ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2022

Vyhlásené: 11. 3. 2022 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

70

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 2/2020-130
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca), Roberta Šorla a Martina Vernarského o spojených návrhoch **skupiny 41 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátom Mgr. Marekom Staroňom, advokátska kancelária White & Case, s. r. o., Hlavné námestie 5, Bratislava, na začatie **konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade**

- ustanovení **§ 138 ods. 6, 7 a 9 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení** v znení neskorších predpisov (účinného od 1. januára 2017, pozn.) s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a

- ustanovenia **§ 13 ods. 9 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení** a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (účinného od 1. januára 2017, pozn.) s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

Návrhom **n e v y h o v u j e .**

Odôvodnenie:

I.
Návrhy na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 4. júla 2017 doručený návrh skupiny 41 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) pôvodne vedený pod sp. zn. Rvp 1204/2017 na začatie konania o súlade § 138 ods. 6, 7 a 9 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o sociálnom poistení“) s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

2. Ústavnému súdu bol 4. júla 2017 doručený návrh skupiny 41 poslancov pôvodne vedený pod sp. zn. Rvp 1203/2017 na začatie konania o súlade § 13 ods. 9 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o zdravotnom poistení“) s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a čl. 40 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.
3. Veci napadli ústavnému súdu 4. júla 2017 a boli pôvodne pridelené sudcom spravodajcom Rudolfovi Tkáčikovi (sp. zn. Rvp 1203/2017) a Ivette Macejkovej (sp. zn. Rvp 1204/2017), ktorým 16. februára 2019 uplynulo funkčné obdobie sudcu ústavného súdu. Ústavný súd na neverejnom zasadnutí 17. októbra 2018 veci pôvodne vedené pod sp. zn. Rvp 1203/2017 a sp. zn. Rvp 1204/2017 **spojil na spoločné konanie**, ktoré je ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 1203/2017. V zmysle čl. X ods. 2 Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 26. apríla 2019 do 31. decembra 2019 (ďalej len „rozvrh“) bola táto vec po 26. apríli 2019 v zmysle rozvrhu prerozdelená a náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov pridelená sudcovi spravodajcovi Ľubošovi Szigetimu.

I.1. K namietanému nesúladu zákona o sociálnom poistení:

4. Navrhovatelia v predloženom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov uvádzajú, že 1. januára 2017 nadobudol účinnosť zákon č. 285/2016 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Touto novelou bolo zmenené znenie ustanovenia § 138 ods. 6, 7 a 9 zákona o sociálnom poistení *„zvýšením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na sociálne poistenie z 5-násobku priemernej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve na 7-násobok“*.
5. Znenie namietanej právnej úpravy:

„Podľa § 138 ods. 6 zákona o sociálnom poistení vymeriavací základ v úhrne je mesačne najviac

a) na platenie poistného na nemocenské poistenie zamestnancom, povinne nemocensky poistenou samostatne zárobkovo činnou osobou a dobrovoľne nemocensky poistenou osobou v kalendárnom roku 7-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu, ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné na nemocenské poistenie,

b) na platenie poistného na dôchodkové poistenie zamestnancom, povinne dôchodkovo poistenou samostatne zárobkovo činnou osobou a dobrovoľne dôchodkovo poistenou osobou a na platenie poistného na poistenie v nezamestnanosti zamestnancom a dobrovoľne poistenou osobou v nezamestnanosti v kalendárnom roku 7-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu, ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné na dôchodkové poistenie a poistné na poistenie v nezamestnanosti.

Podľa § 138 ods. 7 zákona o sociálnom poistení vymeriavací základ na platenie poistného do rezervného fondu solidarity povinne dôchodkovo poistenou samostatne zárobkovo činnou osobou a dobrovoľne dôchodkovo poistenou osobou v úhrne je mesačne najviac v kalendárnom roku 7-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu, ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné do rezervného fondu solidarity.

Podľa § 138 ods. 9 zákona o sociálnom poistení vymeriavací základ zamestnávateľa na platenie poistného na nemocenské poistenie, poistného na dôchodkové poistenie, poistného na garančné poistenie, poistného na poistenie v nezamestnanosti a poistného do rezervného fondu solidarity za každého jeho zamestnanca je mesačne najviac v kalendárnom roku 7-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu, ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné na nemocenské poistenie,

poistné na dôchodkové poistenie, poistné na garančné poistenie, poistné na poistenie v nezamestnanosti a poistné do rezervného fondu solidarity.“

6. V súvislosti **s namietaným porušením čl. 1 ods. 1 ústavy** navrhovatelia namietajú, že **legislatívny proces** spojený s predmetnou novelou nebol v súlade s princípmi materiálneho právneho štátu, pričom konkrétne namietajú:
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakančnej lehoty (1),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na legitímne očakávania (2),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na svojvôľu zákonodarcu (3),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu (4).

6.1. K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakančnej lehoty navrhovatelia v návrhu poukázali na význam legisvakančnej lehoty, ktorá slúži na poskytnutie časového priestoru pre prípravu adresátov právnej normy na jej zmenu. Judikatúru ústavného súdu, ktorá posúdila legisvakančnú lehotu 60 dní ako náhly zásah do ústavnoprávnej pozície adresátov právnej normy (nález PL. ÚS 13/2012), navrhujú aplikovať aj v tomto prípade, pretože stanovená *„65-dňová legisvakančná lehota nie je vzhľadom na zásah do majetkových práv dotknutých zamestnancov a zamestnávateľov dostatočná, keďže priami platitelia sociálneho poistenia dostali len veľmi krátku lehotu na prehodnotenie svojich ročných rozpočtov, a to najmä vo vzťahu k vplyvu nákladov na budúce ekonomické aktivity. Zásah do majetkových práv je závažný, keďže sa dotýka viac ako 15.000 poistencov, z čoho významnú časť tvoria zamestnanci“*.

6.2. K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na legitímne očakávania navrhovatelia v návrhu uvádzajú, že *„neočakávaná a zásadná zmena pravidiel predstavuje rozpor s princípmi právneho štátu z dôvodu porušenia legitímneho očakávania adresáta právnej normy, ktorého účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci“*.

Navrhovatelia považujú výrazné zvýšenie maximálneho vymeriavacieho základu na platenie sociálneho poistenia za náhle a zásadné porušenie legitímneho očakávania na strane adresátov právnej normy, ktorými sú zamestnanec, zamestnávateľ a SZČO, pretože v prostredí slovenského právneho poriadku je maximálny vymeriavací základ na platenie poistného na sociálne poistenie dlhodobo zavedeným inštitútom. Jeho neúmerným zvyšovaním sa *de facto* potláča jeden z účelov samotného maximálneho vymeriavacieho základu, ktorým je nezaťažovať nad únosnú mieru majetok platiteľov poistného a zachovať poistný princíp sociálneho poistenia, t. j. ekvivalenciu medzi plateným poistným a následným poistným plnením. Zamestnávatelia a SZČO ako priami platitelia poistného nemohli pri tvorbe svojich ročných rozpočtov na nasledujúci kalendárny rok predpokladať navýšenie maximálneho vymeriavacieho základu z 5-násobku na 7-násobok priemernej mesačnej mzdy, čo predstavuje 40 % zvýšenie.

6.3. K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na svojvôľu zákonodarcu navrhovatelia v návrhu uviedli, že široká diskréčna právomoc zákonodarcu v daňovej a poplatkovej oblasti je limitovaná princípmi daňovej rovnosti a proporcionality, vylúčením extrémnej disproporcionality, zákazom svojvoľnosti a povinnosťou zákonodarcu podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi.

Poukázali na to, že jedným z bodov, ktoré ústavný súd zakomponoval do svojho ústavného testu ústavnosti daní a poplatkov, je aj preskúmanie toho, či uloženie dane (resp. poplatku) sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ. Týmto má dôjsť k vylúčeniu svojvôle Národnej rady Slovenskej republiky pri zásahu do práv adresátov daňových, resp. poplatkových právnych noriem. Tento test bol ústavným súdom skonštruovaný pre posúdenie daňovej povinnosti, podľa nálezu ústavného súdu z 11. júla 2012 sa vo vzťahu k ustanoveniu daní, poplatkov, odvodov či iných obdobných povinností uplatnia v zásade rovnaké ústavnoprávne požiadavky. Podľa názoru navrhovateľov predkladateľ novely ako ani zákonodarca a príslušné rezortné ministerstvo nedokázali podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi. Úlohou ústavného súdu, samozrejme, nie je posudzovať správnosť či praktickosť prijatých zmien, avšak je jeho povinnosťou zvážiť, či právna úprava, ktorá zasahuje okrem iného aj do

majetkových práv občanov, ktoré sú chránené čl. 20 ods. 1 ústavy, nevyžaduje jasnejšie a rozsiahlejšie zdôvodnenie svojho prijatia, pretože bez takéhoto zdôvodnenia napĺňa definíciu svojvoľného zásahu zákonodarcu do ústavných práv v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu.

6.4. K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu navrhovatelia v návrhu poukázali na to, že pre vládne návrhy zákonov sa vyžaduje vo všeobecnosti vyššia kvalita legislatívneho procesu, ktorá okrem iného spočíva aj v medzirezortnom pripomienkovom konaní. Účelom medzirezortného pripomienkového konania je okrem iného aj účasť dotknutých orgánov a verejnosti na legislatívnom procese. Výbory národnej rady majú okrem práva zákonodarnej iniciatívy, ktorým sa vyvoláva proces tvorby zákona, aj právo vstúpiť už do začatého procesu tvorby zákona prostredníctvom pozmeňujúcich návrhov. Obe práva sú samostatné a treba ich jednoznačne rozlíšiť, lebo právo predložiť návrh zákona je ústavným právom, kým právo predložiť pozmeňujúci návrh k predloženému návrhu zákona nie je právom, ktoré priznáva ústava. Návrhom zákona sa začína originálny právotvorný proces, ktorý má vlastné pravidlá. Pozmeňujúcim návrhom sa vstupuje do už začatého právotvorného procesu. Podľa názoru navrhovateľov z účelu oboch úkonov možno odvodiť rozdiel medzi nimi - pozmeňujúcim návrhom sa pôvodne predložený, originálny návrh, upravuje tak, že originálny návrh sa mení alebo dopĺňa, ale je nevyhnutné, aby neprichádzalo k novým zásadným zmenám oproti pôvodnému návrhu.

Navrhovatelia namietajú, že pozmeňovací návrh, ktorý v druhom čítaní do pléna národnej rady predložil gestorský výbor, ktorým bol výbor národnej rady pre sociálne veci, v skutočnosti nemal povahu pozmeňujúceho návrhu k pôvodne predloženému návrhu zákona, ale bol kvázi novým návrhom zákona, pretože zásadným spôsobom menil vládny návrh novely zákona o sociálnom poistení. Predložením tohto pozmeňujúceho návrhu v druhom čítaní predkladateľ obišiel ustanovenia § 68 ods. 1 a 3 (povinnosť predloženia dôvodovej správy), § 70 ods. 2 (poskytnúť návrh zákona, ktorý bol postúpený do druhého čítania vláde na prerokovanie a zaujatie stanoviska v spojení s pripomienkovým konaním), § 77 ods. 3, § 78 zákona (prerokovať návrh zákona v príslušných výboroch, ako aj vypracovať stanovisko výborov národnej rady k návrhu zákona) č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“), čím zmaril rokovanie o svojom novom návrhu v pléne národnej rady v prvom čítaní, prerokovanie návrhu zákona vo výboroch národnej rady, ako aj medzirezortný pripomienkový proces. Obdobne prišlo k porušeniu čl. 31 legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky.

Národná rada mala možnosť zamedziť rokovaniu o predloženom pozmeňujúcom návrhu. Tým, že tak neurobila, neodstránila protiprávnosť správania výboru národnej rady pre sociálne veci, ale znásobila počet postupov nerešpektujúcich ústavu o postup pléna národnej rady, ktorý tiež nebol v súlade s ústavou.

Predložením pozmeňovacieho návrhu výbor národnej rady naplnil svoje oprávnenie, ktoré mu priznáva zákon o rokovacom poriadku, avšak svojím konaním obišiel povinnosť vlády (keďže väčšinu v príslušnom výbore majú poslanci vládnej koalície) predložiť návrh zákona na riadne medzirezortné pripomienkové konanie, čím došlo k obmedzeniu dotknutých orgánov a verejnosti na participácii pri tak zásadnej zmene systému sociálneho poistenia, akou je zvýšenie maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na sociálne poistenie.

Navrhovatelia dospeli k záveru, že postupom gestorského výboru došlo (i) k vedomému obídeniu povinnosti predložiť vládny návrh zákona na medzirezortné pripomienkové konanie a (ii) k zásadnej zmene vládneho návrhu novely zákona o sociálnom poistení, ktorá bola svojou povahou predložením nového návrhu zákona, čím došlo k obídeniu povinnosti prerokovať návrh zákona v 1. čítaní, ako aj prerokovať ho výbormi národnej rady, čo predstavuje zásadné porušenie pravidiel legislatívneho procesu, a teda porušenie základných princípov materiálneho právneho štátu.

7. V súvislosti s namietaným **porušením čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu** sú navrhovatelia toho názoru, že prijatím novely došlo k neprimeranému a svojvoľnému zásahu do ústavou garantovaných majetkových práv zamestnanca, zamestnávateľa a SZČO spôsobených kombináciou neprimeraného ekonomického a časového tlaku. Tento neprimeraný ekonomický a časový tlak na očakávaný majetok je spôsobený neprimeraným zvýšením poistného na sociálne poistenie vo veľmi krátkej legisvakančnej lehote. Poukazujú na to, že diskrečná právomoc zákonodarcu vo vzťahu k regulácii daňovej či poplatkovej povinnosti nie je bezhraničná a limitujú ju princípy daňovej rovnosti a proporcionality, vylúčenie extrémnej disproporcionality, zákaz svojvoľnosti a povinnosť zákonodarcu podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi. Prijatie novely nenapĺňa požiadavky ústavného testu, keďže neprišlo k žiadnemu zdôvodneniu navrhovanej zmeny.

Navrhovatelia poukázali na to, že ústavný súd pristúpil vo svojom náleze z 19. júna 2013 pod sp. zn. PL. ÚS 13/2012 týkajúcom sa minimálnych mzdových nárokov zdravotných sestier k ochrane majetku súkromných zamestnávateľov zdravotných sestier, keď nárazové a skokové zvýšenie miezd na základe zákona posúdil za rozporné s čl. 20 ods. 1 ústavy. V danom náleze považoval za neústavnú kombináciu ekonomického a časového tlaku, ktorý pôsobil na súkromných poskytovateľov zdravotných služieb.

S prihliadnutím na to je podľa názoru navrhovateľov novelu možné pokladať za značný zásah do majetkových práv zamestnávateľov vysokopríjmových zamestnancov, týchto zamestnancov a SZČO, ku ktorému došlo vo veľmi krátkej dobe od prijatia novely. Táto náhla a nečakaná zmena zasiahla primárne do práva na očakávaný majetok adresátov právnej normy, ktorý je chránený rovnakými princípmi ako už nadobudnutý majetok.

8. V súvislosti s namietaným **porušením čl. 39 ods. 1 ústavy** navrhovatelia zdôraznili, že (podľa judikatúry Ústavného súdu Českej republiky) výsledkom porušenia ekvivalencie medzi zaplateným poistným a následným poistným plnením je neústavná neprimeranosť hmotného zabezpečenia poskytnutého zo sociálneho poistenia. ÚS ČR vo svojom náleze č. k. Pl. ÚS 8/07 z 23. marca 2010 stanovil, že poistencovi plynie základné právo na zákonodarcom transparentne určený komponent ekvivalencie (primeranosti) vo verejnom dôchodkovom, nemocenskom a zdravotnom poistení, a to v takej miere, že si zachováva povahu právneho inštitútu poistenia a nemení ho v daň. ÚS ČR považoval za disproporčné a neekvivalentné, keď celková výška priznaného invalidného dôchodku činila len 19 % z dovtedajších príjmov sťažovateľa, zatiaľ čo priemerná výška dôchodku v tej dobe tvorila 44 % hrubého priemerného príjmu. Podľa ÚS ČR tým došlo k porušeniu čl. 30 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, ktorá spoločne s Ústavou Českej republiky tvorí ústavný poriadok Českej republiky (ekvivalent čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky).

S poukazom na tento nález sú navrhovatelia presvedčení, že zvýšením maximálneho vymeriavacieho základu na poistné na sociálne poistenie došlo k narušeniu ekvivalencie medzi zaplateným poistným a následne poskytovaným poistným plnením.

Vo vzťahu k disproporčnosti a neekvivalencii sociálneho poistenia vo vzťahu k zvýšeniu maximálneho vymeriavacieho základu na poistné na sociálne poistenie navrhovatelia tvrdia, že pri aktuálnom nastavení výplaty starobných dôchodkov predstavuje najvyšší možný vyplatený mesačný starobný dôchodok pre poistenca, ktorý 40 rokov odvádza do systému sociálneho zabezpečenia odvody z maximálneho vymeriavacieho základu na poistné na sociálne poistenie len 22 % z maximálneho vymeriavacieho základu, čo pri mzde výrazne presahujúcej maximálny vymeriavací základ predstavuje ešte väčší rozdiel medzi mzdou a vyplateným dôchodkom, pričom poukazujeme na to, že podľa nálezu ÚS ČR 8/07 je nárok na sociálne zabezpečenie vo výške 19 % z predchádzajúcich príjmov v rozpore s ústavným právom na sociálne zabezpečenie.

9. Navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd takto rozhodol: *„Ustanovenia § 138 ods. 6, 7 a 9 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (v znení novely) nie sú v súlade s ustanoveniami čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 39 ods. 1 Ústavy a čl.1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“*

I.2. K namietanému nesúladu zákona o zdravotnom poistení:

10. Navrhovatelia v predloženom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov uvádzajú, že 1. januára 2017 nadobudol účinnosť zákon č. 356/2016 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov. Touto novelou bolo zmenené znenie ustanovenia § 13 ods. 9 zákona o zdravotnom poistení *„zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie“.*

11. Navrhovateľmi napadnuté ustanovenie § 13 ods. 9 zákona o zdravotnom poistení znie: *„Vymeriavací základ je najmenej úhrn minimálnych základov podľa odsekov 10 a 11 za všetky kalendárne mesiace rozhodujúceho obdobia, počas ktorých mal príslušný platiteľ poistného povinnosť platiť poistné.“*

12. V súvislosti s namietaným **porušením čl. 1 ods. 1 ústavy** navrhovatelia namietajú, že **legislatívny proces** spojený s predmetnou novelou nebol v súlade s princípmi materiálneho právneho štátu, pričom konkrétne namietajú:
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakačnej lehoty (1),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na legitímne očakávania (2),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na svojvôľu zákonodarcu (3),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu (4).

12.1. K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakančnej lehoty navrhovatelia uviedli, že v prípade novely bola legisvakančná lehota len 3 dni, čo vzhľadom na zásah do majetkových práv dotknutých zamestnancov a zamestnávateľov nepredstavuje dostatočnú lehotu. Štandardná dĺžka legisvakančnej lehoty predpokladaná ustanovením § 19 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Zbierke zákonov“) je 15 dní. Podľa zákona o Zbierke zákonov je možné túto lehotu skrátiť, ale len v prípadoch odôvodnených naliehavým všeobecným záujmom.

Navrhovatelia vychádzajú z judikatúry Ústavného súdu Českej republiky, podľa ktorej môže byť príliš krátka legisvakančná lehota vo vzťahu k daňovým zákonom dôvodom neústavnosti zákona. V náleze č. k. PI. ÚS 31/13 z 10. júla 2014 ÚS ČR uviedol, že pri zohľadnení, čoho sa právna úprava dotýka a aké sú legitímne očakávania adresátov právnej úpravy, je pri otázkach úpravy daní štvordňová legisvakančná lehota materiálne v rozpore s ústavnou požiadavkou predvídateľnosti právnej úpravy. Napriek tomu, že sa predmetný nález dotýka otázky daní, podľa nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 109/2011 z 11. júla 2012 sa vo vzťahu k ustanoveniu daní, poplatkov, odvodov či iných obdobných povinností uplatnia v zásade rovnaké ústavnoprávne požiadavky.

Obdobne ako ÚS ČR, rozhodol ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 13/2012, keď posúdil legisvakančnú lehotu 60 dní ako nedostatočnú vo vzťahu k závažnosti spoločenského dopadu, ktorý bol preukázaný počtom dotknutých zmluvných vzťahov a závažnosťou zmeny.

Podľa presvedčenia navrhovateľov argumenty uvedené v rozhodnutiach ÚS ČR a ústavného súdu platia rovnako pre novelu. Stanovená 4-dňová legisvakančná lehota nemôže byť vzhľadom na zásah do majetkových práv dotknutých zamestnancov a zamestnávateľov dostatočná, keďže priami platitelia zdravotného poistenia dostali len extrémne krátku lehotu na prehodnotenie svojich ročných rozpočtov (de facto nemali k dispozícii žiadnu lehotu), a to najmä vo vzťahu k vplyvu nákladov na budúce ekonomické aktivity. Zásah do majetkových práv je závažný, keďže sa dotýka viac ako 15000 poistencov, z čoho významnú časť tvoria zamestnanci.

12.2. K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na legitímne očakávania navrhovatelia v návrhu uvádzajú, že ústavný súd zadefinoval legitímne očakávania a priznal im právnu ochranu vo svojom rozhodnutí č. k. PL. ÚS 10/04 zo 6. februára 2008 - *„Už z pomenovania legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Legitímne očakávame je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali a ktoré spravidla súvisia s ľudským právom, porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu sú podriadení ústave a jej princípom. Ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov... Náhle zmeny pravidiel sú vždy citlivé z ústavnoprávneho hľadiska, a preto im ústavný súd venuje náležitú pozornosť.“*.

Navrhovatelia prezentujú názor, že úplným zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie v nesmierne krátkej dobe došlo k zásadnému porušeniu legitímneho očakávania na strane adresátov právnej normy, ktorými sú zamestnanec, zamestnávateľ a SZČO.

Poukázali na to, že v slovenskom právnom poriadku je maximálny vymeriavací základ na platenie poistného na zdravotné poistenie dlhodobo zavedeným inštitútom, pretože v rozličných podobách a výškach existuje minimálne už od účinnosti pôvodného zákona o zdravotnom poistení, t. j. od 1. januára 1995. Zrušením maximálneho vymeriavacieho základu sa *de facto* potláča jeden z účelov samotného maximálneho vymeriavacieho základu, ktorým je nezaťažovať nad únosnú mieru majetok platiteľov poistného a zachovať primeranú mieru solidarity v systéme zdravotného poistenia.

Zamestnávatelia a SZČO ako priami platitelia poistného nemohli predpokladať prijatie takejto zásadnej zmeny pri tvorbe svojich ročných rozpočtov na nasledujúci kalendárny rok. Aj v prípade, ak by niektorí z nich očakávali možnosť zvýšenia maximálneho vymeriavacieho základu, nikto nemohol predpokladať, že príde k jeho úplnému zrušeniu. Navyše, v situácii, keď samotné rezortné ministerstvo konštatovalo v revízii výdavkov, že v sektore zdravotníctva je *de facto* dostatok zdrojov, keďže primárnym problémom je nízka efektivita využívania existujúcich zdrojov.

12.3. K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na svojvôľu zákonodarcu navrhovatelia v návrhu uviedli, že široká diskrečná právomoc vo vzťahu k regulácii daňovej či poplatkovej povinnosti nie je bezhraničná a limitujú ju princípy daňovej rovnosti a proporcionality, vylúčenie extrémnej disproporcionality, zákaz svojvoľnosti a povinnosť zákonodarcu podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi.

S poukazom na rozhodnutie sp. zn. Pl. ÚS 22/92 Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, ktorý uviedol, že v oblasti daňovej je potrebné požadovať, aby zákonodarný orgán podložil svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi kritériami, sú navrhovatelia toho názoru, že predmetom ústavného prieskumu noriem v oblasti daní a poplatkov je aj preskúmanie toho, či uloženie dane (resp. poplatku) sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ. Týmto má dôjsť k vylúčeniu svojvôle národnej rady pri zásahu do práv adresátov daňových, resp. poplatkových právnych noriem. Preto je odôvodnené tvrdiť, že predkladateľ pozmeňovacieho návrhu, ako ani zákonodarca a príslušné rezortné ministerstvo nedokázali podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi.

V rámci rozpravy predstúpil predkladateľ pozmeňovacieho návrhu, ako aj minister zdravotníctva Tomáš Drucker. V prípade zrušenia maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie minister zdravotníctva obhajoval tieto zmeny potrebou financovania rekonštrukcie a modernizácie nemocníc. Samotné Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky ale v revízii výdavkov konštatuje: *„Verejné výdavky Slovenska na zdravotníctvo v posledných rokoch rástli rýchlejšie ako celkové verejné výdavky... Slovensko dáva na zdravotníctvo väčší podiel HDP ako priemer krajín V3, vo výsledkoch však zaostáva... Jednou z príčin je nízka efektívnosť slovenského zdravotníctva v porovnaní s OECD a krajinami V3... Pri platbe štátu do systému verejného zdravotného poistenia chýba diskusia o potrebných výdavkoch a účeloch, na ktoré má byť použité.“* Z revízie výdavkov je preto zrejmé, že prostriedky na financovanie rekonštrukcie a modernizácie nemocníc je možné získať aj iným spôsobom ako zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie, a to napr. zefektívnením slovenského zdravotníctva. Je verejne známe, že sektor zdravotníctva je zaťažený veľkým množstvom zmlúv, ktoré sú nevýhodné pre poskytovateľov zdravotnej starostlivosti.

Navrhovatelia poukázali na právny názor vyjadrený v náleze ÚS ČR č. k. Pl. ÚS 2/08 z 23. apríla 2008, kde ústavný súd kritizoval zákonodarcu, resp. štát, ktorý *„nezačal s úsporami sám u sebe rozborem, zda je současná správa věcí verejných účelná, efektívní a hospodárná, zda nedochází k plýtvání verejnými prostředky. Pokud by štát začal, alespoň částečně, nejprve u sebe, presvedčil by do jisté míry značnou část obyvatelstva o nutnosti a účelnosti zmeň i v oblasti sociálních dávek, která je samozrejmé vázána na možnosti státního rozpočtu.*

Úlohou Ústavného súdu samozrejme nie je posudzovať správnosť či praktickosť prijatých zmien, avšak je potrebné zvážiť, či právna úprava, ktorá zasahuje okrem iného aj do majetkových práv občanov, ktoré sú chránené čl. 20 ods. 1 Ústavy, nevyžaduje existenciu vecného dôvodu svojho prijatia, nakoľko bez takéhoto zdôvodnenia napĺňa definíciu svojvoľného zásahu zákonodarcu do ústavných práv v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu.“

12.4. K namietanému porušeniu princípu právnej istoty vzhľadom na nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu navrhovatelia v návrhu uvádzajú, že výbory národnej rady okrem práva zákonodarnej iniciatívy, ktorým sa vyvoláva proces tvorby zákona, majú aj právo vstúpiť už do začatého procesu tvorby zákona prostredníctvom pozmeňujúcich návrhov. Obe práva sú samostatné a treba ich jednoznačne rozlíšiť, lebo právo predložiť návrh zákona je ústavným právom, kým právo predložiť pozmeňujúci návrh k predloženému návrhu zákona nie je právom, ktoré priznáva ústava.

Navrhovatelia vyjadrili presvedčenie, že pozmeňovací návrh, ktorý v druhom čítaní do pléna národnej rady predložil gestorský výbor, ktorým bol výbor národnej rady pre zdravotníctvo, v skutočnosti nemal povahu pozmeňujúceho návrhu k pôvodne predloženému návrhu zákona, ale bol de facto novým návrhom zákona, pretože zásadným spôsobom menil vládny návrh novely zákona o zdravotnom poistení. Predložením tohto pozmeňujúceho návrhu v druhom čítaní predkladateľ obišiel ustanovenia § 68 ods. 1 a 3 (povinnosť predloženia dôvodovej správy), § 70 ods. 2 (poskytnúť návrh zákona, ktorý bol postúpený do druhého čítania vláde na prerokovanie a zaujatie stanoviska v spojení s pripomienkovým konaním), § 77 ods. 3, § 78 (prerokovať návrh zákona v príslušných výboroch, ako aj vypracovať stanovisko výborov národnej rady k návrhu zákona) zákona o rokovacom poriadku, čím zmaril rokovanie o svojom novom návrhu v pléne národnej rady v prvom čítaní, prerokovanie návrhu zákona vo výboroch národnej rady, ako aj medzirezortný pripomienkový proces. Obdobne prišlo k porušeniu čl. 31 legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky.

Zároveň navrhovatelia namietli, že národná rada mala možnosť zamedziť rokovaniu o predloženom pozmeňujúcom návrhu. Tým, že tak neurobila, neodstránila protiprávnosť správania výboru národnej rady pre zdravotníctvo, ale znásobila počet postupov

nerešpektujúcich ústavu o postup pléna národnej rady, ktorý tiež nebol v súlade s ústavou.

Navrhovatelia si uvedomujú, že predložením pozmeňovacieho návrhu výbor národnej rady pre zdravotníctvo naplnil svoje oprávnenie, ktoré mu priznáva zákon o rokovacom poriadku, avšak svojím konaním obišiel povinnosť vlády (keďže väčšinu v príslušnom výbore majú poslanci vládnej koalície) predložiť návrh zákona na riadne medzirezortné pripomienkové konanie, čím došlo k obmedzeniu dotknutých orgánov a verejnosti na participácii pri tak zásadnej zmene systému zdravotného poistenia, akou je zrušenie maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie.

Navrhovatelia tiež uviedli, že spoločná správa, ktorou došlo k predloženiu pozmeňovacieho návrhu do druhého čítania vládnej novely zákona o zdravotnom poistení, bola schválená a predložená národnou radou 29. novembra 2016 (ďalej len „spoločná správa“). Novela v znení pozmeňovacieho návrhu bola schválená už 30. novembra 2016. V tejto súvislosti tvrdia, že v prípade spoločnej správy došlo k rokovaniu o návrhu zákona hneď na druhý deň bez toho, aby gestorský výbor navrhol skrátenie lehoty a aby národná rada tento návrh schválila. Zároveň poznamenali, že novela nemá charakter jednoduchého návrhu zákona.

Navrhovatelia dospeli k záveru, že postupom gestorského výboru, v ktorom majú väčšinu poslanci vládnej koalície, došlo (i) k vedomému obídeniu povinnosti predložiť vládny návrh zákona na medzirezortné pripomienkové konanie a (ii) k zásadnej zmene vládneho návrhu novely zákona o zdravotnom poistení, ktorá bola svojou povahou predložením nového návrhu zákona. V tom vzhliadli obídenie povinnosti prerokovať návrh zákona v 1. čítaní, ako aj prerokovať ho výbormi národnej rady. Národná rada zároveň nedodržala ani lehotu na rokovanie o predloženom pozmeňovacom návrhu prostredníctvom spoločnej správy. Postupom gestorského výboru a samotnej národnej rady tak došlo k zásadnému porušeniu pravidiel legislatívneho procesu v intenzite odporujúcej materiálnemu právnemu štátu.

13. V súvislosti s namietaným **porušením čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu** navrhovatelia tvrdia, že akékoľvek dane či odvody sú zásahom do pokojného užívania majetku, ktorý je ospravedlnený verejným záujmom spoločnosti na potrebe financovania verejných statkov. Navrhovatelia sa ale domnievajú, že prijatím novely došlo k neprimeranému a svojvoľnému zásahu do ústavou garantovaných majetkových práv zamestnanca, zamestnávateľa a SZČO spôsobených kombináciou neprimeraného ekonomického a časového tlaku. Tento neprimeraný ekonomický a časový tlak na očakávaný majetok je spôsobený zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie v extrémne krátkej legisvakančnej lehote.

Navrhovatelia pripomenuli, že vo sfére otázok primeranosti daní a poplatkov ústavný súd stanovil ústavný test, ktorý by mal zahŕňať preskúmanie:

a) rešpektovania princípu legality, t. j. či bola preskúmavaná daň uložená zákonom, resp. „na základe zákona“, teda k tomu zákonom splnomocneným orgánom verejnej moci a v medziach tohto splnomocnenia,

b) či uloženie predmetnej dane sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ,

c) či predmetná daň nepredstavuje pre daňovníkov (skupiny daňovníkov) zjavne nadmernú záťaž, t. j. či nie je z hľadiska vzťahu medzi sledovaným verejným záujmom a legitímnymi individuálnymi záujmami daňovníkov (skupín daňovníkov) extrémne disproporčná (zákaz extrémnej disproporcionality),

d) či uloženie predmetnej dane (vrátane jej náležitosti) nie je prejavom zjavného, resp. svojvoľného porušenia ústavného princípu rovnosti pri rozlišovaní medzi jednotlivými skupinami daňovníkov (neakcesorická rovnosť), resp. jeho porušenia v spojení s neprimeraným zásahom do niektorého základného práva alebo slobody, s osobitným zreteľom na ochranu vlastníctva (akcesorická rovnosť).

Prijatie novely hodnotia navrhovatelia ako zásadne rozporné s bodom b) tohto ústavného testu, keďže dôvody, ktorými obhajovalo ministerstvo zdravotníctva zrušenie maximálneho vymeriavacieho základu (november 2016), sú v rozpore so zisteniami toho istého ministerstva v revízii výdavkov (október 2016), ktoré poukazuje na dostatočné množstvo zdrojov v systéme v spojení s ich neefektívnymi využívaním. Neodôvodnené zväčšovanie odvodovej záťaže pri deklarovanej vedomosti rezortného ministerstva o problematickom využívaní zdrojov zo zdravotného poistenia v tom istom čase predstavuje rozpor so základným rámcom práva na ochranu majetku.

Novelu je preto podľa ich názoru možné pokladať za značný zásah do majetkových práv zamestnávateľov vysokopríjmových zamestnancov, týchto zamestnancov a SZČO, ku ktorému došlo vo veľmi krátkej dobe od prijatia novely. Táto náhla a nečakaná zmena zasiahla primárne do práva na očakávaný majetok adresátov právnej normy, ktorý je chránený rovnakými princípmi ako už nadobudnutý majetok.

14. V súvislosti s **namietaným porušením čl. 40 ústavy** navrhovatelia namietajú, že zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného na zdravotné poistenie došlo k neakceptovateľnému zásahu do základného práva na zdravotnú starostlivosť, a to porušením ekvivalencie medzi výškou poistného odvedeného do systému zdravotného poistenia a následného poistného plnenia.

    Poukázali na judikatúrou ÚS ČR, podľa ktorej je výsledkom porušenia ekvivalencie medzi zaplateným poistným a následným poistným plnením neústavná neprimeranosť hmotného zabezpečenia poskytnutého zo sociálneho poistenia. Toto zdôvodnenie považujú navrhovatelia za aplikovateľné aj na poistné na zdravotné poistenie.

    Uviedli tiež, že ÚS ČR vo svojom náleze č. k. Pl. ÚS 8/07 z 23. marca 2010 stanovil, že poistencovi plynie základné právo na zákonodarcom transparentne určený komponent ekvivalencie (primeranosti) vo verejnom dôchodkovom, nemocenskom a zdravotnom poistení, a to v takej miere, že si zachováva povahu právneho inštitútu poistenia a nemení ho v daň.

    Z uvedeného navrhovatelia vyvodili, že zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného, na zdravotné poistenie došlo k narušeniu ekvivalencie medzi zaplateným poistným a následne poskytovaným poistným plnením, ako aj úvahu, že zákonodarca by pri realizácii ochrannej a prerozdeľovacej funkcie sociálnej politiky nemal potláčať ďalšie esenciálne funkcie sociálnej politiky, teda ani funkciu stimulačnú, ktorá by mala žiaducim spôsobom ovplyvňovať ekonomické správanie poistencov a vo svojom dôsledku viesť k zvyšovaniu celkových príjmov daného systému.

    Navrhovatelia zdôraznili údaje uvedené v revízii výdavkov, z ktorej vyplýva, že priemerné výdavky zdravotných poisťovní na poistenca boli v roku 2015 vo výške cca 700 eur ročne. Zrušením maximálneho vymeriavacieho základu na výpočet poistného na zdravotné poistenie v prípade niektorých vysokopríjmových osôb dôjde k situácii, že do systému zdravotného poistenia odvedú ročne mnohonásobne viac než je suma priemerných výdavkov zdravotných poisťovní na jedného poistenca, a tým dôjde k jasnej neekvivalencii systému zdravotného poistenia, tak ako je chápaná nálezom ÚS ČR Pl. ÚS 8/07.

15. Navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd takto rozhodol: *„Ustanovenie § 13 ods. 9 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a čl. 40 ods. 1 Ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“*

16. Ústavný súd uznesením č. k PL. ÚS 2/2020-46 z 5. februára 2020 prijal na ďalšie konanie spojené návrhy navrhovateľov v celom rozsahu.

II.
Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

II.1. Stanovisko národnej rady a vlády:

17. Národná rada vo svojom stanovisku z 11. júla 2020 uviedla v podstatnom obdobné výhrady k návrhu ako vláda, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, vo svojom stanovisku z 30. mája 2020. Obe stanoviská poukazujú na splnenie všetkých požiadaviek kladených na legislatívny proces v prípade poslaneckej iniciatívy pri predkladaní pozmeňujúcich návrhov, ktoré boli prerokované v príslušnom výbore a predkladateľ s nimi vyjadril súhlas v rozprave k druhému čítaniu, ako aj dostatočnosť legisvakančných lehôt s poukazom na potrebu zavedenia nových úprav k 1. januáru kalendárneho roka, ako aj časový odstup od účinnosti napadnutých právnych úprav a ich aplikácie v praxi (ročné zúčtovanie poistného na zdravotné poistenie pre SZČO, resp. platba poistného na zdravotné poistenia za zamestnanca a platba do systému sociálneho zabezpečenia za kalendárny mesiac pozadu určené z príjmu spred dvoch rokov).

18. Vo vzťahu k namietaným substantívnym základným právam vyjadrenia poukázali na legitímny cieľ sporných právnych úprav, ktorý vylučuje tvrdenú svojvoľnosť ich prijatia zákonodarcom. Zásah do vlastníckeho práva nemožno podľa názoru vlády a národnej rady považovať za extrémne disproporčný z dôvodu legálnych kompenzácií na výdavkovej strane rozpočtu sociálneho poistenia. Napätie medzi princípom zásluhovosti a solidarity systému sociálneho zabezpečenia je determinované princípom ekonomickej únosnosti systému. Vo vzťahu k zdravotnému poisteniu stanoviská považujú spornú novelu (vypustenie maximá vymeriavacieho základu) za odstránenie deformity plne solidárneho systému zdravotného poistenia, ktorá znižovala solidaritu vysokopríjmových poistencov. V závere vláda, ako aj národná rada navrhli ústavnému súdu, aby návrhu navrhovateľov nevyhovel.

II.2. Replika navrhovateľov:

19. Navrhovatelia v replike z 19. augusta 2020 precizovali najmä svoje už uplatnené námietky k vadám legislatívneho procesu a k pnutiu sporných právnych úprav s čl. 1 ods. 1 ústavy, zotrvali na svojom presvedčení o neústavnosti sporných noviel a navrhli ústavnému súdu zaujatie stanoviska vymedzením konkrétnych mantinelov ústavnosti legislatívneho procesu, ktorých nedodržanie dosahuje ústavne relevantnú intenzitu spôsobujúcu neústavnosť „vadne prijatej“ právnej úpravy.

20. So súhlasom účastníkov konania ústavný súd návrhy prejednal bez nariadenia ústneho pojednávania, pretože dospel k záveru, že od neho nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

III.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

III.1. K namietanému nesúladu noviel s právom na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa podľa čl. 39 ods. 1 ústavy a s právom na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia podľa čl. 40 ústavy:

21. Predmetom napadnutých noviel je zmena určenia rozsahu vymeriavacích základov pre určenie výšky odvodových povinností podnikateľských subjektov, zamestnávateľov a zamestnancov, konkrétne na účely určenia výšky poistného na sociálne poistenie došlo k zvýšeniu násobku určujúceho maximálny vymeriavací základ a na účely určenia výšky poistného na zdravotné poistenie došlo k zrušeniu ustanovenia maximálneho vymeriavacieho základu ako takého.

22. Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti uviedol, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody *„sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu“* (PL. ÚS 19/08), a je pre ne podstatné to, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno *„domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto*

ustanovenia vykonávajú“, teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ich bude garantovať. V tejto súvislosti však ústavný súd už vyslovil právny názor, že *„priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni... Ústavný súd môže v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti vysloviť nesúlad len v prípadoch, ak právna norma nerešpektuje konkrétne ústavné garancie niektorého zo základných práv, na ktoré odkazuje čl. 51 ods. 1 ústavy“* (PL. ÚS 11/2013). Pre prieskum ústavnosti zákonov obsahujúcich úpravu sociálnych práv je daný užší priestor, ako to je u základných práv podľa druhej, tretej a piatej hlavy listiny (PL. ÚS 8/07). Zakotvenie existencie týchto práv v listine znamená, že pri zákonnej úprave musí byť zachovaný určitý minimálny štandard týchto sociálnych práv (PL. ÚS 2/08).

23. 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 je testom určeným najmä pre prvú generáciu základných práv a slobôd. V tejto súvislosti ústavný súd už vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/2014 poukázal na komparatívnu skúsenosť: *«Ústavný súd Českej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti (PL. ÚS 1/08) v súvislosti s posudzovaním ústavnosti právnej úpravy sociálnych práv... konštatoval, že je vylúčené, aby metodológia ich prieskumu bola totožná s metodológiou prieskumu využívanou vo vzťahu k tzv. klasickým základným právam, a preto uzavrel, že dosiaľ aplikovaný test proporcionality je, vychádzajúc z povahy sociálnych práv, príliš „prísny“, pretože výrazne obmedzuje zákonodarcu pri prijímaní právnej úpravy majúcej za cieľ regulovať túto oblasť spoločenských vzťahov. Rovnako poľský Ústavný tribunál odmietol aplikovať „prísny“ test proporcionality na prieskum sociálnych práv napriek pomerne explicitnej úprave obmedzenia základných práv a slobôd v poľskej ústave (podľa jej čl. 31 ods. 3 ústavné práva a slobody môžu byť obmedzené len na základe zákona, a to iba v prípade, že ide o opatrenia, ktoré sú v demokratickom štáte nevyhnutne nutné pre ochranu jeho bezpečnosti alebo verejného poriadku, alebo pre ochranu prírodného prostredia, zdravia alebo verejnej morálky, alebo slobôd a práv iných. Takéto obmedzenia nesmú porušovať podstatu práv a slobôd.). Konštatoval pritom, rovnako ako Ústavný súd Českej republiky, že na problematiku obmedzenia sociálnych práv, ktorých právna úprava je predovšetkým doménou zákonodarcu, je možné aplikovať iba druhú vetu tohto ustanovenia ústavy, podľa ktorej takéto obmedzenia nesmú porušovať podstatu práv (nález sp. zn. K 6/09 z 24. 2. 2010, dostupný na www.trybunal.gov.pl).»*

24. Ústavný súd v inej veci (PL. ÚS 1/2012) v podobných súvislostiach (o rozdielnosti testovania prvej a druhej generácie základných práv a slobôd, pozn.) poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky vo veci sp. zn. Pl. ÚS 83/06, podľa ktorého *„... v oblasti práv hospodárskych, sociálnych a kultúrnych je... potrebné prihliadnuť na čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (zodpovedá čl. 51 ods. 1 ústavy, pozn.) otvárajúci široký priestor pre zákonodarcu pri voľbe najrôznejších riešení. Vzhľadom na čl. 41 ods. 1 Listiny... nemusí byť zákonná úprava v prísnom vzťahu proporcionality k cieľu, ktorý regulácia sleduje, t. j. nemusí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, ako je to napríklad u iných práv, ktorých sa možno dovolávať priamo z Listiny... V teste ústavnosti v tomto zmysle obstojí taká zákonná úprava, u ktorej možno zistiť sledovanie nejakého legitímneho cieľa a ktorá tak činí spôsobom, ktorý si možno predstaviť ako rozumný prostriedok na jeho dosiahnutie, hoci nemusí ísť o prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnejší či najmúdrejší. Možno teda konštatovať, že požiadavka primeranosti (proporcionality) pri obmedzovaní hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv nekladie na zákonodarcu nároky porovnateľné s obmedzovaním základných ľudských práv a politických práv. Pre zákonodarcu to prináša zväčšenie manévrovacieho priestoru pri právnej úprave inštitútov, ktorými udeľuje hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam konkrétny obsah. Ústavný súd, súc viazaný ústavou (vzťah čl. 35 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy), je povinný definované postavenie zákonodarcu rešpektovať.“*. Ústavný súd Českej republiky v tomto náleze uviedol aj, 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.».

25. Ústavný súd štandardne aplikuje (pozri napr. PL. ÚS 12/2014) v interpretácii a aplikácii sociálnych práv test racionality pozostávajúci zo 4 krokov vedúcich k záveru o ústavnosti či neústavnosti zákona, ktorý vykonáva ústavne garantované sociálne práva:

    1. vymedzenie účelu a podstaty sociálneho práva, teda určitého esenciálneho obsahu. Toto jadro sociálneho práva v posudzovanom prípade vyplýva z čl. 39 ods. 1 ústavy, resp. z čl. 40 ústavy,
    2. vyhodnotenie, či sa zákon nedotýka samej existencie sociálneho práva alebo jeho skutočnej realizácie (esenciálneho obsahu). Ak sa nedotýka esenciálneho obsahu sociálneho práva, ďalej
    3. posúdenie, či zákonná úprava sleduje legitímny cieľ; teda či nie je svojvoľným zásadným znížením celkového štandardu základných práv, a napokon
    4. zváženie otázky, či zákonný prostriedok použitý na jeho dosiahnutie je rozumný (racionálny), aj keď nie nevyhnutne najlepší, najvhodnejší, najúčinnejší či najmúdrejší.

Iba pri prípadnom zistení, že zákon svojím obsahom zasahuje do samotného esenciálneho obsahu základného práva, by mal prísť na rad test proporcionality, ktorý by okrem iného vyhodnotil, či zásah do esenciálneho práva je odôvodnený úplnou výnimočnosťou aktuálnej situácie, ktorá by taký zásah ospravedlňovala.

26. Ústavný súd poznamenáva, že tam, kde sa v texte spomínajú sociálne práva (body 22 až 25), majú sa na mysli hospodárske, sociálne a kultúrne práva (v užšom ponímaní), resp. práva druhej generácie (v širšom ponímaní). Inak povedané, závery uvedené v označených bodoch sú plne aplikovateľné na namietané práva podľa čl. 39 ods. 1 a čl. 40 ústavy.

27. Za esenciálny obsah dotknutého **práva na sociálne zabezpečenie** možno považovať právo občana na zabezpečenie primeraného štandardu prostriedkami sociálneho poistenia vo všetkých tých prípadoch, keď si jednotlivec nedokáže vlastnými silami finančne zabezpečiť živobytie. Implikuje teda povinnosť štátu prostredníctvom systému sociálneho zabezpečenia umožniť občanovi dosiahnuť primeraný štandard nevyhnutný na jeho dôstojnú existenciu. V nadväznosti na Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 102 právo na sociálne zabezpečenie zahŕňa tri oblasti – ochranu v prípade práceneschopnosti (z dôvodu choroby, invalidity, materstva, pracovného úrazu, nezamestnanosti, odchodu do dôchodku a smrti), prístup k zdravotným službám v čase finančnej núdze a podporu pre rodiny. V odbornej literatúre sa možno stretnúť aj so zahrnutím oblasti vlastnej štátnej sociálnej pomoci, ktorá v pomeroch nášho právneho poriadku nie je upravená zákonom o sociálnom poistení a nie je viazaná nevyhnutne na participáciu na sociálnom poistení (dávka v hmotnej núdzi, príspevok na bývanie a pod.).

28. Systém sociálneho zabezpečenia je ovládaný dvoma princípmi (solidárnym a zásluhovým), ktoré z povahy veci stoja vo vzájomnom protiklade, a je otázkou sociálnej politiky štátu, ktorý z nich je vzhľadom na neustálu zmenu spoločenských okolností (demografický vývoj, stav verejných financií, zvyšovanie priemerného veku dožitia, celkovej životnej úrovne a produktivity práce atď.) posilnený, resp. ustúpivší z vôle zákonodarcu.

29. Zmena horného maxima vymeriavacieho základu pre určenie výšky poistného na sociálne poistenie má čiastočný vplyv na vymedzenie rozsahu participácie poistencov s nadštandardnými príjmami na systéme, ktorý umožňuje realizáciu tohto práva. Z hľadiska fungovania systému má táto zmena vplyv na tvorbu zdrojov, ktoré sú použité na splnenie záväzku štátu zabezpečiť živobytie osoby v prípade finančnej núdze z dôvodov aprobovaných zákonom o sociálnom poistení. Skúmanej otázke teda možno priznať postavenie v širšej sfére tohto ústavného práva. Nemožno však uvažovať o centrálnom postavení tohto aspektu z hľadiska esencie práva na sociálne zabezpečenie.

30. Ako vyplýva z obsahu vyjadrení účastníkov konania, poslanecký pozmeňovací návrh neponúka zadefinovanie cieľa, ktorý sa novou právnou úpravou sleduje. Určitý názor predkladá stanovisko vlády, ktoré ako zamýšľaný cieľ definuje verejný záujem na „zvýšení miery solidarity“ vysokopríjmových skupín poistencov pre účely použitia takto získaných

prostriedkov na zvýšenie príjmov z dávok u nízkopríjmových poistencov. Ústavný súd považuje takto stanovený cieľa za legitímny vzhľadom na demografiou determinovanú zvýšenú nákladovosť systému sociálneho poistenia a nevyhnutnosť zabezpečenia jeho finančnej udržateľnosti pro futurum. Existencia legitímneho cieľa pre zásah do vzdialenejšieho (okrajového) aspektu práva na sociálne zabezpečenie vylučuje úvahy o svojvoľnosti napadnutej právnej úpravy. Zásah zákonodarcu zvyšujúci zdroje financovania systému sociálneho zabezpečenia nespôsobuje zásadné zníženie štandardu garancie obsiahnutej v práve na sociálne zabezpečenie (práve naopak, prispieva k rozumnému predpokladu jeho udržania alebo zvýšenia, pozn.). Zvolený spôsob právnej úpravy nemožno považovať ani za „škrtiaci“ alebo príliš drastický, ktorý by dotknuté subjekty nútil k zániku účasti na sociálnom poistení alebo mal za následok iné neakceptovateľné spoločenské javy.

31. Ako už bolo skôr konštatované judikatúrou ústavného súdu, v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti zásahov zákonodarcu do sociálnych práv nie je jeho úlohou posudzovať nevyhnutnosť zvolených prostriedkov, postačí, ak ide o prostriedok, ktorý rozumne smeruje k vytýčenému cieľu. Z tohto hľadiska sa zvolený spôsob (zvýšenie horného stropu vymeriavacieho základu u vysokopríjmových poistencov) javí ako zásah, ktorý je spôsobilý viesť k zamýšľanému cieľu, resp. prispieť k jeho napĺňaniu.

32. Na základe uvedených úvah ústavný súd dospel k záveru o ústavnej konformite napadnutého ustanovenia zákona o sociálnom poistení s čl. 39 ods. 1 ústavy a návrhu v tejto časti nevyhovel.

33. Podstatným obsahom práva na bezplatnú **zdravotnú starostlivosť** je garancia poskytnutá štátom, že svojim občanom v prípade choroby alebo zhoršenia ich zdravotného stavu zabezpečí zdravotnú starostlivosť na náklady systému zdravotného poistenia v rozsahu korelujúcom potrebám zdravotného stavu poistenca bez ohľadu na výšku jeho finančnej účasti v systéme verejného zdravotného poistenia, avšak s prihliadnutím na dostupné zdroje systému. Zdravotné poistenie teda nemožno považovať za poistenie v právnom slova zmysle. Ide o systém ovládaný zásadou plnej solidarity založený na redistribúcii zdrojov získaných z príspevkov platiteľov poistného, resp. štátu. Maximálna výška dávky poskytovanej zo systému verejného zdravotníctva nie je nijakým spôsobom limitovaná, a to bez ohľadu na výšku finančnej účasti participienta systému. Uvedené aspekty približujú povahu odvodu poistného na zdravotné poistenie k platbám daní (na rozdiel od odvodu do systému sociálneho poistenia, pozn.).

34. Vypustenie horného maxima vymeriavacieho základu pre určenie výšky poistného má (podobne ako pri sociálnom poistení) čiastočný vplyv na vymedzenie rozsahu participácie poistencov s nadštandardnými príjmami na systéme umožňujúcom realizáciu práva na zdravotnú starostlivosť. Dotýka sa tvorby zdrojov, ktoré sú použité na splnenie záväzku štátu zabezpečiť občanovi zdravotnú starostlivosť v chorobe. Skúmanej otázke teda možno priznať postavenie v širšej sfére tohto ústavného práva, nemožno však uvažovať o centrálnom postavení tohto aspektu z hľadiska esencie práva na zdravotnú starostlivosť.

35. Podľa stanoviska vlády bolo účelom spornej právnej úpravy presadiť verejný záujem na vyššom stupni solidarity všetkých skupín poistencov a odstránení deformity systému (spôsobenej zakotvením hornej hranice vymeriavacieho základu), ktorá znižovala mieru solidarity u najvyšších príjmových skupín v porovnaní s poistencom, ktorý dosahoval príjem na hornej hranici vymeriavacieho základu. Ústavný súd aj v tomto prípade považuje takto stanovený cieľ za legitímny, čo vylučuje úvahy o svojvoľnosti napadnutej právnej úpravy. Zásah zákonodarcu zvyšujúci zdroje financovania systému zdravotného poistenia nespôsobuje zásadné zníženie štandardu garancie obsiahnutej v práve na zdravotnú starostlivosť. Zvolený spôsob právnej úpravy, ako sa ukázalo v praxi, nemožno považovať ani za príliš drastický, ktorý by dotknuté subjekty nútil k zániku účasti na zdravotnom poistení.

36. V rámci abstraktnej kontroly ústavnosti zásahov zákonodarcu do sociálnych práv sa úloha ústavného súdu zameriava na posúdenie, či rozumne smeruje k dosiahnutiu legitímneho cieľa. Z tohto hľadiska sa zvolený spôsob (odstránenie horného stropu vymeriavacieho základu u vysokopríjmových poistencov) javí ako zásah, ktorý je spôsobilý viesť k zamýšľanému cieľu, resp. prispieť k jeho napĺňaniu.

37. Na základe uvedených úvah ústavný súd dospel k záveru aj o ústavnej konformite napadnutých ustanovení zákona o zdravotnom poistení s čl. 40 ústavy a návrhu v tejto časti

nevyhovel.

III.2. K namietanému nesúladu namietaných právnych úprav s právom na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu:

38. Vlastníctvo ako prvok zabezpečenia osobnej slobody v právnom štáte požíva osobitnú ochranu a je nedotknuteľné. Článok 20 ústavy pritom nechráni majetok (vlastníctvo) pred ukladaním povinností zo strany štátu (napr. peňažných, resp. daňových povinností). Preto napríklad daňové zákony neporušujú ústavné garancie nedotknuteľnosti vlastníctva (porovnaj PL. ÚS 29/05).

39. Pokiaľ zákonodarca upravil v právnom poriadku a v právnych predpisoch regulujúcich oblasť odvodových povinností podnikateľov, resp. zamestnávateľov a zamestnancov limit pre maximálny vymeriavací základ na účely určenia výšky odvodových povinností a dotknuté subjekty za určitého nastavenia pravidiel hry vstupovali do systému (začali podnikať, resp. zamestnávať), potom náhla, nepredvídateľná a drastická zmena podmienok pre určenie výšky poistného by mohla obmedziť ich základné právo vlastniť majetok neústavným spôsobom.

40. Ústavný súd už viackrát vo svojej doterajšej judikatúre (napr. nález sp. zn. PL. ÚS 5/2012, nález sp. zn. PL. ÚS 9/2014) poukázal na skutočnosť, že v rozhodovacej praxi sa kryštalizujú sféry právnej úpravy, k ústavnej kontrole ktorých pristupuje súdny orgán ochrany ústavnosti so zvýšenou pozornosťou, čo sa prejavuje predovšetkým v intenzite (hĺbke) súdneho prieskumu. Naopak, existujú sféry právnej úpravy, pri rozhodovaní ktorých sú ústavné súdy zdržanlivejšie, rešpektujúc vyššiu mieru diskrécie parlamentu (zákonodarného zboru) ako občanmi (voličmi) priamo legitimovaného ústavného orgánu. Do tejto sféry tradične označovanej ako „politické otázky (political question)“ ústavné súdy zasahujú v rámci ústavného prieskumu len celkom výnimočne, a to predovšetkým vtedy, ak je napadnutá právna úprava prejavom svojvôle zákonodarcu, príp. predstavuje intenzívny zásah do sféry hodnôt chránených ústavou, osobitne všeobecných ústavných princípov a tiež ľudských práv a základných slobôd.

41. Ústavný súd vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 5/2012 za sféru, v rámci ktorej sa má rešpektovať vyššia miera autonómie (uváženia) zákonodarcu, výslovne označil rozpočtovú politiku a v rámci nej tiež problematiku daní či odvodov ako základného zdroja príjmov štátneho rozpočtu, či príp. iných verejných rozpočtov. Tento svoj záver ústavný súd argumentačne podložil jednak poukazom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) [konkrétne na právne názory vyslovené vo veci Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH. v. Holandsko, č. 15375/89, rozsudok ESĽP z 23. 2. 1995, bod 60, a tiež vo veci Wasa Liv Ömsesidigt, Försäkringsbolaget Valands Pensionsstiftelse a ďalší v. Švédsko, č. 13013/87, rozhodnutie Komisie zo 14. 12. 1998, DR 58, s. 186, v spojení s doktrínou voľného uváženia štátov (margin of appreciation doctrine) sformulovanou predovšetkým vo veci Handyside v. Spojené kráľovstvo, č. 5493/72, rozsudok ESĽP zo 7. 12. 1976], ako aj s poukazom na judikatúru iných (zahraničných) ústavných súdov, osobitne Ústavného súdu Českej republiky (pozri okrem iných aj rozhodnutie Pl. ÚS 24/07 a najmä rozhodnutie Pl. ÚS 29/08).

42. Takto stanovený prieskum v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti právnej úpravy zasahujúcej do vlastníckeho práva uložením finančnej povinnosti vo vzťahu k verejnému rozpočtu zahŕňa preskúmanie:
- rešpektovania princípu legality, t. j. či bola preskúmavaná finančná povinnosť uložená zákonom, resp. „na základe zákona“, teda k tomu zákonom splnomocneným orgánom verejnej moci a v medziach tohto splnomocnenia (čo nebolo v preskúmavanej veci sporné, pozn.),
- či uloženie predmetnej finančnej povinnosti sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ,
- či predmetná povinnosť nepredstavuje pre povinné subjekty alebo ich skupinu zjavne nadmernú záťaž, t. j. či nie je z hľadiska vzťahu medzi sledovaným verejným záujmom a legitímnymi individuálnymi záujmami povinných subjektov extrémne disproporčná, a
- či uloženie predmetnej povinnosti (vrátane jej náležitosti) nie je prejavom zjavného, resp. svojvoľného porušenia ústavného princípu rovnosti pri rozlišovaní medzi jednotlivými skupinami povinných alebo či nie je spojené s neprimeraným zásahom do niektorého základného práva alebo slobody, s osobitným zreteľom na ochranu vlastníctva.

43. V intenciách tohto „benevolentnejšieho prieskumu“ (modifikovaný test proporcionality pre finančné povinnosti k verejným rozpočtom) hodnotí ústavný súd zásah do vlastníckeho práva povinných subjektov spôsobený vykonanou zmenou určenia rozsahu vymeriavacích základov pre platenie poistného do verejných fondov ako obmedzenie vlastníckeho práva rešpektujúce spravodlivú rovnováhu medzi súkromným záujmom na ochrane vlastníckeho práva k majetku povinných subjektov a verejným záujmom na posilnení solidarity pri financovaní systémov sociálneho a zdravotného poistenia. Uvedený zásah nie je neprimeranou záťažou na strane povinných subjektov z dôvodu poskytnutia čiastočných zákonných kompenzácií (vo forme recipročnej úpravy maximálnych denných vymeriavacích základov pre určenie sumy nemocenskej dávky a úpravy koeficientu priemerného osobného mzdového bodu na účely výpočtu výšky dôchodkových dávok v oblasti sociálneho poistenia, ako aj zavedením zvýšených paušálnych daňových výdavkov, čím došlo v niektorých prípadoch k zníženiu vymeriavacích základov pre platbu poistného na zdravotné poistenie) s tým, že ide o systém, z ktorého na druhej strane tie isté subjekty benefitujú v prípade zhoršenia zdravotného stavu alebo finančnej núdze. Hmotné zabezpečenie vysokopríjmových skupín v starobe a pri nespôsobilosti na prácu bolo zvýšením hornej sadzby vymeriavacieho základu na sociálne poistenie posilnené (napr. v súvislosti s tým, že výška dôchodku z tzv. „II. piliera“ je závislá aj od množstva usporených prostriedkov, pozn.). Preto sa nejaví uloženie zvýšenej povinnosti participácie ako extrémne disproporčné. Zároveň nemožno uvažovať o porušení princípu rovnosti povinných subjektov, keďže nová právna úprava smeruje práve k odstráneniu tejto diskrepancie v systéme zdravotného poistenia. Pokiaľ v tejto súvislosti navrhovatelia poukazujú na nižšiu mieru náhrady vysokopríjmových skupín poistencov formou vyplácaných dávok zo sociálneho poistenia s maximálnym stropom v pomere k zvýšeným odvodom do systému, ústavný súd zastáva názor, že ide o zásah ústavne udržateľný sledujúci legitímny cieľ zvýšenia solidarity.

44. Z pohľadu ochrany nerušeného užívania majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu ústavný súd dodáva, že ustanovenie odvodového zaťaženia zo strany štátu vo všeobecnosti, ako aj jeho úprava spornou novelou nesporne predstavuje zásah do pokojného užívania majetku adresátov normy, avšak ide o zásah ospravedlniteľný verejným záujmom spoločnosti na finančnej únosnosti systémov verejného poistenia, z ktorých sa financujú verejné statky (dávky sociálneho poistenia a zdravotná starostlivosť). Ani takýto zásah však nesmie byť svojvoľný a neprimeraný. Ako už bolo skôr konkretizované, všetky uvedené atribúty zlučiteľnosti s garanciami čl. 1 dodatkového protokolu sporný zásah spĺňa, a preto ani ochrana slobodného užívania majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu nebráni štátu prijímať také zákony v oblasti sociálnej politiky, ktoré považuje pri zohľadnení judikovaných podmienok za potrebné a vhodné.

45. Vychádzajúc z uvedených úvah, ústavný súd nevyhovel návrhu na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s obsahom a ochranou vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

III.3. K namietanému porušeniu zásad právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu vád v legislatívnom procese:

46. Ústavný súd sa stotožňuje s tézou, že princípy demokratického právneho štátu sa uplatňujú i v procese tvorby práva na zákonodarnej úrovni (porov. Navot, S. Judicial review of the legislative process. Israel Law Review, Vol. 39, No. 2, 2006. p. 216). Na dôležitosť dodržiavania a rešpektovania zákonodarných a legislatívnych pravidiel poukazuje aj nestor česko-slovenskej právnej teórie Viktor Knapp, ktorý jednoznačne skonštatoval, že: *„nezákonným spôsobom zákon a ani iný právny predpis vzniknúť nemôže.“[KNAPP, Viktor. Teórie práva. C. H. Beck : Praha, 1995, s. 107].*

47. Ústavný súd je toho názoru, že porušenie noriem ústavného procesu je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou. Uvedený právny názor vychádza vo všeobecnosti zo zákazu svojvôle v postupe orgánov verejnej moci a v konkrétnych okolnostiach schvaľovania napadnutého zákona zo zákazu svojvôle v zákonodarnom procese ako princípu, ktorý treba podľa názoru ústavného súdu považovať za integrálnu súčasť princípu právneho štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy. Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov je však potrebné považovať za zjavne neopodstatnený vtedy, ak napadnutý zákon (jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie) a označené články ústavy, s ktorými by sa mal dostať

do nesúladu, vôbec spolu nesúvisia, pretože ich nesúlad sa vyvodzuje iba z nepodstatného porušenia procedurálnych pravidiel pri prerokovaní návrhu zákona, prípadne sa v návrhu na začatie konania ani netvrdilo, že porušenie legislatívnej procedúry malo priamy vplyv na ústavnosť prijatého zákona v materiálnom zmysle.

48. Na vyslovenie protiústavnosti legislatívnych prílepkov si ústavný súd vytvoril argumentačný priestor, keď v náleze sp. zn. PL. ÚS 29/05 uviedol, že *„nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade v konečnom dôsledku nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku (porovnaj k tomu napr. judikatúru Ústavného súdu Českej republiky vymedzenú najmä v náleze sp. zn. Pl. ÚS 77/06 z 15. februára 2007 alebo v náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/01 z 12. februára 2002)“.*

49. V záujme komparatívneho pohľadu na predmet konania ústavný súd pripomína aj judikatúru Ústavného súdu Českej republiky, z ktorej vyplýva, že: *„Ústavní soud opětovně zdůraznil nutnost dodržování pravidel legislativního procesu, neboť elementárním požadavkem i jen formálně chápaného právního státu je vyloučení libovůle z rozhodování orgánů veřejné moci, kdy nedodržení pravidel může vést nejen ke zpochybnění legitimity přijatého rozhodnutí (zákona), nýbrž i jeho legality, což v daném případě skutečně vedlo ke zrušení napadených ustanovení zákona, a to pro rozpor procedury jejich přijetí s ústavními zásadami demokratického právního státu... Ústavní soud... označil za základní princip parlamentního rozhodování i princip pluralismu... Za určující charakteristiku parlamentního rozhodování je tak rovněž třeba považovat princip veřejnosti zásadně uplatňovaný při projednávání zákonů, který směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory .. V neposlední řadě je třeba mezi demokratické principy legislativního procesu zahrnout i princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin... Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice... lze zařadit zejména práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách; práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné.“* (pozri nálezy Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

50. Aj v prípade hodnotenia dodržania ústavných princípov legislatívneho procesu národnou radou pri prijímaní zákonov však ústavný súd plne rešpektuje princíp deľby moci a vyváženosti vzťahov jednotlivých zložiek moci. Národná rada ako jediný zákonodarný a ústavodarný orgán verejnej moci, ktorý disponuje (na rozdiel od ústavného súdu) legitimitou priamo od nositeľov moci v štáte, je povolaná na prijímanie všeobecne záväzných právnych predpisov a je priestorom, kde by mala práve počas legislatívneho procesu prebiehať diskusia. Aj z toho dôvodu je možnosť zásahu do legislatívneho procesu vo forme prieskumu dodržania jeho ústavných princípov zo strany ústavného súdu nutné vykladať reštriktívne v súlade s doktrínou minimalizácie zásahov a sebaobmedzovania.

51. Z pohľadu dopadov na právne vzťahy adresátov práva a na princípy demokratického právneho štátu je rozhodujúca predovšetkým ústavnosť obsahu produktu legislatívneho procesu, teda prijatého zákona, kde ústava explicitne a jasne vyžaduje súlad zákona s právnymi predpismi vyššej právnej sily.

52. Zároveň platí, že aj pri skúmaní dodržania ústavných princípov legislatívneho procesu národnou radou pri prijímaní zákonov je nutné na prípadné pochybenia národnej rady nazerať optikou ich ústavnoprávnej intenzity.

53. Ústavný súd tiež zdôrazňuje, že nie každé zákonné ustanovenie upravujúce legislatívny proces v národnej rade je odrazom určitého ústavného princípu. Nevyhnutným predpokladom derogačného zásahu ústavného súdu do legislatívy pre vady v rámci priebehu legislatívneho procesu je existencia záveru, že v rámci legislatívneho procesu bol porušený konkrétny princíp legislatívneho procesu plynúci priamo z ústavy.

54. Takými princípmi sú (okrem princípu legality podľa čl. 2 ods. 2 ústavy) **princípy materiálneho právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy**, medzi ktoré môžeme zaradiť princíp slobodnej súťaže politických strán, princíp väčšinového rozhodovania a ochrany menšiny, princíp verejnosti v zmysle práva verejnosti oboznámiť sa s návrhom zákona a predostrieť pripomienky. Tieto princípy našli na zákonnej úrovni svoje ukotvenie napr. vo forme zákazu tzv. divokých jazdcov, zákazu tzv. prílepkov, možnosti prerokovať návrh zákona v skrátenom legislatívnom konaní len za stanovených podmienok a pod. (§ 6 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov, § 94 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku, § 89 zákona o rokovacom

poriadku a ďalšie). Prienik námietok navrhovateľov uplatnených v tomto konaní s identifikovanými ústavnoprávnymi princípmi vzťahujúcimi sa na legislatívny proces plynúcimi z čl. 1 ods. 1 ústavy je možno rozdeliť na tri časti – zákaz prílepkov, absencia dôvodovej správy, krátke legisvankačné lehoty.

55. V prerokúvaných veciach bola sporná právna úprava (v oboch prípadoch, pozn.) prijatá na poslanecký pozmeňujúci návrh predložený v súlade s § 29 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku vo Výbore Národnej rady Slovenskej republiky pre sociálne veci, resp. vo Výbore Národnej rady Slovenskej republiky pre zdravotníctvo. Predmetný poslanecký návrh dopĺňal čl. I predloženého vládneho návrhu zákona, teda tú časť vládneho návrhu zákona, ktorá upravuje základné vzťahy tvoriace predmet jeho úpravy (novela zákona o sociálnom poistení, resp. o zdravotnom poistení, pozn.). Nešlo teda o nový návrh zákona, resp. tzv. „prílepok“, ktorý by predstavoval nepriamu novelizáciu iného nesúvisiaceho právneho predpisu. Navrhovateľ novely, zastúpený ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, resp. ministrom zdravotníctva Slovenskej republiky, vyslovil s predloženým poslaneckým návrhom súhlas v úvodnom slove druhého čítania o návrhu zákona v pléne národnej rady a prebehla k nemu plenárna diskusia v druhom čítaní. Popísaný postup zodpovedá požiadavkám § 94 ods. 2 rokovacieho poriadku. Dotknuté parlamentné výbory o poslaneckom návrhu hlasovali, akceptovali ho a odporučil plénu národnej rady vládny návrh zákona aj s uvedenými pozmeňovacími návrhmi schváliť, čím sa stal súčasťou spoločnej správy, o ktorej hlasovalo plénum národnej rady v druhom čítaní. Skrátenie lehoty 48 hodín medzi druhým a tretím čítaním návrhu v súlade s rokovacím poriadkom odsúhlasilo plénum národnej rady svojím hlasovaním.

56. Ústavný súd nezistil **rozpor s právnymi normami upravujúcimi legislatívny proces**, práve naopak, ide o postup aprobovaný § 29 ods. 1 rokovacieho poriadku, ktorý priznáva poslancom možnosť podávať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k prerokúvaným veciam bez obmedzenia ich rozsahu alebo charakteru. Pozmeňujúce návrhy predstavovali priamu novelizáciu zákona o sociálnom poistení, resp. zákona o zdravotnom poistení, nedošlo teda k porušeniu zákazu prílepkov (§ 94 ods. 3 rokovacieho poriadku). Navrhovatelia správne poukazujú na negatíva, ktoré takáto tvorba právnych predpisov prináša vo forme nedostatku odbornej diskusie, oboznámenia verejnosti s jeho obsahom, širšieho zapojenia parlamentnej menšiny i odbornej verejnosti do diskusie o ňom. Uvedené javy sú však dôsledkom zákonom predvídaného legislatívneho postupu, ktorý rešpektuje účinné presadenie poslaneckej iniciatívy v priebehu procesu tvorby právnych predpisov. Inými slovami, takýto postup je v súlade s právnou úpravou rokovacieho poriadku, čiže v prejednávanej veci absentuje porušenie pravidiel legislatívneho procesu (nezákonnosť napádaného postupu), ktorá je prvým predpokladom na vyslovenie neústavnosti prijatej normy z procesných dôvodov. Zároveň platí, že až hrubé a svojvoľné porušenie a nerešpektovanie princípov legislatívneho procesu národnou radou je v zásade spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou. Pokiaľ právna úprava rokovacieho poriadku v tejto oblasti nebola vyhlásená za protiústavnú rozhodnutím ústavného súdu (čo nie je predmetom tohto konania, keďže navrhovatelia vyslovenie nesúladu ustanovení rokovacieho poriadku nenavrhli, pozn.), platí prezumpcia jej ústavnosti.

57. Namietaná **absencia dôvodovej správy** k predloženému poslaneckému návrhu je javom nežiaducim z hľadiska princípu verejnosti procesu, ktorý môže mať vplyv na kvalitu zákona z hľadiska odbornosti (pre absenciu pripomienok odbornej verejnosti k návrhu), ako aj verejnej akceptovateľnosti predkladaného návrhu. Nemožno tejto vade však pripísať potrebnú ústavnú relevanciu pre jej nižšiu intenzitu, keďže rozpoznateľný legitímny účel predmetná úprava materiálne sledovala aj bez jeho explicitného vyjadrenia formou dôvodovej správy.

58. Ďalšou relevantnou námietkou navrhovateľov je poukaz na pnutie **krátkych legisvakančných** lehôt nových právnych úprav s princípom právnej istoty nesporne obsiahnutým v čl. 1 ods. 1 ústavy. Legisvakančná lehota zmeny zákona o sociálnom poistení bola 65, resp. 60 dní, čo ústavný súd nepovažuje za významne problematické z hľadiska jej dĺžky značne presahujúcej dispozitívny zákonný minimálny limit (15 dní), ktorá poskytla povinným subjektom dostatočný časový priestor na adaptáciu na zmenené podmienky. Ústavný súd ju z hľadiska pnutia s princípom právnej istoty podľa čl. 1 ods. 1 ústavy považuje za ústavne akceptovateľnú.

59. Zásadné výhrady má však ústavný súd k štvordňovej legisvakančnej lehote stanovenej v prípade novely zákona o zdravotnom poistení. K tomu vláda i národná rada vo svojich stanoviskách upriamili pozornosť na § 19 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov, podľa

ktorého je v prípadoch odôvodnených naliehavým všeobecným záujmom možné skrátiť túto lehotu až na deň vyhlásenia zákona v Zbierke zákonov. Za naliehavý všeobecný záujem označili súvis novely aj s procesom 4. etapy oddlžovania nemocníc, ktorý si vyžiadal zvýšené dodatočné zdroje, pričom na tento účel mali byť použité aj prostriedky získané napadnutou novelou. Uvedený dôvod sa môže javiť ako akceptovateľný všeobecný záujem pre mimoriadnu aplikáciu § 19 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov. Ústavný súd pri hodnotení ústavnej konformity tohto postupu vzal do úvahy aj fakt, že ide o normu upravujúcu vzťah k verejnému rozpočtu, ktorá musí mať začiatok účinnosti stanovený k 1. januáru kalendárneho roka, ako aj to, že vo vzťahu k významnej skupine povinných subjektov (SZČO) sa reálne uplatnila s dostatočným časovým odstupom z dôvodu výkonu ročného zúčtovania poistného k 30. septembru 2017. Zvýšený ekonomický tlak bol vyvinutý najmä na skupinu zamestnávateľov, ktorý však bol rozložený po 1/12 zvýšených výdavkov postupne v každom kalendárnom mesiaci. S časovým odstupom je však zrejmé, že nešlo o tlak likvidačný.

60. Na základe načrtnutých úvah ústavný súd celkom výnimočne s prihliadnutím na skutkové okolnosti veci dospel k záveru, že ani uvedená procesná záťaž nie je spôsobila v okolnostiach tejto veci viesť ústavný súd k vysloveniu porušenia čl. 1 ods. 1 ústavy pre jej „podprahovú“ ústavnoprávnu intenzitu.

61. Ústavný súd preto návrhu skupiny poslancov ani na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 ústavy nevyhovel.

Poučenie: Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 2. februára 2022

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 888 91 864, +421 2 888 91 865, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.