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu).

Je nesporné, že princíp nezávislosti súdnej moci je jedným z podstatných znakov demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy)... Tento princíp... Je založený na nezávislosti súdov (čl. 141 ods. 1 ústavy) a nezávislosti sudcov (čl. 144 ods. 1 ústavy). Pod nezávislosťou sudcov v širšom slova zmysle je však treba chápať aj ich materiálnu nezávislosť.

Zásah do materiálneho zabezpečenia sudcov garantovaného zákonom nesmie byť výrazom svojvôle zákonodarcu, ale musí vychádzať zo zásady proporcionality a byť odôvodnený výnimočnými okolnosťami, napríklad zlou finančnou situáciou štátu, pričom i za splnenia tejto podmienky musí byť zohľadnená odlišnosť funkcie sudcu a predstaviteľov moci zákonodarnej a výkonnej. Takýto zásah nesmie dávať dôvod k obavám, či sa nedotýka obmedzenia dôstojnosti sudcov, napríklad či nie je výrazom ústavne neprípustného tlaku moci zákonodarnej a moci výkonnej na moc súdnu (Ústavný súd Českej republiky, sp. zn. ÚS 55/05).

Základom nezávislosti súdnej moci je rozdelenie moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu ... Nezávislosť súdnej moci treba považovať za základný predpoklad nezávislosti sudcov samých a súčasne platí, že nezávislé súdnictvo nemôže existovať bez nezávislých sudcov.

V ďalšej časti svojho návrhu navrhovateľka analyzuje doterajšiu judikatúru ústavného súdu týkajúcu sa plátov sudcov a na tomto argumentačnom základe ďalej poukazuje na tieto skutočnosti:

...Priemerná nominálna mesačná mzda zamestnanca v hospodárstve je ekonomickou kategóriou, ktorá je základom pre výpočet priemerného plátu sudcu, spojený s koeficientom prepočtu tohto plátu na plat poslanca, pričom tento základný zákonný mechanizmus stanovenia plátu sudcov je doplnený tzv. valorizačným mechanizmom ich priebežnej úpravy.

... Objektívny faktor, t. j. priemerný plat v národnom hospodárstve ako základ pre určenie plátu sudcu je nevyhnutné zachovať aj z dôvodu, že presadzovaniu postojov výkonnej a zákonodarnej moci pri rozhodovaní o rozpočtovom hospodárení štátu, ktoré je pod ich výlučnou kontrolou, nemôže účinne zabrániť prípadnému neprípustnému zásahu do garantovanej nezávislosti sudcov...

Zmrazenie plátov sudcov v rozpore s judikatúrou neprihliada na konštatovaný pozitívny stav ekonomiky Slovenska prostredníctvom určenej ekonomickej kategórie, t. j. na priemerný mesačný plat zamestnanca národného hospodárstva. Dochádza bezdôvodne k porušeniu previazanosti štandardu sudcov na životnú úroveň v občianskej spoločnosti, keďže valorizačný mechanizmus nie je viazaný na priemerný plat v roku 2014, ale naďalej ostáva základný plat viazaný na priemernú mzdu z roku 2011....

ústava sudcom garantuje nezávislosť (ako adresátom takejto právnej normy) ...

Namietaná právna úprava nerešpektuje ani ďalšie zo základných princípov právneho štátu - princíp právnej istoty a princíp proporcionality. Sudcom musí byť garantované ich legitímne právo na platové pomery primerané vážnosti ich funkcie ... Peňažné prostriedky ušetrené z plátov sudcov sú vo vzťahu k príjmom a výdavkom štátneho rozpočtu Slovenskej republiky úplne zanedbateľné...

Výkon funkcie sudcu je nezlučiteľný s funkciou v inom orgáne verejnej moci, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom, s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti, a pokiaľ ide o sudcov všeobecných súdov s členstvom v Súdnej rade Slovenskej republiky. Na rozdiel od tejto právnej úpravy, právna úprava vzťahujúca sa na poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nebráni tomu, aby poslanci Národnej rady Slovenskej republiky popri výkone poslaneckého mandátu boli aj

	<p>v riadnom pracovnom pomere alebo aby vykonávali funkcie, zamestnanie alebo činnosť, ktoré nie sú nezlučiteľné s výkonom ich poslanskeho mandátu a poberali za to pravidelný mesačný plat či inú odmenu... To znamená, že na rozdiel od sudcov peňažný príjem poslancov za výkon ich poslanskeho mandátu nemusí byť ich jediným pravidelným mesačným príjmom.</p> <p>Navrhovateľka na podporu svojho návrhu poukazuje tiež na viacero medzinárodných dokumentov, ktoré sa týkajú postavenia súdnictva [Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy členským štátom Rec (2010)12 „Sudcovia, nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť“ zo 17. novembra 2010, prijaté na jej 1098. zasadnutí; Základné princípy MAGNY CHARTY SUDCOV prijaté poradnou skupinou Rady európskych sudcov 17. novembra 2010 v Štrasburgu; príslušné dokumenty Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva; Základné zásady nezávislosti súdnej moci prijaté Organizáciou Spojených národov v roku 1985; Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. 12 z roku 1994; Európska charta štatútu sudcov prijatá účastníkmi multilaterálneho stretnutia organizovaného Radou Európy v roku 1998].</p>
<p><b>z odôvodnenia</b></p>	<p>Podľa § 29I ods. 4 zákona o platových pomeroch priemerný plat sudcu vo výške určenej v roku 2012 podľa tohto zákona je priemerným platom sudcu aj v roku 2015.</p> <p>Podľa § 29I ods. 5 zákona o platových pomeroch platové pomery sudcov v roku 2015 ustanovuje podľa zásady uvedenej v odseku 4 osobitný predpis.</p> <p>Podľa § 29I ods. 3 zákona o platových pomeroch v roku 2015 patrí sudcovi ústavného súdu plat vo výške určenej v roku 2012.</p> <p>Podľa § 151za zákona o sudcoch na účely určenia základného platu sudcu najvyššieho súdu a sudcu Špecializovaného trestného súdu v roku 2015 sa za základný plat sudcu najvyššieho súdu alebo sudcu Špecializovaného trestného súdu považuje základný plat sudcu najvyššieho súdu alebo sudcu Špecializovaného trestného súdu priznaný podľa tohto zákona v roku 2012. V roku 2015 patrí sudcovi Špecializovaného trestného súdu a sudcovi najvyššieho súdu, ktorý rozhoduje o opravných prostriedkoch vo veciach, na ktoré je v prvom stupni príslušný Špecializovaný trestný súd, funkčný príplatok podľa § 69 ods. 2 a 4 vo výške funkčného príplatku priznaného podľa tohto zákona v roku 2012.</p> <p>Z napadnutých ustanovení zákona o platových pomeroch a zákona o sudcoch z hľadiska predmetu tohto konania vyplýva, že prostredníctvom nich sa (aj) v roku 2015 zmrazujú platy sudcov všeobecných súdov a tiež sudcov ústavného súdu, v dôsledku čoho nedochádza k reálnemu uplatneniu zákonom ustanoveného mechanizmu určenia platu v závislosti od priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky. K takémuto reštriktívnemu zásahu do plátov sudcov pritom dochádza už od roku 2013 (t. j. tretikrát za sebou), takže priemerný plat sudcov všeobecných súdov, plat sudcov ústavného súdu a základný plat sudcov najvyššieho súdu a tiež sudcov Špecializovaného trestného súdu sú aj v roku 2015 odvodené od priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky, ktorá bola dosiahnutá v roku 2011 (ide teda o vymeriavací základ pre výpočet priemerného platu sudcov všeobecných súdov, platu sudcov ústavného súdu a základného platu sudcov najvyššieho súdu a Špecializovaného trestného súdu priznaný v roku 2012).</p> <p>Ústavný súd sa v období od svojho konštituovania v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy už viackrát zaoberal problematikou platových pomerov sudcov (ide najmä o konania vedené pod sp. zn.: PL. ÚS 14/94, PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 99/2011), pričom vo svojich doterajších rozhodnutiach vyslovil celý rad zásadných právnych názorov k tejto problematike.</p> <p>Na úvod ústavný súd zdôraznil, že judikatúru ústavného súdu týkajúcu sa akejkolvek problematiky, a teda aj sféry platových pomerov sudcov, nemožno interpretovať a aplikovať rigidne a ako navždy danú (nemennú), ale naopak, vnímať ju, interpretovať ju a aplikovať vo vývoji. Judikatúra ústavného súdu či iných orgánov súdneho typu v akejkolvek oblasti nevyhnutne zahŕňa aj prelamovanie už skôr vyslovených (vlastných) právnych názorov. Ide o prirodzený jav, ktorý sa v rozhodovacej činnosti súdnych orgánov objektívne</p>



musí skôr či neskôr objaviť. Podrobnejšou analýzou rozhodnutí ústavného súdu v už označených veciach možno dospieť k záveru, že v uznesení sp. zn. PL. ÚS 14/94 z 27. januára 1995 a tiež v uznesení sp. zn. PL. ÚS 52/99 zo 4. júla 2000 sa nachádzajú právne názory, ktoré sú zjavne nekompatibilné s niektorými právnymi názormi vyslovenými v nasledujúcich rozhodnutiach ústavného súdu, teda v náleze sp. zn. PL. ÚS 99/2011 z 11. decembra 2013, ako aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 12/05 z 28. novembra 2007. Z uvedeného vyplýva, že niektoré právne názory vyslovené v uzneseniach sp. zn. PL. ÚS 14/94 z 27. januára 1995 a sp. zn. PL. ÚS 52/99 zo 4. júla 2000 boli neskoršou judikatúrou ústavného súdu prekonané (prelomené), resp. niektoré z nich možno považovať v kontextoch následnej judikatúry za zjavne nesprávne a nepoužiteľné.

Na podporu svojho záveru o ústavnej konformnosti napadnutých ustanovení § 291 ods. 4 a 5 zákona o platových pomeroch a § 151za zákona o sudcoch argumentujú národná rada i vláda vo svojich vyjadreniach k návrhu navrhovateľky aj s poukazom na niektoré právne názory vyslovené v uzneseniach ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/94 z 27. januára 1995 a sp. zn. PL. ÚS 52/99 zo 4. júla 2000.

Právny názor, v zmysle ktorého môže byť zlý stav ekonomiky legitímnym dôvodom na reštriktívny zásah do platových pomerov sudcov (argumentujú ním národná rada aj vláda), ústavný súd nikdy nespochybnil a považuje ho za relevantný aj v konaní o návrhu navrhovateľky. Zároveň ale zdôrazňuje, že jeho aplikáciu vo svojej doterajšej judikatúre celkom zjavne podmieňuje kumulatívnym splnením určitých podmienok (podrobnejšie k tomu pozri ďalej). Ostatné právne názory, ktorými argumentujú vo svojich vyjadreniach národná rada alebo vláda, však ústavný súd považuje za zjavne neaplikovateľné na návrh navrhovateľky.

Vo vzťahu k právnym názorom prevzatým z uznesenia sp. zn. PL. ÚS 14/94 z 27. januára 1995, v zmysle ktorých výškou platu sudcov „sa nenarušuje ústavou zaručená zásada nezávislosti sudcov“, resp. že „Ústava Slovenskej republiky neobsahuje žiadne ustanovenie..., ktoré by (vo vzťahu k sudcom) konkretizovalo, aká úroveň ich platového ohodnotenia zodpovedá rešpektovaniu ústavnej zásady ich nezávislosti“, ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že ide o právne názory, ktoré boli celkom zjavne prekonané (prelomené) už bodom 1 výroku nálezu sp. zn. PL. ÚS 12/05 z 28. novembra 2007 a následne tiež bodom 1 výroku nálezu sp. zn. PL. ÚS 99/2011 z 11. decembra 2013 (a, samozrejme, tiež ich odôvodnením). Ústavný súd totiž vo výrokoch označených rozhodnutí vyslovil, že reštriktívnymi zásahmi do platových pomerov sudcov došlo k ich nesúladu nielen s čl. 1 ods. 1 ústavy, ale aj (v spojení) s čl. 144 ods. 1 ústavy, podľa ktorého „Sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí...“. Ústavný súd teda vo svojich ostatných meritorných rozhodnutiach týkajúcich sa platových pomerov sudcov explicitne vyjadril, že (reštriktívny) zásah do platu sudcov je nerozlučne spojený so zásahom do nezávislosti sudcov, čo je v priamom rozpore s citovaným právnym názorom vyjadreným vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 14/94. Navyše ústavný súd považuje národnou radou a vládou citované právne názory „vyňaté“ z uznesenia sp. zn. PL. ÚS 14/94 z 27. januára 1995 za zjavne nesprávne, keďže argumentáciou ad absurdum by mohli viesť aj k záveru, že sudcovia budú vždy nezávislí, a to aj vtedy, ak ich príjem bude na hranici životného minima, čo je zjavný nezmysel.

Vo vzťahu k právnemu názoru vyslovenému vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 52/99 (argumentuje ním vláda), podľa ktorého „Platové pomery sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky a všeobecných súdov predstavujú zákonnú, a nie ústavnú garanciu ich nezávislosti..., pričom ústava nevylučuje, aby takáto zákonná úprava nemohla reagovať na stav a potreby ekonomiky štátu“, ústavný súd konštatuje, že tento právny názor implicitne prelomil už v náleze sp. zn. PL. ÚS 12/05 z 28. novembra 2007 (a následne aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 99/2011 z 11. decembra 2013), pretože bez toho (rozumej „prelomenia tohto právneho názoru“, pozn.) by vo svojej podstate nemohol v tomto rozhodnutí vysloviť nesúlad napadnutých ustanovení zákona o sudcoch upravujúcich platy sudcov všeobecných súdov s čl. 144 ods. 1 ústavy. Z nálezu sp. zn. PL. ÚS 12/05 z 28. novembra 2007 a sp. zn. PL. ÚS 99/2011 z 11. decembra 2013 totiž zjavne vyplýva, že ústavný súd práve z čl. 144 ods. 1 ústavy vyvodil záver o ústavnej (nie zákonnej) garancii nezávislosti sudcov v priamej

príčinnej súvislosti s ich platovými pomermi.

Navyše, citovaný právny názor vyslovený vo veci sp. zn. PL. ÚS 52/99 sa ústavnému súdu javí s odstupom času ako prejav extrémne formalistického výkladu ústavy, ktorý je pri materiálnom chápaní ochrany ústavnosti zjavne neakceptovateľný. Skutočnosť, že Ústava Slovenskej republiky (na rozdiel od ústav niektorých iných štátov) neobsahuje ustanovenie, ktoré výslovne upravuje (garantuje) platové pomery sudcov, resp. zásadu neznižiteľnosti ich platov, vonkoncom neznamená, že v jej obsahu ústavné limity pre úpravu platov sudcov nie sú (implicitne) „prítomné“. Možno ich totiž celkom zjavne vyvodiť z ústavných princípov a iných ústavou chránených hodnôt [napr. princíp del'by moci, ktorého integrálnou súčasťou je aj princíp rovnováhy mocí, už spomínaná zásada (princíp) nezávislosti sudcov a súdov, princíp proporcionality zásahov do platových pomerov sudcov a iných ústavných činiteľov atď.].

Ústavný súd považuje tiež v priamom rozpore s argumentáciou obsiahnutou vo vyjadrení národnej rady, podľa ktorej majú navrhovateľkou uvádzané medzinárodné dokumenty „iba odporúčajúci charakter“ za potrebné zdôrazniť, že týmto medzinárodným dokumentom „odporúčacieho“ charakteru, ktorých je Slovenská republika signatárom, nemožno s odkazom na čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „Slovenská republika uznáva a dodržiava... svoje ďalšie medzinárodné záväzky“, popierať ani primeranú mieru (a pritom vonkoncom nie zanedbateľnú) právnej relevancie.

Ústavný súd pripomína, že už vo veci sp. zn. PL. ÚS 52/99 [napriek tomu, že uznesením zo 4. júla 2000 návrhu navrhovateľov (skupiny 34 poslancov národnej rady) nevyhoveli] vyslovil, že k právnym garanciam sudcovskej a súdnej nezávislosti patrí aj odmeňovanie a hospodárske zabezpečenie sudcov zodpovedajúce povahe a významu ich činnosti.

Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/05 uviedol, že „princíp nezávislosti súdnej moci je jedným z podstatných znakov demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), ktorý vyplýva z neutrality sudcov ako záruky spravodlivého, nestranného a objektívneho súdneho konania. Tento princíp obsahuje celý rad aspektov, ktoré majú spolu vytvoriť predpoklady na to, aby súdy mohli plniť svoje úlohy a povinnosti najmä pri ochrane základných práv a slobôd občanov. Je založený na nezávislosti súdov (čl. 141 ods. 1 ústavy) a nezávislosti sudcov (čl. 144 ods. 1 ústavy). Pod nezávislosťou sudcov v širšom slova zmysle treba chápať aj ich materiálnu nezávislosť“ (PL. ÚS 12/05).

Ústavný súd v tej istej veci (PL. ÚS 12/05), inšpirujúc sa právnym názorom Ústavného súdu Českej republiky vyjadreným vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/02 z 11. júna 2003, zdôraznil že „Plat sudcu by mal byť stabilnou a nemanipulovateľnou veličinou, a nemal by byť pohyblivým faktorom, s ktorým môže kalkulovať aktuálne vládne zoskupenie. Zásahy zákonodarcu do oblasti materiálneho zabezpečenia sudcov, za ktoré možno považovať aj platové reštrikcie, resp. zmrazenie platov, či odopieranie zákonom ustanovenej zložky platu narušajú právnu istotu sudcov. Zásahy zákonodarcu do oblasti materiálneho zabezpečenia sudcov, za ktoré možno považovať aj platové reštrikcie, resp. zmrazenie platov, či odopieranie zákonom ustanovenej zložky platu, narušajú právnu istotu sudcov.“

Na druhej strane ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 12/05 z 28. novembra 2007 uviedol, že zásahy do platových náležitostí sudcov sa môžu dotknúť ústavného princípu nezávislosti sudcov až vtedy, keď dosiahnu určitý kvantitatívny rozmer a citeľným spôsobom ohrozia inak štandardnú životnú úroveň sudcov primeranú ich ročnému príjmu, pričom zásah do materiálneho zabezpečenia sudcov nesmie byť výrazom svojvôle zákonodarcu, ale musí byť, vychádzajúc zo zásady proporcionality, odôvodnený výnimočnými okolnosťami (PL. ÚS 12/05). Na základe uvedeného právneho názoru si ústavný súd osvojil právo posudzovať z hľadiska ústavnej akceptovateľnosti intenzitu reštrikčných zásahov do platových pomerov sudcov, pričom v tejto súvislosti formuloval určité kritériá (k tomu pozri ďalej).

Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 12/05 tiež uviedol, že „právo sudcov“ na každoročné prispôbenie platových pomerov meniacim sa podmienkam transformujúceho sa hospodárstva Slovenskej republiky síce neexistuje, ale právna úprava statusu sudcov v právnom štáte predpokladá osobitnú a stabilnú úpravu. Rovnako vyslovil, že právna úprava, ktorá viaže úpravy platov sudcov

na vývoj priemerného platu zamestnanca národného hospodárstva, sleduje legitímny cieľ v podmienkach transformujúceho sa hospodárstva a že za svojvoľné zo strany zákonodarnej moci nemožno kvalifikovať dočasné vylúčenie ustanovenia právneho predpisu o valorizácii platu z pôsobnosti (neuplatnenie), a to s prihliadnutím na dočasnú povahu takéhoto opatrenia a jeho cieľ, ktorým nie je nátlak, ktorý by chcel a mohol ovplyvňovať sudcov pri ich rozhodovacej činnosti, keďže sa vzťahuje na všetkých ústavných činiteľov a netýka sa výlučne sudcov (PL. ÚS 12/05).

Žiada sa tiež uviesť, že ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre celoročné zmrazenie platov sudcov nadväzujúce na závažné ekonomické opatrenia v prípade krízy nesankcionoval ako nesúladne s ústavou (PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 12/05). Obdobne rozhodol ústavný súd v zásade aj vo veci sp. zn. PL. ÚS 99/2011, v ktorej posudzoval (okrem iného) vypustenie ustanovenia zákona o sudcoch o valorizácii v kontexte s výraznejším rastom priemerného platu zamestnanca národného hospodárstva. Za ústavne nesúladne však považoval opakované odkladanie nadobudnutia účinnosti právnej normy priznávajúcej sudcom určitú zložku ich platových príjmov [tzv. 14. plat (PL. ÚS 12/05)], pričom za nesúladne s ústavou považoval tiež opakované novelizácie ustanovení týkajúcich sa nadobudnutia účinnosti príslušných právnych noriem ustanovujúcich platy sudcov s poukazom na to, že neakceptujú ústavné limity spočívajúce vo výnimočnej alebo dočasnej povahe vylúčenia uplatňovania právnych noriem upravujúcich priznanie ďalšieho sudcovského platu.

1. Z dosiaľ uvedeného vyplýva, že ústavný súd podľa svojej doterajšej judikatúry považuje reštriktívny zásah zákonodarcu do platových pomerov sudcov z ústavného hľadiska za akceptovateľný a udržateľný v prípade, ak sú kumulatívne splnené tieto podmienky, ktoré sa viažu k posudzovanému reštriktívnemu zásahu:

- a) ide o zásah, ktorý je primerane (dostatočne) odôvodnený nepriaznivou ekonomickou situáciou štátu, primeraný tejto ekonomickej situácii a zároveň neohrozujúci štandardnú životnú úroveň sudcov,
- b) ide o zásah, ktorý má dočasnú povahu a trvá len nevyhnutnú dobu,
- c) ide o zásah, ktorý nie je prejavom svojvôle zákonodarcu.

#### **K primeranému odôvodneniu napadnutého reštriktívneho zásahu do platov sudcov ekonomickou situáciou**

Zo všeobecnej časti dôvodovej správy k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (parlamentná tlač č. 1202), vyplýva, že návrh na ponechanie platov a paušálnych náhrad niektorých ústavných činiteľov na úrovni ustanovenej v roku 2011, okrem sudcov ústavného súdu a sudcov všeobecných súdov, u ktorých sa plat ponechal na úrovni určenej v roku 2012, bol odôvodnený konsolidáciou verejných výdavkov v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017, a to s ohľadom na potenciálne uplatnenie ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej aj „ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti“).

Predseda národnej rady vo svojom vyjadrení (len) vo všeobecnej rovine poukazuje na výnimočnosť okolností prijímania napadnutej právnej úpravy a v konkrétnostiach odkázal na čl. 126 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý trvalo vyžaduje od členských štátov, aby sa vyhýbali nadmernému štátnemu deficitu, ktorého referenčná hodnota - vo vzťahu k hrubému domácomu produktu - je ustanovená na 3 %, pričom zároveň zdôrazňuje, že práve v záujme dodržania požadovaného kritéria bola prijatá aj napadnutá právna úprava.

Navrhovateľka naproti tomu vo svojom návrhu argumentuje konkrétnymi makroekonomickými ukazovateľmi hospodárskeho vývoja v Slovenskej republike a zdôrazňuje skutočnosť, že pre rok 2014 nie sú (neboli) splnené kritériá na uplatnenie tzv. dlhovej brzdy podľa príslušných ustanovení ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, ktoré by odôvodňovali reštriktívny zásah do platových pomerov sudcov, ako aj iných verejných

funkcionárov.

Ústavný súd nespochybňuje potrebu prijímať opatrenia na posilnenie mechanizmu smerujúceho k zabezpečeniu záväzkov výkonnej moci vo sfére verejných financií, ktorý je determinovaný princípom zodpovednej rozpočtovej politiky vyplývajúcim z členstva Slovenskej republiky v Európskej únii. Rovnako tak má ústavný súd primeraný rešpekt k základnému cieľu sledovanému ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, ktorým je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti finančného hospodárenia Slovenskej republiky.

Podľa čl. 12 ods. 4 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti ak výška dlhu dosiahne 53 % podielu na hrubom domácom produkte a zároveň nedosiahne 55 % podielu na hrubom domácom produkte,

a) vláda predloží na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu a

b) znížia sa platy členov vlády na úroveň ich platov v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie; zníženie platov sa vykoná na obdobie od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu až do konca kalendárneho mesiaca, v ktorom bola zverejnená výška dlhu nižšia ako 53 % podielu na hrubom domácom produkte.

Výška dlhu k 31. decembru 2013 predstavovala 54,6 % a k 31. decembra 2014 predstavovala 53,6 % hrubého domáceho produktu (prístupné na <http://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/200/aktualny-vyvoj-dlhu-sr>).

V súvislosti s prepojením mechanizmu určovania platov ústavných činiteľov na deficit verejných financií ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre už uviedol, že účelom takejto právnej úpravy je vyvodiť voči ústavným činiteľom zvláštnu kombináciu právnej a politickej zodpovednosti, ale zároveň v tejto súvislosti zdôraznil, že sudcovia sa z tejto skupiny ústavných činiteľov vymykajú, keďže sú nadaní nezávislosťou, sú menovaní natrvalo a nesú právnu, nie politickú zodpovednosť a chod verejných financií nemôžu reálne ovplyvňovať, pričom vzhľadom na tieto skutočnosti formuloval právny záver, v zmysle ktorého sa prevzatím koncepcie penalizácie za stav verejných financií do výpočtu platov sudcov a do ich hmotného zabezpečenia vnáša komponent arbitrárnosti a nečitateľnosti (PL. ÚS 99/2011).

Vychádzajúc zo všeobecne formulovaného vyjadrenia predsedu národnej rady o potrebe vyhýbať sa nadmernému štátnemu deficitu, ako aj len vo všeobecnej rovine formulovaného vyjadrenia vlády, v zmysle ktorého sa reštriktívnym zásahom do platov sudcov reaguje na stav ekonomiky, a nepresvedčivé argumenty obsiahnuté vo všeobecnej časti dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona (parlamentná tlač č. 1202), ústavný súd konštatuje, že posudzovaný zásah zákonodarcu nespĺňa už prvú (a pritom zásadnú) z kumulatívnych požiadaviek ústavnej akceptovateľnosti reštriktívneho zásahu do platových pomerov sudcov, teda že ide o zásah, ktorý musí byť dostatočne odôvodnený nepriaznivou ekonomickou situáciou štátu. Podmienku dostatočného (a teda ústavne akceptovateľného) odôvodnenia reštriktívneho zásahu do platov sudcov totiž nemôže spĺňať jednoduchý odkaz na záväzok exekutívy udržať deficit verejných financií pod úrovňou 3 % hrubého domáceho produktu, keďže tento záväzok je trvalý a nemenný. Nedostatočnosť odôvodnenia reštriktívneho zásahu zákonodarcu pritom ústavný súd vníma aj cez prizmu priaznivých makroekonomických ukazovateľov, na ktoré vo svojom návrhu poukazuje navrhovateľka, na ktoré národná rada a ani vláda nereagovali, a teda v konečnom dôsledku tvrdeniam navrhovateľky nijakým spôsobom neoponovali, a teda nijakým spôsobom nespochybnili ich vecnú správnosť.

Predbežný záver ústavného súdu o absencii dostatočnej odôvodnenosti zásahu zákonodarcu do platových pomerov sudcov zároveň vylučuje potrebu preskúmať primeranosť reštriktívneho zásahu do platových pomerov sudcov z hľadiska jeho spôsobilosti ohroziť životnú úroveň sudcov.

Aj napriek tomu, že už absencia dostatočného (ústavne akceptovateľného) odôvodnenia reštriktívneho zásahu do platových pomerov sudcov ekonomickou situáciou štátu je sama osebe dostatočná na prijatie záveru o nesúlade napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 1 ústavy, ústavný súd považuje za potrebné vyjadriť sa aj k ďalším podmienkam ústavnej

akceptovateľnosti reštrikčného zásahu do platových pomerov sudcov formulovaných v jeho doterajšej judikatúre, t. j. k jeho dočasnosti a zákazu svojvôle.

K argumentácii navrhovateľky vyplývajúcej z jej návrhu o vplyve rozhodovacej činnosti sudcov na štátny rozpočet Slovenskej republiky a o možnom zásahu do ich nezávislosti ústavný súd len pre úplnosť odkazuje na svoj názor vyslovený vo veci PL. ÚS 99/2011 a zdôrazňuje, že sudcovia aj keď niekedy rozhodujú vo veciach majúcich širší spoločenský rozmer a dosah, nemožno tvrdiť, že uvedené samo osebe spochybňuje podstatu ich nezávislosti a nestrannosti.

#### **K dočasnosti napadnutého reštrikčného zásahu do platov sudcov**

O dočasný reštrikčný zásah do platov sudcov by išlo v takom prípade, ak by bola jednoznačným spôsobom obmedzená dĺžka jeho trvania. O dočasný reštrikčný zásah do platov sudcov však nepochybne nepôjde vtedy, ak sa jeho trvanie pre ďalšie obdobie viackrát prostredníctvom následných opatrení zákonodarcu (bez primeraných dôvodov) predlžuje. Ide o takú právnu úpravu, ktorá bola prijatá už tretíkrát za sebou, pričom v dôsledku nej sú platy sudcov aj v roku 2015 zmrazené na úrovni platov z roku 2012.

Ak by ústavný súd navrhovateľkou napadnutý postup zákonodarcu akceptoval, tak by mu vo svojej podstate umožnil opakovane (permanentne) predlžovať trvanie v minulosti uskutočneného reštrikčného zásahu do platov sudcov na vopred neurčené časové obdobie. V dôsledku toho by sa zároveň vo všeobecnosti akceptovaný mechanizmus určovania platov sudcov vo väzbe na priemernú nominálnu mesačnú mzdu zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok stal len fiktívny (deklaratórny). Na tomto základe ústavný súd konštatuje, že napadnutý reštrikčný zásah do platov sudcov nerespektuje ani podmienku dočasnosti, čo je ďalší dôvod na záver o jeho nesúlade s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 1 ústavy

#### **K svojvoľnosti reštrikčného zásahu do platov sudcov**

V posudzovanom prípade národná rada zjavne nerespektovala kľúčové časti doterajšej judikatúry ústavného súdu k problematike platových pomerov sudcov (najmä podmienenosť reštrikčných zásahov do platov sudcov nepriaznivou ekonomickou situáciou štátu, ako aj ich dočasnosť), resp. ich účelovo dezinterpretovala. Za týchto okolností sú v posudzovanom reštrikčnom zásahu do platov sudcov podľa názoru ústavného súdu prítomné aj prvky svojvôle zákonodarcu, čo je ďalší dôvod na to, aby ústavný súd rozhodol o jeho nesúlade s ústavou z hľadiska nerespektovania zákazu svojvôle.

Ústavný súd konštatoval, že posudzovaný reštrikčný zásah do platov sudcov je z ústavného hľadiska neakceptovateľný, keďže nie je dostatočne odôvodnený existujúcim stavom a potrebami ekonomiky, nespĺňa podmienku dočasnosti a je poznamenaný prvkami svojvôle. Na tomto základe ústavný súd rozhodol, že ustanovenia § 291 ods. 4 a 5 zákona o platových pomeroch a § 151za zákona o sudcoch nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd sa vyjadril aj k argumentácii vlády o možnej pozitívnej diskriminácii ostatných ústavných činiteľov v porovnaní so sudcami súvisiacej s ich platovými pomermi. Vláda potenciálnu pozitívnu diskrimináciu sudcov oproti iným ústavným činiteľom odvádza od zásady rovnocennosti zložiek zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci, ktorú aj podľa názoru ústavného súdu nepochybne možno odvodiť z ústavného textu; túto zásadu však nemožno interpretovať a aplikovať rigidne a izolovane, t. j. bez väzby na ústavné princípy. Ústavný súd ale v tejto súvislosti v prvom rade poukazuje na rozdielne postavenie a rozdielne funkcie jednotlivých zložiek moci v ústavnom mechanizme a zdôrazňuje, že z ústavného postavenia sudcov na jednej strane a predstaviteľov zákonodarnej a výkonnej moci na strane druhej s prihliadnutím na princíp nezávislosti sudcov a princíp del'by moci vyplýva rozdielny dispozičný priestor k platovým reštrikciám uplatňovaným voči sudcom v porovnaní s dispozičným priestorom k takýmto reštrikciám, ktoré poskytuje ústavná a zákonná úprava vo vzťahu k predstaviteľom zákonodarnej a výkonnej moci (m. m. PL. ÚS 12/05). Z týchto dôvodov rozdielny prístup k platovému

ohodnoteniu sudcov nemôže sám osebe založiť pozitívnu diskrimináciu sudcov oproti ostatným ústavným činiteľom, ktorých platové ohodnotenie je upravené zákonom o platových pomeroch. Zároveň ústavný súd podčiarkuje, že reštrikčné zásahy do platových pomerov ústavných činiteľov, ktoré sa uskutočnili v ostatnom období, sú do značnej miery poznačené prvkami populizmu aktuálnej parlamentnej väčšiny, ktoré nadobúdajú na intenzite spravidla v súvislosti s blížiacimi sa parlamentnými voľbami. Navyše ide o reštrikčné zásahy, ktoré vo svojej podstate nie sú spôsobilé riešiť problémy súvisiace s deficitom verejných financií (úspory takto získané sú zjavne marginálne na to, aby mohli výraznejšie napomôcť pozitívnemu vývoju vo sfére verejných financií). Ak sa takéto reštrikčné zásahy do platových pomerov týkajú „politickej“ sféry (orgánov zákonodarnej a výkonnej moci), tak sú zo strany ústavného súdu (až na extrémne vybočenia) v zásade tolerovateľné. Ak sa však reštrikčné zásahy premietajú do platových pomerov tých zložiek ústavného mechanizmu, ktoré by mali byť zo svojej podstaty (i ústavného textu) nezávislé, tak je ústavnou povinnosťou ústavného súdu na ne reagovať prostredníctvom svojej judikatúry. Súdna moc, ako aj iné súčasti ústavného mechanizmu, ktorých ústavné postavenie charakterizuje princíp nezávislosti, totiž nemôžu doplňať na populizmus a účelové kalkulácie aktérov politického zápasu.

2. Mechanizmus určovania plátov sudcov ústavného súdu je v zásade identický s mechanizmom určovania plátov sudcov všeobecných súdov (porovnaj § 2 v spojení s § 16 ods. 1 zákona o platových pomeroch a § 2 spojení s § 23 ods. 1 zákona o platových pomeroch a § 66 ods. 1 zákona o sudcoch).

Novelizáciou zákona o platových pomeroch uskutočnenou zákonom č. 362/2014 Z. z. zákonodarca vykonal rovnaký reštrikčný zásah do plátov sudcov ústavného súdu, ako do plátov sudcov všeobecných súdov, t. j. aj pláty sudcov ústavného súdu boli opakovane zmrazené na úrovni plátu z roku 2012. Za uvedených okolností niet pochýb o tom, že právne závery vyslovené v časti III.3 tohto nálezu vo vzťahu k napadnutému reštrikčnému zásahu do plátov sudcov všeobecných súdov sa v plnom rozsahu vzťahujú aj na reštrikčný zásah do plátov sudcov ústavného súdu. Sudcovia všeobecných súdov, ako aj sudcovia ústavného súdu sú rovnako sudcami a z tohto titulu sú členmi orgánov súdnej moci (súdov), na ktorých postavenie sa v zásade rovnako vzťahujú všetky ústavné princípy vrátane princípu nezávislosti, ktorý je deklarovaný v čl. 144 ods. 1 ústavy. Navyše z porovnania textu ústavného sľubu sudcu ústavného súdu (čl. 134 ods. 4 ústavy) a textu ústavného sľubu sudcov všeobecných súdov (čl. 145 ods. 4 ústavy) možno vyvodiť záver, že ústavou priznaná a ústavou garantovaná miera nezávislosti sudcov ústavného súdu pri ich rozhodovaní je vyššia než u sudcov všeobecných súdov. Ak teda ústavný súd dospel záveru, že § 291 ods. 4 a 5 zákona o platových pomeroch a § 151za zákona o sudcoch nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 1 ústavy, tak nemôže vysloviť iný právny názor na ústavnú akceptovateľnosť § 291 ods. 3 zákona o platových pomeroch, ktorým došlo k reštrikčnému zásahu do plátov sudcov ústavného súdu.

Výnimka so zásady viazanosti ústavného súdu návrhom na začatie konania ustanovenej v § 20 ods. 3 zákona o ústavnom súde je explicitne vyjadrená v § 40 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého ak ústavný súd pri rozhodovaní podľa čl. 125 ústavy zistí nesúlad preskúmaného právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, a pritom zistí nesúlad aj ďalších právnych predpisov s predpismi vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, vydá nález o zistenom nesúlade aj týchto ďalších právnych predpisov.

V posudzovanej veci predsedníčka Súdnej rady Slovenskej republiky nepodala návrh na vyslovenie nesúladu § 291 ods. 3 zákona o platových pomeroch, ktorým sa určil plat sudcov ústavného súdu na rok 2015, s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 1 ústavy. V konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci predstavuje nenapadnutý § 291 ods. 3 zákona o platových pomeroch vo vzťahu k ustanoveniam § 291 ods. 4 a 5 zákona o platových pomeroch, ktorých nesúlad s ústavou napadla navrhovateľka, klasický (priam „učebnicový“) príklad na uplatnenie postupu podľa § 40 zákona o ústavnom súde.

Prekážkou uplatnenia postupu podľa § 40 zákona o ústavnom súde nemôže byť

ani skutočnosť, že by sa prostredníctvom neho mal ústavný súd právne relevantným spôsobom vyjadriť k platovým pomerom svojich sudcov. Ústavný súd si uvedomuje potenciálny expresívny náboj a mimoriadnu chúlitosť právnej situácie, pri ktorej si prostredníctvom svojej rozhodovacej aktivity osvojí možnosť odstrániť reštrikčný zásah zákonodarcu do plátov svojich sudcov, a to napriek tomu, že ide o aktivitu, ktorú explicitne prezumuje zákon o ústavnom súde. Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína, že zďaleka by nešlo o prvý prípad, keď by mal rozhodovať o plátach svojich sudcov (pozri v tomto náleze už viackrát spomenuté konania vo veciach PL. ÚS 14/94, PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 12/05 či PL. ÚS 99/2011), pričom zároveň tiež už viackrát rozhodoval o súlade zákona o ústavnom súde, teda „svojho“ zákona s ústavou. V tejto súvislosti možno poukázať napríklad na konania vedené pod sp. zn. PL. ÚS 122/98, PL. ÚS 1/01, resp. PL. ÚS 8/2013, predmetom ktorých boli otázky týkajúce sa právneho postavenia sudcov ústavného súdu.

Z povahy a postavenia ústavného súdu ako jediného súdneho orgánu ochrany ústavnosti, proti ktorého rozhodnutiam nemožno podať opravný prostriedok, teda z pozície tzv. hraničného orgánu, vyplýva, že reálne môže byť vystavený situáciám, v ktorých bude musieť riešiť a rozhodovať otázky, ktoré sa týkajú jeho samého, resp. jeho sudcov. Pre súdne orgány všeobecne a pre ústavný súd osobitne platí zákaz denegatio iustitiae (zákaz odmietnutia spravodlivosti), ktorého podstata spočíva v tom, že ak ústava, alebo zákon poskytuje ústavnému súdu určitú kompetenciu, potom ústavný súd musí – ak sú inak splnené procesné podmienky – byť schopný takú kompetenciu uplatniť a o podanom návrhu, ktorý sa na túto kompetenciu odvoláva, rozhodnúť (m. m. PL. ÚS 99/2011, bod 106).

V danom prípade je podľa názoru ústavného súdu celkom očividné, že právne závery vyslovené k ústavnej neakceptovateľnosti reštrikčného zásahu do plátov sudcov všeobecných súdov sa v plnom rozsahu vzťahujú aj na reštrikčný zásah do plátov sudcov ústavného súdu, t. j. neuplatnením postupu podľa § 40 zákona o ústavnom súde by ústavný súd zjavne rezignoval na svoju kľúčovú funkciu súdneho orgánu ochrany ústavnosti. Ústavný súd by totiž svojím rozhodnutím neodstránil protiústavný stav, ktorý zistil v priebehu konania o návrhu navrhovateľky podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ktorého predmetom bolo posúdenie ústavnosti právnych noriem s identickými právnymi dôsledkami, aké má § 291 ods. 3 zákona o ústavnom súde. Ústavný súd navyše nad rámec tohto konania konštatuje, že svojou pasivitou v danom prípade by len prehĺbil diskriminačné prvky, ktoré podľa platnej a účinnej zákonnej úpravy reálne existujú medzi zákonnou úpravou plátových pomerov sudcov všeobecných súdov a sudcov ústavného súdu [pozri najmä § 77 zákona o sudcoch ustanovujúci pre sudcov všeobecných súdov nárok na ďalší plat (tzv. 13. a 14. plat), na ktorý sudcovia ústavného súdu zákonom priznaný nárok nemajú], ktoré však s predmetom tohto konania nesúvisia priamo.

Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd s poukazom na svoju funkciu súdneho orgánu ochrany ústavnosti a svoju doterajšiu judikatúru, uplatňujúc postup podľa § 40 zákona o ústavnom súde, vyslovil aj nesúlad § 291 ods. 3 zákona o plátových pomeroch s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 1 ústavy.

3. Navrhovateľka sa domáha aj vyslovenia nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. V tejto časti ústavný súd návrhu navrhovateľky nevyhovel (bod 3 výroku tohto nálezu).

Ústavný súd v súvislosti s bodom 3 výroku tohto nálezu konštatuje, že považuje za prekonané judikatórne prístupy, ktoré uplatňoval predovšetkým v prvých rokoch svojho fungovania, keď samotný záver o nesúlade napadnutého zákona s niektorými ustanoveniami ústavou „mechanicky“ vnímal aj ako jeho nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy (pozri napr. PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00). Takýto prístup možno označiť za tautologický. Vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy totiž prichádza do úvahy len v prípade, ak by došlo k extrémnemu vybočeniu z právomoci zákonodarcu (m. m. PL. ÚS 99/2011, bod 92). V danom prípade podľa názoru ústavného súdu k extrémnemu vybočeniu z ústavných limitov zákonodarnej právomoci národnej rady nedošlo.

Úlohou národnej rady bude do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť § 291 ods. 3, 4 a 5 zákona

	<p>Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a § 151za zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov do súladu s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Ak tak národná rada v tejto lehote neurobí, stratia označené ustanovenia zákona o platových pomeroch a zákona o sudcoch po uplynutí tejto lehoty platnosť.</p> <p>Na základe uvedeného ústavný súd rozhodol tak, že:  Ustanovenia § 291 ods. 4 a 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v spojení s § 151za zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.  Ustanovenie § 291 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.  Vo zvyšnej časti návrhu nevyhovel.</p>
<b>použitie odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EStP a iných súdov</b>	Ústavný súd Slovenskej republiky: PL. ÚS 14/94, PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 99/2011, PL. ÚS 14/94, PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 122/98, PL. ÚS 1/01, PL. ÚS 8/2013, PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00
<b>súvisiace právne predpisy</b>	zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 151za zák. č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov § 291 ods. 4 zák. č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov § 291 ods. 5 zák. č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov § 291 ods. 3
<b>klúčové slová</b>	súlad - súlad právnych predpisov Ústavný súd Slovenskej republiky - vzťah k všeobecným súdom mzda, plat právny štát sudca - nezávislosť

## Uznesenie:

<b>spisová značka</b>	<b>PL. ÚS 46/2015</b>
<b>populárny názov</b>	Súlad § 87 písm. f) a § 105 ods. 1 OSP
<b>sudca spravodajca</b>	Eudmila Gajdošíková
<b>druh konania</b>	konanie o súlade právnych predpisov
<b>druh rozhodnutia a spôsob vybavenia</b>	Uznesenie - Uznesenie o odmietnutí
<b>dátum rozhodnutia</b>	28.10.2015
<b>dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv</b>	Ústava Slovenskej republiky čl. 48 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1
<b>analytická právna veta</b>	Odôvodnenie každého návrhu na začatie konania pred ústavným súdom (vrátane odôvodnenia návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov) je neoddeliteľnou súčasťou samotného návrhu na začatie konania pred ústavným súdom. Zo zákona o ústavnom súde nevyplýva, aby za odôvodnenie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom bolo považované iné, než odôvodnenie obsiahnuté v návrhu na začatie konania pred ústavným súdom.
<b>skutkový stav a základné fakty</b>	Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 15. júna 2015 doručený návrh Okresného súdu Dunajská Streda (ďalej len „okresný súd“ alebo „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa § 18 ods. 1 písm. d) zákona



	<p>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“) o súlade § 87 písm. f) a § 105 ods. 1 prvej a druhej vety zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“) s čl. 48 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy. Okresný súd podal návrh na začatie konania pred ústavným súdom v súvislosti s konaním vedeným okresným súdom pod sp. zn. 16 C 174/2015, ktoré bolo z dôvodu podania návrhu ústavnému súdu prerušené uznesením sp. zn. 16 C 174/2015 z 23. apríla 2015, ktoré nadobudlo právoplatnosť 16. mája 2015. Navrhovateľ v návrhu uviedol, že za odôvodnenie návrhu žiada považovať celé odôvodnenie pripojeného uznesenia č. k. 16 C 174/2015-19 z 23. apríla 2015.</p> <p>Ústavnému súdu bol 14. septembra 2015 doručený návrh okresného súdu na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a podľa § 18 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde o súlade § 105 ods. 1 prvej a druhej vety Občianskeho súdneho poriadku s čl. 48 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy. Okresný súd podal návrh na začatie konania pred ústavným súdom v súvislosti s konaním vedeným okresným súdom pod sp. zn. 16 Cb 15/2015, ktoré bolo z dôvodu podania návrhu ústavnému súdu prerušené uznesením sp. zn. 16 Cb 15/2015 z 29. júna 2015, ktoré nadobudlo právoplatnosť 6. augusta 2015. Navrhovateľ v návrhu uviedol, že za odôvodnenie návrhu žiada považovať celé odôvodnenie pripojeného uznesenia č. k. 16 Cb 15/2015-14 z 29. júna 2015.</p>
<p><b>z odôvodnenia</b></p>	<p>So zreteľom na obsah obidvoch návrhov na začatie konania pred ústavným súdom, podľa ktorých označené ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku nie sú v súlade s čl. 48 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy, ústavný súd považoval za dôvodné v záujme hospodárnosti konania spojiť konanie o oboch návrhoch navrhovateľa. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd podľa § 31a zákona o ústavnom súde v spojení s § 112 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku rozhodol, že veci vedené pod sp. zn. Rvp 8547/2015 a sp. zn. Rvp 12955/2015 spája na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 8547/2015.</p> <p>Ústavný súd návrhy navrhovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Pri predbežnom prerokovaní ústavný súd skúmal, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia prijatiu návrhov na začatie konania na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.</p> <p>Pokiaľ ide o prvý návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, navrhovateľ vo svojom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov neuviedol žiadne argumenty, ktorými by podporil svoj návrh na vyslovenie nesúlady, ale len uviedol: „Za odôvodnenie návrhu žiadame považovať celé odôvodnenie pripojeného uznesenia č. k. 16 C 174/2015-19 z 23. apríla 2015.“</p> <p>Pokiaľ ide o druhý návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, navrhovateľ ani v tomto návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov neuviedol žiadne argumenty, ktorými by podporil svoj návrh na vyslovenie nesúlady, ale obdobne ako v prípade svojho prvého návrhu len uviedol: „Za odôvodnenie návrhu žiadame považovať celé odôvodnenie pripojeného uznesenia č. k. 16 Cb 15/2015-14 z 29. júna 2015.“</p> <p>Ústavný súd poukázal na to, že každý návrh na začatie konania pred ústavným súdom musí bez výnimky spĺňať všeobecné náležitosti, ktoré sa týkajú formy a obsahu návrhu na začatie konania pred ústavným súdom. Pokiaľ ide o obsahové náležitosti, v zmysle § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh na začatie konania pred ústavným súdom musí obsahovať, akej veci sa týka (1), kto ho podáva (2), prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha (3), odôvodnenie návrhu (4) a navrhované dôkazy (5). Odôvodnenie každého návrhu na začatie konania pred ústavným súdom (vrátane odôvodnenia návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov) je neoddeliteľnou súčasťou samotného návrhu na začatie konania pred ústavným súdom. Zo zákona o ústavnom súde nevyplýva, aby za odôvodnenie návrhu na</p>

	<p>začatie konania pred ústavným súdom bolo považované iné, než odôvodnenie obsiahnuté v návrhu na začatie konania pred ústavným súdom.</p> <p>Z uvedeného vyplýva, že v zmysle § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde navrhovateľ nedisponuje možnosťou „žiadať“ ústavný súd o to, aby za odôvodnenie jeho návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov boli považované odôvodnenia právoplatných uznesení tvoriace prílohy jeho návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov.</p> <p>Podľa doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu (PL. ÚS 16/02, PL. ÚS 3/98, PL. ÚS 25/2014, PL. ÚS 39/2014), je procesným predpokladom na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov všeobecným súdom aj prerušenie konania, pričom tento procesný predpoklad všeobecný súd preukazuje uznesením, ktoré obsahuje výrok o právoplatnom prerušení konania. V prípadoch, ak návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podáva všeobecný súd, jediným účelom pripojenia právoplatného uznesenia o prerušení konania vedeného pred všeobecným súdom je preukázať splnenie procesného predpokladu na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov všeobecným súdom, a to právoplatné prerušenie konania pred všeobecným súdom.</p> <p>Ústavný súd konštatoval, že v oboch návrhoch okresného súdu na začatie konania o súlade právnych predpisov absentuje odôvodnenie, ktoré je podstatnou obsahovou náležitosťou každého návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov. S prihliadnutím na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že návrhy okresného súdu na začatie konania o súlade právnych predpisov nespĺňajú náležitosti vyžadované zákonom o ústavnom súde, čo už samo osebe odôvodňuje odmietnutie návrhov na začatie konania podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.</p> <p>Ústavný súd preto rozhodol tak, že: Veci vedené Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. Rvp 8547/2015 a sp. zn. Rvp 12955/2015 spojil na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 8547/2015. Návrhy Okresného súdu Dunajská Streda na začatie konania o súlade právnych predpisov odmietol pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí.</p>
<b>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESĽP a iných súdov</b>	Ústavný súd Slovenskej republiky: PL. ÚS 16/02, PL. ÚS 3/98, PL. ÚS 25/2014, PL. ÚS 39/2014, PL. ÚS 9/2012, PL. ÚS 1/2014, PL. ÚS 7/2014, PL. ÚS 32/2015, PL. ÚS 34/2015
<b>súvisiace právne predpisy</b>	zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov § 87 písm. f) zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov § 105 ods. 1
<b>klúčové slová</b>	konanie pred ústavným súdom - podmienky konania pred ústavným súdom návrh - odmietnutie súlad - súlad právnych predpisov

<b>spisová značka</b>	<b>PL. ÚS 47/2015</b>
<b>populárny názov</b>	Čiastkový protokol
<b>sudca spravodajca</b>	Eudmila Gajdošíková
<b>druh konania</b>	konanie o súlade právnych predpisov
<b>druh rozhodnutia a spôsob vybavenia</b>	Uznesenie - Uznesenie o odmietnutí
<b>dátum rozhodnutia</b>	28.10.2015
<b>dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv</b>	čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky
<b>analytická právna veta</b>	Odôvodnenie každého návrhu na začatie konania pred ústavným súdom (vrátane odôvodnenia návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov) je neoddeliteľnou súčasťou samotného návrhu na začatie konania pred ústavným súdom, a teda musí byť obsiahnuté v samotnom návrhu na začatie konania pred

	<p>ústavným súdom. Zákon o ústavnom súde teda vôbec nepripúšťa, aby za odôvodnenie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom bolo považované čokoľvek iné, než odôvodnenie obsiahnuté priamo v samotnom návrhu na začatie konania pred ústavným súdom.</p> <p>Ústavný súd dospel k záveru, že vzhľadom na nesúlad znenia petitu s odôvodnením, návrh navrhovateľov na začatie konania o súlade právnych predpisov neobsahuje odôvodnenie, ktoré by spĺňalo dostatočné ústavno-právne požiadavky.</p>
<p><b>skutkový stav a základné fakty</b></p>	<p>Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 24. septembra 2014 doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade čl. IV bodu 3 § 47a ods. 1 slov „Správca dane môže počas daňovej kontroly vyhotoviť čiastkový protokol, ak“ zákona č. 218/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 218/2014 Z. z.“), s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a s čl. 13 ods. 4 ústavy.</p> <p>Navrhovatelia vo svojom návrhu okrem iného uvádzajú:</p> <p>Bod 3 v čl. IV zákona zavádza nový § 47a, ktorý obsahuje ustanovenia o novom inštitúte, tzv. „čiastkový protokol“. Čiastkový protokol sa zavádza ako nový inštitút v súvislosti s vykonávaním daňovej kontroly pri uplatnení nadmerného odpočtu dane z pridanej hodnoty (DPH). Vláda tak reagovala na fakt, že pri daňovej kontrole zadržíava kontrolný subjekt kontrolovanému subjektu v mnohých prípadoch veľké finančné prostriedky, čo im (kontrolovaným subjektom) vytvára obrovské ťažkosti pri ich podnikaní, na čo sa títo podnikatelia začali hromadne sťažovať. Na základe tejto situácie preto zákonodarca schválil „ústupok“, podľa ktorého môže správca dane počas kontroly vydať čiastkový protokol a vrátiť tak kontrolovanému subjektu časť zadržovaných peňazí. Problémom však je dikcia ustanovenia, ktorá je podľa navrhovateľov v rozpore s uvedenými ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústavy“).</p> <p>Podľa čl. IV bod 3 schváleného zákona:</p> <p>„§ 47a Čiastkový protokol</p> <p>Správca dane môže počas daňovej kontroly vyhotoviť čiastkový protokol, ak</p> <p>a) kontrolovaný daňový subjekt nie je zverejnený v zozname platiteľov dane z pridanej hodnoty podľa § 52 ods. 6 alebo</p> <p>b) sa daňová kontrola nevykonáva na základe požiadania orgánov činných v trestnom konaní.</p> <p>Na obsah čiastkového protokolu sa vzťahuje § 47 primerane.</p> <p>Doručením čiastkového protokolu daňovému subjektu nie je ukončená daňová kontrola“.</p> <p>Za napadnuté ustanovenia považujeme Čl. IV (zmena a doplnenie zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení neskorších predpisov), bod 3, § 47a ods. 1 úvodnú vetu „Správca dane môže počas daňovej kontroly vyhotoviť čiastkový protokol, ak“.»</p> <p>Svoj návrh navrhovatelia odôvodňujú okrem iného aj takto:</p> <p>...máme za to, že pravidlá, ktoré tu nastavil zákonodarca, sú nedostatočné. Tieto pravidlá neumožňujú žiadnu predvídateľnosť kontrolovaného subjektu v tom ohľade, ako bude postupovať správca dane (daňový úrad), neumožňuje predvídať, v akom časovom horizonte bude takto postupovať, aký ďalší svoj postup má zvoliť, v závislosti od času a vykonania takéhoto postupu a či vôbec, keďže zákon o tomto postupe hovorí len ako o možnosti zo strany daňového úradu. Tieto pravidlá nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 v spojitosti s čl. 2 ods. 2 ústavy.</p> <p>Naopak, správca dane na základe zákona postupuje v duchu prezumpcie viny (zadrží peniaze podnikateľa) a zároveň o dĺžke zadržovania týchto peňazí rozhoduje na základe vlastného konania/nekonania, pričom o objektívnej potrebe dĺžky času pri zadržovaní týchto peňazí je ťažko povedať čokoľvek; vždy záleží len na správcovi dane....Na to, aby boli všetky tieto podmienky naplnené, je potrebné v zákone stanoviť presné pravidlá postupu správcu dane voči podnikateľovi, vrátane jeho jednotlivých procesných krokov a lehôt, kedy je možné potrebné jednotlivé procesné úkony vykonať. Len na základe takýchto</p>

	<p>presne stanovených pravidiel je totiž možné zo strany regulovaného/kontrolovaného subjektu predpokladať očakávané následky, ktoré takéto konanie štátneho orgánu budú mať.</p> <p>Pokiaľ však zákon stanovuje, že čiastkový protokol pri daňovej kontrole vydať môže, čo nezakladá žiadnu právnu istotu, ako bude postupované, či vôbec bude v tomto zmysle pri konkrétnej daňovej kontrole postupované, v akej lehote a pod... Na podporu svojho návrhu uvádzajú tieto ústavnoprávne argumenty:</p> <p>... nejednoznačné napadnuté ustanovenie zákona môže výrazne ovplyvniť právo na podnikanie, ktoré nie je len právom stať sa podnikateľom a vykonávať podnikateľskú činnosť, ale aj byť pri tejto činnosti nerušený nad mieru potrebnú a odôvodnenú, akceptovanú verejným záujmom (daňová kontrola takým záujmom je), pričom však takéto rušenie musí mať svoje jasné pravidlá. V opačnom prípade dochádza k zásahu do práva subjektu na podnikanie, pričom tento zásah sa deje na základe svojvôle orgánu štátu, čo je neprípustné. Ak má zásah do slobody podnikania objektívny charakter, potom uvoľnenie tohto zásahu musí mať taký istý charakter, zákon nesmie umožňovať stav, kedy jeden podnikateľský subjekt bude spod tohto zásahu aspoň čiastočne oslobodený, pričom inému toto umožnené nebude, bez objektívneho dôvodu...</p> <p>Napadnuté ustanovenia zákona nie sú v súlade s princípom proporcionality, nakoľko nezaručujú, že cieľ, ktorý majú dosiahnuť, aj dosiahnutý bude (čl. 13 ods. 4 ústavy). Použitie týchto ustanovení je ponechané na svojvôli správcu dane, pričom tak nie je zaručené, že bude účinok tohto zákonného nástroja bude môcť zasiahnuť všetky relevantné subjekty, ktorých sa daná situácia týka. Zároveň tak je porušená sloboda podnikania podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, pretože dĺžka a intenzita obmedzenia podnikateľa nakladať so svojimi peňažnými prostriedkami nie je u každého v relevantnej situácii skúmaná rovnako, ale len na základe svojvôle správcu dane. Takéto konanie môže vážne negatívne ovplyvniť, až poškodiť podnikateľské subjekty...»</p>
<p><b>z odôvodnenia</b></p>	<p>Ústavný súd návrh navrhovateľov predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Pri predbežnom prerokovaní ústavný súd skúmal, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia prijatiu návrhov na začatie konania na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.</p> <p>V rámci predbežného prerokovania ústavný súd zistil, že návrh navrhovateľov nespĺňa zákonom predpísané náležitosti ustanovené pre odôvodnenie návrhu na začatie konania, ktoré by spĺňali ústavno-právne požiadavky.</p> <p>Podľa názoru ústavného súdu navrhovaný petit [rozhodnutie o nesúlade uvádzacej vety § 47a ods. 1 zákona č. 218/2014 Z. z. textu „Správca dane môže počas daňovej kontroly vyhotoviť čiastkový protokol, ak“ (ďalej aj „napadnutý text“) s označenými článkami ústavy] sám osebe nesignalizuje možnosť vyslovenia jeho nesúladu s označenými článkami ústavy. Odôvodnenie návrhu predloženého navrhovateľmi nekorešponduje a nijako nesúvisí s napadnutým textom, čo vedie ústavný súd k záveru, že napadnutý text ako nesúladný s označenými článkami ústavy nie je nijako odôvodnený.</p> <p>Ústavný súd predovšetkým poukazuje na to, že každý návrh na začatie konania pred ústavným súdom musí bez výnimky spĺňať všeobecné náležitosti, ktoré sa týkajú formy a obsahu návrhu na začatie konania pred ústavným súdom. Pokiaľ ide o obsahové náležitosti, v zmysle § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde, každý návrh na začatie konania pred ústavným súdom musí obsahovať, akej veci sa týka (1), kto ho podáva (2), prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha(3), odôvodnenie návrhu (4) a navrhované dôkazy (5).</p> <p>Z § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde tak bez akýchkoľvek pochybností vyplýva, že odôvodnenie každého návrhu na začatie konania pred ústavným súdom (vrátane odôvodnenia návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov) je neoddeliteľnou súčasťou samotného návrhu na začatie konania pred ústavným súdom, a teda musí byť obsiahnuté v samotnom návrhu na</p>

	<p>začatie konania pred ústavným súdom. Zákon o ústavnom súde teda vôbec nepripúšťa, aby za odôvodnenie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom bolo považované čokoľvek iné, než odôvodnenie obsiahnuté priamo v samotnom návrhu na začatie konania pred ústavným súdom.</p> <p>Z uvedeného tak bez akýchkoľvek pochybností vyplýva, že v zmysle § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde navrhovatelia nedisponujú možnosťou žiadať ústavný súd o to, aby s poukazom na § 20 ods. 3 zákona o ústavnom súde za odôvodnenie návrhu bolo považované odôvodnenie, ktoré je súčasťou návrhu, ktoré s napadnutým textom nijako nesúvisí.</p> <p>Ústavný súd dospel k záveru, že vzhľadom na nesúlad znenia petitu s odôvodnením, návrh navrhovateľov na začatie konania o súlade právnych predpisov neobsahuje odôvodnenie, ktoré by spĺňalo dostatočné ústavno-právne požiadavky, a preto návrh navrhovateľov odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde z dôvodu nesplnenia zákonom predpísaných náležitostí.</p>
<b>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESEP a iných súdov</b>	Ústavný súd Slovenskej republiky: PL. ÚS 9/2012, PL. ÚS 1/2014, PL. ÚS 7/2014, PL. ÚS 32/2015, PL. ÚS 34/2015
<b>súvisiace právne predpisy</b>	Čl. IV bod 3 § 47a ods. 1 zákona č. 218/2014 Z. z.
<b>klúčové slová</b>	súlad - súlad právnych predpisov konanie pred ústavným súdom - podmienky konania pred ústavným súdom

Spracovalo Analytické oddelenie Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

**Upozornenie :**

*Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.*