



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 7/2024-35

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duřu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Miloša Mađara, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátom JUDr. Petrom Kubinom, Bottova 2A, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade zákona č. 534/2023 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2024 s Ústavou Slovenskej republiky a ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti takto

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

1. Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. Návrhu na pozastavenie účinnosti **n e v y h o v u j e**.

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Návrh skupiny poslancov na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 29. februára 2024 doručený návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade zákona č. 534/2023 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2024 (ďalej len „napadnutý zákon“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 31, čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2 a čl. 86 písm. a), g) ústavy, ako aj s čl. 55a ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti“). Navrhovatelia zároveň v zmysle čl. 125 ods. 2 ústavy a § 80 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) navrhli bezodkladne pozastaviť účinnosť napadnutého zákona.

2. Navrhovatelia pred ústavným súdom argumentujú proti napadnutému zákonu v dvoch líniách, a to že pri prijímaní napadnutého zákona došlo k viacerým porušeniam zákonných a ústavných požiadaviek na legislatívny proces a že napadnutý zákon predstavuje neprípustný zásah do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky.

### **I.1. K legislatívnemu procesu:**

3. Pokiaľ ide o zákonnosť a ústavnosť legislatívneho procesu, navrhovatelia vidia pochybenia už pri predložení napadnutého zákona Hospodárskej a sociálnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „Hospodárska a sociálna rada“), ktorej bol napadnutý zákon doručený len deň pred jej rokovaním (predloženie napadnutého zákona v nedeľu 10. decembra 2023 a zasadnutie v pondelok 11. decembra 2023). Hospodárska a sociálna rada napriek zúženému časovému priestoru návrh prerokovala a vznesla proti nemu viacero pripomienok. Okrem iného vyjadrila pochybnosti o udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a v nadväznosti na to navrhla vláde Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) návrh štátneho rozpočtu prepracovať. Vláda bez prihliadania na vznesené pripomienky už 12. decembra 2023 predložila návrh štátneho rozpočtu Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“).

4. Parlamentné výbory mali podľa navrhovateľov následne len 6 pracovných dní na preštudovanie a prerokovanie návrhu napadnutého zákona. Už na rokovaníach príslušných výborov poukazovali opoziční poslanci na nedostatok času na oboznámenie sa s materiálmi a na tento účel požiadali o naplánovanie viacerých (ďalších) schôdzí. Tomuto ich návrhu však zo strany parlamentnej väčšiny nebolo vyhovené a prerokovanie návrhu napadnutého zákona vo výboroch bolo predčasne ukončené.

5. Vo vzťahu k samotnej schôdzi národnej rady navrhovatelia uviedli, že rozprava bola na návrh predsedu národnej rady podľa § 35 ods. 7 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“) 21. decembra 2023 o 16.57 h uzavretá, resp. ukončená. Týmto spôsobom bola podľa navrhovateľov menšina v národnej rade doslova prevalcovaná. Podľa navrhovateľov je navyše minimálne sporné, či § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku vôbec možno pri rokovaní o návrhu štátneho rozpočtu použiť. Ďalej sú presvedčení, že došlo aj k porušeniu § 35 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku, keďže pozmeňujúce návrhy viacerých poslancov neboli prečítané a bolo o nich hlasované bez toho, aby sa s nimi mohli poslanci (plénium) oboznámiť. Navrhovatelia v nadväznosti na uvedené upriamujú pozornosť na skutočnosť, že pri tzv. zákone roka trvala diskusia v národnej rade menej ako 24 hodín.

6. Vo vzťahu k tvrdeniam o obštrukcii zo strany opozície navrhovatelia zdôrazňujú, že v danom prípade išlo o konanie jednotlivcov, nie celej parlamentnej opozície. Mnoho opozičných poslancov malo záujem o návrhu napadnutého zákona vecne diskutovať, o čom svedčia aj ich vystúpenia a predložené návrhy.

7. Navrhovatelia ďalej poukazujú na to, že nielen poslanci národnej rady, ale ani odborná verejnosť nemala možnosť kvalifikovane sa k návrhu napadnutého zákona vyjadriť. Taktiež pripomínajú, že schôdze, ktorých predmetom je prerokovanie zákona o štátnom rozpočte, sú v zmysle § 18 ods. 4 zákona o rokovacom poriadku vždy verejné a podľa § 29a ods. 2 tohto zákona nie je v takomto

prípade možné ani podať návrh na určenie dĺžky času na rozpravu. Ďalej v zmysle § 87 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku v spojení s § 14 ods. 3 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“) má byť návrh zákona o štátnom rozpočte predložený vládou najneskôr 15. októbra bežného roka, čím sa už vopred zabezpečuje (a predpokladá) dostatočný časový priestor na preštudovanie a prerokovanie príslušného návrhu zákona o štátnom rozpočte.

8. Samotná hrozba zákonom predpokladaného rozpočtového provizória nie je podľa navrhovateľov dôvodom na v podstate absolútne obmedzenie odbornej diskusie. Navyše, rozpočtové provizorium v prvých mesiacoch roka nie je ani podľa odborníkov hospodárskou a ani finančnou „katastrofou“. Naopak, práve neodborný a narýchlo prijatý štátny rozpočet predstavuje pre Slovenskú republiku hrozbu vo forme rizika vzniku hospodárskych škôd, ba až eventuálneho bankrotu, a taktiež predstavuje riziko zastavenia platieb z tzv. plánu obnovy. Už 15. decembra 2023 bola vláda a taktiež väčšina v národnej rade upozornená na skutočnosť, že návrh rozpočtu výrazne presahuje limity verejných výdavkov a že ohrozuje dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky. Podľa navrhovateľov vláda konala aj v rozpore s § 30aa ods. 8 zákona o rozpočtových pravidlách, keď návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračoval limit verejných výdavkov, nevzala späť a následne nepredložila taký návrh, ktorý by tieto platné limity výdavkov rešpektoval, čím by sa zabezpečilo rešpektovanie nielen zákonnej požiadavky vyjadrenej v označenom ustanovení, ale aj ústavná požiadavka udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky.

9. Legislatívny proces pri prijímaní napadnutého zákona navrhovateľa v dôsledku už uvedeného vnímajú ako valcovanie opozície, keď menšina v parlamente fakticky stratila možnosť vykonávať nad väčšinou dozor a kontrolu.

## **I.2. K obsahu napadnutého zákona:**

10. Pokiaľ ide o samotný obsah napadnutého zákona, tento podľa navrhovateľov nerešpektuje platné limity verejných výdavkov, na čo upozornila aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Napadnutý zákon preto závažným spôsobom ohrozuje dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky v zmysle čl. 55a ústavy. Navrhovateľa zdôrazňujú, že štátna moc a verejné financie patria suverénovi, ktorým je ľud. Aj demokraticky ustanovená vláda a parlamentná väčšina sú iba dočasnými vykonávateľmi verejnej moci a správcami, nie však vlastníkmi verejných financií. Napadnutý zákon podľa navrhovateľov nasmeruje Slovensko na tzv. grécku cestu. Uvedené v podstate uznal aj minister financií Slovenskej republiky vo svojom verejnom vyjadrení z 10. decembra 2023. Navrhovateľa ďalej podrobne odkazujú na viaceré námietky Rady pre rozpočtovú zodpovednosť zo 14. decembra 2023, a to skutočnosť, že rozpočtovaný pokles deficitu v roku 2024 vyplýva iba z metodicky nesprávneho posunu financovania energetickej pomoci z fondov Európskej únie, že rozpočtu chýbajú konkrétne opatrenia na splnenie cieľov počas celého rozpočtového horizontu, že návrh rozpočtu na roky 2025 a 2026 je z pohľadu naplnenia účelu viacročného rozpočtu nepostačujúci, že existuje hrozba vzniku neudržateľnej úrovne dlhu v horizonte najbližších 15 až 20 rokov, že návrh rozpočtu nezlepšuje udržateľnosť verejných

financií a že bezprecedentne vysoká rezerva v navrhovanom rozpočte môže byť použitá na ďalšie navýšenie dlhu.

### **I.3. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona:**

11. Vo vzťahu k návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona navrhovateľa uviedli, že hrozbu značnej hospodárskej škody na účel čl. 125 ods. 2 ústavy a § 79 zákona o ústavnom súde predstavuje zásah do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia, keďže už od 1. januára 2024 subjekty verejnej moci nakladajú s verejnými financiami spôsobom, ktorý je neefektívny a netransparentný. Reálna a bezprostredná hrozba ďalej podľa navrhovateľov vyplýva aj z ďalších krokov vlády, ktorá uznesením č. 73 zo 6. februára 2024 navýšila svojim členom platy, resp. paušálne náhrady o tisícky eur, a to bez vysvetlenia, aký dopad bude mať uvedené na štátny rozpočet. Ďalším bezprostredne hroziacim a nenapraviteľným následkom sú podľa navrhovateľov možné sankcie zo strany Európskej únie a pozastavenie či krátenie platieb z tzv. plánu obnovy. Reálnosť hrozby sankcií zo strany európskych inštitúcií zvyrazňuje skutočnosť, že Európska komisia vo vzťahu k Slovenskej republike medzitým pozastavila hodnotenie v procese vyplácania štvrtej platby z tzv. plánu obnovy v hodnote 920 miliónov eur. Navrhovateľa si uvedomujú, že rozpočtové provizorium predstavuje pomerne veľký zásah do fungovania štátu, resp. finančného hospodárenia Slovenskej republiky, domnievajú sa však, že záujem na ochrane ústavnosti uvedené preváži. Rozpočtové provizorium by podľa ich názoru aspoň sčasti mohlo zabrániť škodám, ktoré spôsobuje a spôsobí napadnutý zákon a jeho uplatňovanie.

## **II.**

### **Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov**

12. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania. Vychádzal pritom z čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj z § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

13. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľa podali návrh ako subjekt, ktorý je na to procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy [pozri tiež § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Návrh je podpísaný 31 poslancami národnej rady, preto podmienka podľa čl. 130 ods. 1 ústavy, aby návrh podala najmenej pätina poslancov národnej rady, bola v prípade návrhu skupiny poslancov splnená. Navrhovateľa sú zároveň riadne zastúpení právnym zástupcom.

14. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovateľa v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označili národnú radu, ktorá napadnutý zákon prijala.

15. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovatelia v návrhu označili napadnutý zákon ako celok a uviedli dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o jeho súlade s konkrétnymi článkami ústavy a ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

16. Samotné dôvody nesúlady napadnutého zákona ústavný súd považuje za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu.

17. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu (výrok 1 tohto uznesenia).

### **III.**

#### **Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona**

18. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo ak hrozí iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde).

19. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

20. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná, a hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúlad sa namieta, princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porovnaj uznesenie č. k. PL. ÚS 24/2019-26, bod 42) a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 8/2017, PL. ÚS 26/2019, PL. ÚS 3/2024).

21. Právomoc pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu v nadväznosti na predbežné prerokovanie a prijatie návrhu na ďalšie konanie v rámci konania o prieskume ústavnosti právnych predpisov je upravená priamo v texte ústavy a má ústavnú právnu silu (čl. 125 ods. 2 ústavy). Dôvodom, prečo sa tak ústavodarca rozhodol, je skutočnosť, že pozastavenie účinnosti do istej miery konkuruje zákonodarnej právomoci národnej rady. Uvedomujúc si túto skutočnosť, ústavný súd štandardne uvádza (PL. ÚS 12/2021), že pozastavenie účinnosti zákona je vážnym zásahom do právomoci zákonodarného orgánu, a preto k nemu pristupuje veľmi obozretne. Ústavný súd už tiež poukázal na skutočnosť, že pozastavenie účinnosti nemá slúžiť neúspešným aktérom z legislatívneho procesu na odklad účinnosti zákona, s ktorým nesúhlasia (porov. PL. ÚS 3/2024).

Pozastavenie účinnosti musí vychádzať výlučne zo splnenia ústavných podmienok. Z ústavnej právnej sily tohto inštitútu zároveň vyplýva, že právo pozastaviť účinnosť je autonómnu a priamou ústavnou právomocou ústavného súdu, ktorej výkon nesmie byť obmedzovaný, a to ani podústavnou právnou úpravou alebo jej interpretáciou, či aplikáciou v špecifických prípadoch.

22. Článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie ústavného súdu rozhodnúť o pozastavení účinnosti právneho predpisu na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: (i) ohrozenie základných práv a slobôd, (ii) hrozba značnej hospodárskej škody alebo (iii) iný vážny nenapraviteľný následok, a to za predpokladu takých dôvodov, ktoré zakladajú záver o reálnom, bezprostrednom, konkrétnom a dostatočne intenzívnom ohrození ústavným poriadkom chránených záujmov.

23. Navrhovatelia argumentujú hrozbu značnej hospodárskej škody, resp. vznikom iného vážneho nenapraviteľného následku vo forme negatívneho zásahu do ústavnej hodnoty dlhodobej udržateľnosti hospodárenia a taktiež prípadnými sankciami zo strany orgánov Európskej únie, a to vrátane pozastavenia či krátenia platieb z tzv. plánu obnovy.

24. Ústavný súd už judikoval, že za značnú hospodársku škodu treba považovať najmä hrozbu zániku, resp. vážneho postihnutia celého alebo podstatnej časti určitého odvetvia (PL. ÚS 13/2012 – zvýšenie miezd sestier, PL. ÚS 114/2011 – zavedenie 80 % dane), jednoznačný a likvidačný vplyv na všetky alebo aspoň časť podnikateľských subjektov, prípadne hrozbu výrazného zaťaženia verejných rozpočtov s rizikom, že dôjde k ohrozeniu niektorých funkcií štátu (PL. ÚS 9/2016).

25. Pri posudzovaní dôvodov na pozastavenie účinnosti je v zmysle judikatúry ústavného súdu dôležitým kritériom „(ne)napraviteľnosť“ následkov. V dôvodovej správe k novele ústavy č. 90/2001 Z. z. (tlač 643) sa uvádza, že pri aplikácii navrhovaného oprávnenia bude ústavný súd musieť posudzovať tiež to, aké negatívne dôsledky môže vyvolať prípadné pozastavenie účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení. Z tohto pohľadu je potrebné vykonať test dôsledkov pozastavenia účinnosti, a to porovnaním (i) dôsledkov nepozastavenia účinnosti preskúmaného právneho predpisu spolu s prípadným neskorším vyhovením návrhu v merite veci na jednej strane (ii) s dôsledkami pozastavenia účinnosti napadnutého právneho predpisu spolu s prípadným neskorším nevyhovením návrhu v merite veci na strane druhej (porov. PL. ÚS 13/2012 – platy sestier, PL. ÚS 3/2024 – novela trestných kódexov).

26. Pozastavenie účinnosti napadnutého zákona by malo za následok vznik rozpočtového provizória (§ 11 zákona o rozpočtových pravidlách) a na to s najväčšou pravdepodobnosťou nadväzujúce prijatie nového štátneho rozpočtu na rok 2024, čím by sa v istom zmysle vyprázdnil predmet konania v tejto veci, keďže napadnutý zákon by bol nahradený novou právnou úpravou.

27. Zohľadňujúc skutočnosť, že navrhovateľmi tvrdené okolnosti v súčasnosti nedosahujú intenzitu značnej hospodárskej škody podľa doterajšej judikatúry ústavného súdu (pozri bod 24 tohto uznesenia o hrozbe výrazného zaťaženia verejných rozpočtov s rizikom, že dôjde k ohrozeniu niektorých funkcií štátu), že navrhovateľmi tvrdená hrozba pre dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky by sa mala prejaviť až v dlhšom časovom horizonte a dovtedy (medzičasom) ešte stále môže byť zo strany národnej rady takáto hrozba odstránená či limitovaná, ako aj to, že prípadné postihy zo strany orgánov Európskej únie predstavujú nateraz

v nezanedbateľnej miere aj politické rozhodnutie, ktoré sa môže v čase meniť, ústavný súd návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona nevyhovet (bod 2 výroku tohto uznesenia).

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

**V Košiciach 24. apríla 2024**

**Ivan Fiačan**  
**predseda Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**