ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2025

Vyhlásené: 31. 1. 2025 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

21

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 7/2024-132
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Miloša Maďara, Petra Molnára, 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 :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.
Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. PL. ÚS 7/2024-35 z 24. apríla 2024 v súlade s § 56 ods. 5 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“) prijal v celom rozsahu na ďalšie konanie 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) 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“). V označenom uznesení návrhu navrhovateľov na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona nevyhovel.
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 vzniesla 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 rokovaniach 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“ alebo „rokovací poriadok“) 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 (plénum) 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 verejnej správy“) 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 provizórium 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 verejnej správy, 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 navrhovatelia 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. Navrhovatelia 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. Navrhovatelia 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.

II.
Stanoviská účastníkov konania, stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, ústne pojednávanie

II.1. Stanovisko národnej rady:

11. Národná rada vo svojom stanovisku z 19. septembra 2024 poukázala na úpravu zákona o rokovacom poriadku a vyjadrila názor, že zmysel a obsah všetkých dotknutých ustanovení boli dodržané. Osobitne poukázala na skutočnosť, že v zmysle § 87 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku sa návrh zákona o štátnom rozpočte prerokuje len v druhom a treťom čítaní, čo podľa názoru národnej rady predstavuje vyjadrenie výnimočnosti a dôležitosti návrhu zákona o štátnom rozpočte. Z citovaného ustanovenia priamo vyplýva, že k takémuto návrhu nie je potrebné viesť akúkoľvek všeobecnú rozpravu v rámci prvého čítania týkajúcu sa politického konsenzu na prijatí zákonného riešenia navrhovanej úpravy. Počas rokovania o návrhu zákona o štátnom rozpočte v druhom čítaní vo výboroch národnej rady nebola rozprava k nemu nijakým spôsobom obmedzovaná a každý poslanec, ktorý mal záujem, sa mohol k návrhu zákona vyčerpávajúco vyjadriť a podať k návrhu zákona pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, čo však poslanci národnej rady nevyužili.

12. V druhom čítaní sa návrh zákona o štátnom rozpočte začal prerokúvať v pléne národnej rady na jej 6. schôdzi 20. decembra 2023 o 9.00 h, z čoho vyplýva, že výbory národnej rady mali na prerokovanie návrhu zákona o štátnom rozpočte päť pracovných dní. Do rozpravy počas druhého čítania v pléne národnej rady sa k návrhu zákona o štátnom rozpočte písomne prihlásilo 54 poslancov. K návrhu zákona o štátnom rozpočte zaujal stanovisko aj Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky prostredníctvom jeho predsedu, ktorý vystúpil v rozprave v pléne národnej rady, ako aj na rokovaní výboru národnej rady pre financie, rozpočet a menu.

13. Vzhľadom na veľký počet poslancov prihlásených do rozpravy, ako aj množstvo faktických poznámok poslancov reagujúcich na každého z rečníkov sa na základe procedurálneho návrhu predsedu národnej rady národná rada 20. decembra 2023 o približne 17.00 h hlasovaním

uzniesla, že sa o návrhu zákona o štátnom rozpočte v pléne národnej rady bude rokovať až do skončenia samotného bodu. O deň neskôr (21. decembra 2023 o 17.00 h), s prihliadnutím na priebeh rozpravy a povahu prednášaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, národná rada v zmysle § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku na základe návrhu predsedu národnej rady hlasovaním rozhodla o uzavretí rozpravy, čím sa rozprava bezprostredne ukončila. Obsahom rozpravy v druhom čítaní, ktorá trvala približne 31 hodín, bol takmer výlučne prednes 4 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktorých predmetom bol prepis tabuľkovej časti návrhu zákona o štátnom rozpočte s drobnými úpravami jednotlivých výdavkových položiek bez reálneho premietnutia navrhovaných zmien do ďalších príslušných ustanovení návrhu zákona. Poslancom prihláseným do rozpravy, ktorým sa neumožnilo vystúpiť v rozprave z dôvodu jej uzavretia, bolo umožnené v zmysle § 35 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku odovzdať predsedajúcemu svoj písomný prejav aj s pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi. Dovedna bolo takto poslancami odovzdaných 21 pozmeňujúcich návrhov, ktoré boli následne zverejnené na webovom sídle národnej rady, a poslanci, ako aj verejnosť sa s nimi mohli kedykoľvek oboznámiť. Písomné prejavy týchto poslancov sa rovnako zahrnuli aj do doslovnej zápisnice o schôdzi národnej rady s označením, že prejavy neboli prednesené ústne. Podľa § 29 zákona o rokovacom poriadku bolo k návrhu zákona v rozprave prednesených, resp. predsedovi národnej rady odovzdaných spolu 25 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rozsahu takmer 1300 strán textu. Absolútna väčšina týchto návrhov však podľa názoru národnej rady vzhľadom na ich obsahový charakter nebola predkladaná na účel zmeny samotnej úpravy, resp. s cieľom premietnutia odporúčaní vyplývajúcich zo stanoviska Rady pre rozpočtovú zodpovednosť do návrhu zákona, ale len ako nástroj na vytvorenie obštrukcie a umelé predlžovanie rozpravy, čo možno preukázať prepismi z rozpravy. Doslovný prednes pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v pléne národnej rady navyše vo veľkej väčšine prípadov ani nezodpovedal ich písomnému vyhotoveniu, tak ako vyžaduje § 29 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku.

14. K hlasovaniu o návrhu zákona o štátnom rozpočte v druhom čítaní sa následne pristúpilo 21. decembra 2023 o približne 18.00 h, pričom sa postupne hlasovalo o všetkých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch tak prednesených v rozprave, ako aj predsedovi národnej rady odovzdaných, z ktorých ani jeden nebol národnou radou schválený. Do tretieho čítania sa po otvorení rozpravy neprihlásil žiaden poslanec. Za návrh zákona o štátnom rozpočte následne hlasovalo 79 poslancov. Schválený zákon bol podpísaný v zmysle čl. 87 ods. 3 prvej vety ústavy predsedom národnej rady, predsedom vlády a prezidentkou Slovenskej republiky. Po podpise ústavnými činiteľmi bol schválený zákon odoslaný na uverejnenie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, v ktorej bol vyhlásený 31. decembra 2023 pod číslom 534/2023 Z. z.

15. Národná rada vo vzťahu k námietkam navrhovateľov poukázala na judikatúru ústavného súdu o tom, že porušenie pravidiel legislatívneho procesu národnej rady je spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou zásadne iba v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu, ktoré musí nadobudnúť ústavnú intenzitu. Taktiež poukázala na záver ústavného súdu spočívajúci v tom, že ústavný súd vzhľadom na prelínanie demokracie a právneho štátu konštantne pristupuje k prieskumu legislatívneho procesu v modalite sebaobmedzenia a zdržanlivosti. Napokon upriamila pozornosť na ústavným súdom judikovaný záver, že ochrana parlamentnej menšiny nemá za cieľ chrániť menšinu pred rozhodnutiami väčšiny, ale umožniť menšine prezentovať svoj názor v rozhodovacom procese parlamentu.

16. Pokiaľ ide o inštitút okamžitého uzavretia rozpravy zakotvený v § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku, tento predstavuje legitímny nástroj určený na zachovanie a zabezpečenie princípov racionality a efektívnosti zákonodarstva, procedurálnej spravodlivosti, vypočutia názoru politických strán zastúpených v parlamente, ochrany práv všetkých poslancov či zabránenie obštrukciám legislatívneho procesu, ktorý je možné použiť v akomkoľvek štádiu rokovania o návrhu zákona. Ak totiž parlament zostane nečinný, resp. nefunkčný, pretože je vystavený obštrukciám, či už jednotlivých poslancov, alebo celej parlamentnej menšiny, nemôžu svoje práva vykonávať ani ostatní poslanci. Parlament nie je schopný plniť svoje funkcie, ktoré mu ústava priznáva a pri ktorých výkone je ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán nezastupiteľný. Obštruovanie parlamentu znamená, že ostatní poslanci nemôžu vykonávať ich poslanecký mandát, čo predstavuje zásah do ich práv.

17. V súvislosti s dôvodnosťou využitia § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku možno podľa

národnej rady poukázať na nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 30/23, ktorý v prípade obštrukcií opozície konštatoval, že parlamentná opozícia môže k dosiahnutiu vlastných politických cieľov odďaľovať či blokovať rozhodnutia prijímané parlamentnou väčšinou k dosiahnutiu ich politických cieľov. Zneužívanie tohto práva však nemá viesť k oslabeniu či znemožneniu efektívneho výkonu moci vládnucej väčšiny. Preto je potrebné, aby jednotlivým obštrukčným a blokačným právam parlamentnej opozície zodpovedali aj určité povinnosti a zodpovednosť za ich výkon. Zmyslom zákonodarného procesu je totiž prejednanie a schválenie (alebo zamietnutie) návrhu zákona, a nie odďaľovanie jeho prijatia a obštrukcie vedúce k paralýze tohto procesu. Obštrukcie preto nemajú viesť k paralyzovaniu legislatívnej činnosti poslaneckej snemovne, pretože potom by väčšina (v rozpore s čl. 6 prvej vety Ústavy Českej republiky) nebola schopná presadiť svoju vôľu slobodným hlasovaním. Obštrukciami teda síce môže parlamentná menšina deklarovať svoj rozhodný nesúhlas s návrhom zákona, avšak v okamžiku, keď svojimi obštrukciami zásadným spôsobom naruší fungovanie poslaneckej snemovne, je parlamentná väčšina oprávnená vykonať adekvátne opatrenia k zaisteniu ich fungovania.

18. Národná rada poukázala na to, že efektívna činnosť parlamentu je protipólom k zdanlivo neobmedzenej parlamentnej diskusii. V rámci efektívnej činnosti parlamentu má byť legislatívny proces regulovaný tak, aby prinášal výsledky v rozumnom čase. Parlament je zástupcom ľudu s demokratickou legitimitou. Z toho vyplýva aj zodpovednosť parlamentu prijímať právne predpisy, ktoré regulujú sociálnu realitu. Parlament má ústavnú povinnosť prijímať zákony. Regulovanie parlamentnej rozpravy nemôže byť samoúčelné a tiež nemôže poprieť jej význam v demokratickom a materiálnom právnom štáte v jej podstate. Pri nastavení pravidiel parlamentnej rozpravy je potrebné vziať do úvahy princípy racionality a efektívnosti zákonodarstva, procedurálnej spravodlivosti, vypočutia strán zastúpených v parlamente, ochrany práv všetkých poslancov či zabránenie obštrukciám.

19. V súvislosti s už uvedenými skutočnosťami národná rada konštatovala, že vládny návrh zákona o štátnom rozpočte bol predložený národnej rade riadne a v súlade so zákonom o rokovacom poriadku, každý poslanec mal možnosť oboznámiť sa s ním, predniesť k návrhu svoje stanovisko, vyjadriť svoje výhrady, prípadne navrhnúť jeho zmeny či doplnenie, či už na rokovaní výborov národnej rady, ako aj počas prerokovania návrhu zákona v pléne národnej rady, ale tiež možnosť oboznámiť sa s takýmito navrhovanými zmenami či doplneniami prednesenými inými poslancami ešte pred hlasovaním. Každý poslanec mal možnosť prihlásiť sa do rozpravy a vystúpiť v nej alebo reagovať faktickou poznámkou na vystúpenie iného poslanca v rozprave, či priamo konfrontovať navrhovateľa. Rovnako tak aj návrh predsedu národnej rady na postup podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku pri prerokúvaní návrhu zákona o štátnom rozpočte bol predložený a schválený v zmysle zákona o rokovacom poriadku na účel zefektívnenia parlamentnej rozpravy, ako aj zabránenia obštrukciám.

20. Národná rada ďalej poukázala na skutočnosť, že § 11 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy požaduje, aby bol návrh zákona o štátnom rozpočte na nasledujúci rozpočtový rok schválený národnou radou do 31. decembra bežného rozpočtového roka. Neschválenie návrhu zákona o štátnom rozpočte do konca roka znamená rozpočtové provizórium podľa § 11 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, čo je síce predvídaný zákonný stav, ktorý však slúži iba na to, aby zabezpečil nevyhnutný legálny základ pre financovanie činností a úloh štátu a jeho minimálne nevyhnutný chod až do schválenia zákona o štátnom rozpočte.

21. Postup určenia limitu verejných výdavkov zveruje ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti osobitnému zákonu, ktorým je zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Tento zákon v § 4 ods. 3 ustanovuje limit verejných výdavkov ako súčasť rozpočtu verejnej správy, ktorý sa zostavuje a realizuje v súlade s limitom verejných výdavkov. Následne § 30aa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy limit verejných výdavkov definuje a rámcovo ustanovuje základné pravidlá jeho určenia, ako aj procesný postup jeho predkladania a schválenia národnou radou. V § 30aa ods. 1 sa ustanovuje, že limit verejných výdavkov sa určuje na každý rozpočtový rok príslušného volebného obdobia národnej rady. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 15. decembra 2023 v zmysle § 30aa predložila do národnej rady na schválenie limit verejných výdavkov na roky 2024 – 2027 (tlač 118), ktorý by v novom volebnom období nahradil doteraz platné limity, národná rada však citovaný dokument 27. februára 2024 neschválila.

22. Národná rada v reakcii na skutočnosť, že neboli schválené limity výdavkov na roky 2024 –

2027 predložené Radou pre rozpočtovú zodpovednosť s cieľom splniť míľnik Plánu obnovy a odolnosti „Zavedenie výdavkových stropov v zákone č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách – 18R02“ a zabezpečiť jeho implementáciu vo vzťahu k rozpočtu verejnej správy na rok 2024, schválila 9. mája 2024 zákon č. 118/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 118/2024 Z. z.“). Zákon č. 118/2024 Z. z. v čl. I bode 28 (§ 37p) priamo určil konkrétnu výšku limitu verejných výdavkov na rok 2024 (§ 37p ods. 1) a zároveň v § 37p ods. 2 a 3 ustanovil povinnosť Ministerstvu financií Slovenskej republiky určiť a oznámiť limity verejných výdavkov na rok 2024 jednotlivým subjektom verejnej správy a ďalším súčastiam verejnej správy, ktoré budú pre nich záväzné. Schválením zákona č. 118/2024 Z. z. sa zabezpečilo, že štátny rozpočet na rok 2024 sa bude realizovať v súlade s celkovým limitom verejných výdavkov ustanoveným v § 37p ods. 1 na rok 2024 a v súlade s limitmi verejných výdavkov určenými a oznámenými jednotlivým subjektom verejnej správy a ďalším súčastiam verejnej správy, ktoré sú rozpočtované v rozpočte verejnej správy. Systém určenia a postup schvaľovania limitu verejných výdavkov podľa § 30aa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa v zmysle § 37p ods. 4 začne uplatňovať prvýkrát v 9. volebnom období pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027.

23. Národná rada dospela vzhľadom na už uvedené k záveru, že ústavný súd by mal návrhu nevyhovieť.

II.2. Stanovisko vlády Slovenskej republiky:

24. Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), vo svojom stanovisku vo všeobecnosti odkázala na potrebu rešpektovania systému trojdelenia štátnej moci a z toho vyplývajúcu zdržanlivosť ústavného súdu pri zásahoch do činnosti národnej rady. Osobitne poukázala na to, že porušenie pravidiel legislatívneho procesu môže samo osebe spôsobiť protiústavnosť prijatého zákona len vtedy, ak ide o závažné a svojvoľné konanie zákonodarcu.

25. Účelom ústavnej kontroly legislatívneho procesu je podľa vlády ochrana parlamentnej menšiny, ktorá predstavuje v demokratických systémoch vládnutia dôležitý prvok. Ochrana parlamentnej menšiny však s odkazom na judikatúru ústavného súdu nespočíva v ochrane pred rozhodnutiami väčšiny, ale umožňuje menšine vyjadriť svoj názor počas rozhodovacieho procesu v parlamente.

26. Pokiaľ ide o argumentáciu týkajúcu sa prerokovania návrhu zákona v Hospodárskej a sociálnej rade Slovenskej republiky, napriek významu tohto poradného orgánu vlády prerokovanie návrhu zákona v ňom, resp. lehota, v akej bol v tejto rade návrh zákona prerokovaný, nie je predmetom ústavnej úpravy a ani nemá vzťah k rokovaniu národnej rady o návrhu zákona a právam poslancov národnej rady v zákonodarnom procese. Tieto argumenty preto podľa vlády nemajú ústavnú intenzitu.

27. Čo sa týka lehoty na prerokovanie návrhu napadnutého zákona vo výboroch národnej rady, vláda dáva do pozornosti, že § 74 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku o tom, že táto lehota nesmie byť kratšia ako 30 dní odo dňa pridelenia, sa pri rokovaní o návrhu zákona o štátnom rozpočte nepoužije. Podľa § 87 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku totiž pre rokovanie o návrhu zákona o štátnom rozpočte platí výnimka, resp. pravidlo, že o lehote podľa § 74 ods. 2 rozhodne predseda národnej rady.

28. Vo vzťahu k § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku odkázala vláda na stanovisko národnej rady. Nad rámec neho uviedla, že zo znenia § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku nevyplýva jeho obmedzenie vzhľadom na štádium rokovania o návrhu zákona, možno ho teda použiť v každom čítaní. Jeho použitie národnou radou v druhom čítaní, ako tomu bolo pri napadnutom zákone, nie je zákonom o rokovacom poriadku vylúčené, resp. neprípustné. Rovnako tak nie je v § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku ani vecné obmedzenie použitia tohto ustanovenia. Zákon o rokovacom poriadku obsahuje v § 87 osobitné ustanovenia k rokovaniu národnej rady o návrhu zákona o štátnom rozpočte. Ich súčasťou nie je vylúčenie použitia § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku pri rokovaní o návrhu zákona o štátnom rozpočte.

29. Ustanovenie § 35 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku zaručuje poslancom, ktorí boli prihlásení do rozpravy pred jej uzavretím rozhodnutím národnej rady, aby ich písomný prejav bol súčasťou zápisnice o schôdzi národnej rady a aby ich pozmeňujúce a doplňujúce návrhy boli rozdané poslancom, boli zverejnené na webovom sídle národnej rady (§ 82 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku), boli spoločným spravodajcom prečítané pred hlasovaním a najmä aby sa o nich hlasovalo. Úprava v § 35 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku tak podľa vlády zakladá stav, ako keby bol pozmeňujúci návrh podaný, pričom všetci poslanci majú možnosť sa s ním riadne oboznámiť jeho zverejnením na webovom sídle národnej rady.

30. Vláda zdôraznila, že ak parlament zostane nečinný, resp. nefunkčný, pretože je vystavený obštrukciám, nemôžu svoje práva vykonávať ani ostatní poslanci. Parlament nie je schopný plniť svoje funkcie, ktoré mu ústava priznáva a pri ktorých výkone je nezastupiteľný. Obštruovanie parlamentu znamená, že ostatní poslanci nemôžu vykonávať ich poslanecký mandát, čo predstavuje zásah do ich práv. Parlamenty preto vo svojich rokovacích poriadkoch hľadajú regulačné riešenia, ktoré pri rešpektovaní slobody prejavu poslanca v parlamente ako základu parlamentnej práce zabezpečia tiež ochranu rovnakých práv ostatných, resp. všetkých poslancov, a tiež zabezpečia ústavou predpokladaný výkon parlamentných právomocí.

31. V prípade napadnutého zákona išlo podľa vlády navyše o výnimočnú situáciu, pretože obštrukcia parlamentnej opozície nesmerovala k samotnému napadnutému zákonu, ale smerovala k predlžovaniu rokovania o napadnutom zákone s cieľom oddialiť rokovanie národnej rady o úplne inom návrhu zákona, a to o návrhu novely Trestného zákona (tlač 106).

32. Táto taktika v skutočnosti podľa vlády znamenala, že tí poslanci opozície, ktorí v rozprave k návrhu napadnutého zákona vystupovali, predkladali rozsiahle pozmeňujúce návrhy, ktoré predstavovali v podstate len prepis návrhu napadnutého zákona a jeho príloh s miernymi úpravami. Takéto pozmeňujúce návrhy nielenže nepredstavovali žiadne zlepšenie návrhu napadnutého zákona, ale v snahe oddialiť schválenie úplne iného zákona (tlač 106) súčasne odďaľovali schválenie napadnutého zákona.

33. Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, ktoré boli podané v druhom čítaní, možno za takéto podľa vlády pokladať iba formálne. Účelom pozmeňujúceho návrhu ako takého je zmena návrhu zákona, ktorá smeruje k jeho skutočnej obsahovej zmene, je spracovaná podľa požiadaviek legislatívnej techniky a je riadne odôvodnená. Ak bolo snahou poslancov podávajúcich pozmeňujúce návrhy vylepšiť napadnutý zákon či dokonca do jeho obsahu premietnuť stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, vláda poukazuje na to, že toto podané pozmeňujúce návrhy nespĺňajú a neobsahujú. Napriek tomu, že všetky pozmeňujúce návrhy okrem jedného majú rozsah 56 až 71 strán, nie je z ich obsahu zrejmé, čo ním konkrétny navrhovateľ sledoval. Celkovo bolo podaných 25 pozmeňujúcich návrhov, z toho jeden mal rozsah dve strany, tri mali rozsah 56 strán, 14 malo rozsah 57 strán, dva mali rozsah 58 strán, jeden mal rozsah 59 strán, jeden mal rozsah 60 strán a tri mali rozsah 71 strán. Napriek obrovskému rozsahu každého jedného podaného a zverejneného pozmeňujúceho návrhu sú texty v rozsahu až do 71 strán odôvodnené vo všetkých prípadoch iba jednou, nanajvýš dvoma vetami – „Navrhuje sa precizovanie legislatívneho textu.“, resp. „Navrhuje sa zmena výdavkov.“. Ani jeden z pozmeňujúcich návrhov nebol podľa vlády odôvodnený stanoviskom Rady pre rozpočtovú zodpovednosť či inými skutočnosťami spojenými s Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, limitmi verejných výdavkov či niečím iným, čo navrhovatelia mylne vyvodzujú z čl. 55a ústavy.

34. Vláda ďalej vo svojom stanovisku poukázala na to, že použitá obštrukcia ohrozovala schválenie zákona o štátnom rozpočte na rok 2024 v čase do 31. decembra 2023. Význam zákona o štátnom rozpočte je pritom daný na ústavnej úrovni čl. 86 písm. g) a čl. 93 ods. 3 ústavy a na úrovni zákona najmä § 4, § 6 a § 14 a nasl. zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a § 87 zákona o rokovacom poriadku. Význam štátneho rozpočtu je podľa vlády na ústavnej úrovni ďalej zdôraznený tým, že môže byť schválený iba zákonom. Tým nie je stanovená iba jeho forma, ale je tým dané najmä to, že jediný orgán, ktorý môže o štátnom rozpočte v Slovenskej republike rozhodnúť, je národná rada ako jediný zákonodarný orgán.

35. Skutočnosť, že návrh zákona o štátnom rozpočte sa podľa § 87 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku prerokuje rovno v druhom čítaní, je podľa vlády potrebné chápať tak, že zákon pokladá dôležitosť štátneho rozpočtu za takú vysokú, že nepokladá jeho prerokovanie v prvom čítaní za potrebné. Pritom práve v prvom čítaní sa rozhoduje o tom, či národná rada vôbec

bude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona. Pri návrhu zákona o štátnom rozpočte je toto vylúčené a jeho prerokovanie v druhom čítaní je automaticky dané. Takýto účinok nespája právny poriadok so žiadnym iným návrhom zákona v žiadnej inej veci.

36. Neschválenie návrhu zákona do konca roka znamená rozpočtové provizórium podľa § 11 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Vláda síce čiastočne prisvedčuje navrhovateľom v tom, že rozpočtové provizórium je predvídaný zákonný stav, ale iste nie je možné sa stotožniť s jeho zjednodušovaním a bagatelizovaním jeho dôsledkov na hospodárenie Slovenskej republiky. Podľa vlády práve neschválenie zákona o štátnom rozpočte predstavuje ohrozenie naplnenia princípov hospodárstva Slovenskej republiky podľa čl. 55 ods. 1 ústavy.

37. V kontexte dôsledkov rozpočtového provizória je podľa vlády potrebné vnímať aj skutočnosť, že postup podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku bol použitý už po 24 hodinách obštrukcie. Mohlo by sa zdať, že išlo o krátky čas, ktorý by taký postup ešte neopodstatňoval, opak je ale pravdou. Obštrukcia je nástroj, ktorý smeruje práve k tomu, aby sa predlžovaním alebo dokonca prerušením, či úplne zastavením rokovania parlamentu oddialilo alebo úplne zmarilo schválenie nejakého návrhu zákona a tým aj jeho účinnosť. Typicky ide o situáciu, ak je snaha navrhovateľa zákona dosiahnuť z politických dôvodov čo najskoršiu účinnosť zákona a snaha obštruujúcich poslancov smeruje k opaku. Obštrukcia je tak súčasťou politickej súťaže v parlamente a účinnosť zákona je jej „obeťou“.

38. Ak právny poriadok nevyžaduje schválenie právnej úpravy určitých spoločenských vzťahov k nejakému dátumu alebo do nejakého dátumu a účinnosť zákona je bez ďalších dopadov výlučným rozhodnutím parlamentu, podľa vlády je miera tolerancie dĺžky trvania obštrukcie vyššia ako v situácii, ak právny poriadok predpokladá schválenie zákona do nejakého momentu s dopadmi, ak sa tak nestane. V Slovenskej republike je to výlučne a práve prípad zákona o štátnom rozpočte. Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy svojou formuláciou v § 11 ods. 1 požaduje, aby bol návrh zákona o štátnom rozpočte na nasledujúci rozpočtový rok schválený národnou radou do 31. decembra bežného rozpočtového roka.

39. Vláda ďalej zdôraznila, že len samotná skutočnosť, že rokovanie sa nevyvíjalo podľa predstáv a požiadaviek opozície a že sa v tomto rokovaní nepresadil ňou želaný výsledok, nemôže znamenať jej valcovanie. O valcovaní opozície by bolo možné hovoriť vtedy, ak v dôsledku hrubého a svojvoľného porušenia pravidiel rokovania o návrhu zákona nemohli jej príslušníci riadne vykonávať svoje mandáty. Vtedy má porušenie pravidiel rokovania o návrhu zákona ústavnú intenzitu. O hrubosti a svojvoľnosti by sa dalo hovoriť iba vtedy, ak by rokovanie o návrhu zákona prebiehalo spôsobom, ktorý v rokovacom poriadku upravený nie je, pričom práve taký spôsob rokovania by popieral práva opozičných poslancov, alebo ak by rokovanie prebiehalo podľa pravidiel stanovených rokovacím poriadkom, ale tieto by boli účelovo použité proti opozícii spôsobom, ktorý rokovací poriadok neumožňuje.

40. V konkrétnom prípade nebolo podľa vlády porušené právo poslancov podať pozmeňujúce návrhy a oboznámiť sa s podanými pozmeňujúcimi návrhmi. Všetky pozmeňujúce návrhy boli odovzdané spoločnému spravodajcovi a podľa § 82 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku boli zverejnené na webovom sídle národnej rady. Každý poslanec tak mal možnosť predpokladanú zákonom o rokovacom poriadku sa s podanými pozmeňujúcimi návrhmi riadne oboznámiť. V súvislosti s námietkou o tom, že spoločný spravodajca neprečítal úplné znenie týchto pozmeňujúcich návrhov, dáva vláda do pozornosti, že v tomto prípade ide o konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, teda o abstraktnú ochranu ústavnosti, a úlohou ústavného súdu nie je posudzovať praktickú aplikáciu nejakého ustanovenia, navyše, ak ani toto ustanovenie (§ 35 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku) nie je predmetom návrhu, teda ono samo nie je napadnuté.

41. Slobodný výkon mandátu poslanca a z neho vyplývajúce práva poslancov podľa vlády nie sú základným právom alebo slobodou, ale súčasťou pôsobenia poslancov ako nositeľov verejnej moci. Právo poslancov vystúpiť v parlamentnej rozprave je realizáciou ich mocenského oprávnenia ako členov štátneho orgánu vykonávajúcich mandát, a nie realizáciou ich občianskeho práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ústavy. Uvedené vylučuje, že by v rozsahu čl. 26 mohlo dôjsť k zásahu do ústavného princípu chráneného čl. 31 ústavy.

42. Vláda zdôrazňuje, že poslanci v skutočnosti mali možnosť sa oboznámiť so všetkými podanými pozmeňujúcimi návrhmi, pretože všetky boli zverejnené na webovom sídle národnej rady, a preto nevidí zásah do práv poslancov riadne sa s podanými pozmeňujúcimi návrhmi

oboznámiť a môcť o nich v súlade so svojím svedomím a presvedčením hlasovať. Vzťah poslanca k návrhu zákona sa formuje v jeho svedomí a presvedčení (čl. 73 ods. 2 ústavy), ktoré sú primárne súčasťou jeho vnútorného, myšlienkového sveta. Poslanec nie je povinný toto svoje vnútorné svedomie a presvedčenie deklarovať navonok, ani nie je povinný preukazovať, že taký vzťah k návrhu zákona sformovaný má. Ten sa prejaví až v jeho hlasovaní.

43. Vo vzťahu k námietke nerešpektovania čl. 55a ústavy odkázala vláda na záver ústavného súdu o tom, že formulovaná požiadavka neznamená, že každé mocenské rozhodnutie priamo dopadajúce na verejné financie, ktoré nespĺňa predstavy ekonómov o dokonalej efektivite, je ihneď ústavne spochybniteľné. Ústava je sústavou hodnôt, ktoré často kolidujú, a tak aj požiadavka vyjadrená v jej čl. 55a je obmedziteľná a musí byť pripravená ustúpiť iným ústavným hodnotám. Obzvlášť to platí pri konflikte s hodnotou reprezentatívnej demokracie stelesnenej okrem iného v rozhodnutiach volených zástupcov ľudu o nakladaní s verejným majetkom.

44. V prípade čl. 55a ústavy by to bola kolízia s hodnotou reprezentatívnej demokracie stelesnenej národnou radou ako jediným zákonodarným orgánom pri výkone jeho zákonodarnej právomoci. Národná rada je povinná pri svojej zákonodarnej činnosti chrániť hodnotu dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky, ale súčasne táto hodnota nepredstavuje neprekročiteľnú prekážku jej výkonu, ak by nebola naplnená podľa ideálnych ekonomických predstáv, ale ustupuje zákonodarnej moci národnej rady, najmä ak táto napĺňa princípy čl. 55 ods. 1 ústavy.

45. Samotné ciele čl. 55a ústavy uvedené v jeho prvej vete nie sú v tomto článku ústavy (a ani na jej inom mieste) bližšie uvedené, resp. rozpracované z hľadiska ich obsahu a ich konkrétnych dopadov na činnosť orgánov verejnej moci. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky definuje o. i. aj časovým faktorom základného scenára v najbližších 50 rokoch, a to aj z hľadiska vplyvu salda rozpočtu verejnej správy na hospodárenie Slovenskej republiky. Ak sa dlhodobá udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky ústavne rámcuje 50 rokmi a napadnutý zákon upravuje štátny rozpočet Slovenskej republiky na jeden rok, nemôže podľa názoru vlády nastať stav, aby práve týmto zákonom upravujúcim štátny rozpočet iba na jeden rok došlo k narušeniu dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky s ústavnou intenzitou. To, že napadnutý zákon taký potenciál nemá, je ďalej dané aj tým, že ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky aj cez saldo rozpočtu verejnej správy. Štátny rozpočet ako predmet úpravy napadnutého zákona je podľa § 4 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy iba súčasťou rozpočtu verejnej správy.

46. Kým v prípade čl. 55a ústavy, resp. čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti môžeme hovoriť o určitej otvorenosti ústavnej textúry danej vyššou mierou abstrakcie znenia či vyššou všeobecnosťou ich znenia, a to v záujme ich čo najširšieho záberu, toto už neplatí vo vzťahu k čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Toto ustanovenie nie je abstraktné, resp. všeobecné, či dokonca neurčité a nemá ani otvorenú textúru. Ide o úplne jasné a jednoznačné ústavné pravidlo – postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon. Predmetom úpravy v čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti tak nie je samotný limit verejných výdavkov. Nie je tam žiadna ani minimálna hmotnoprávna úprava takýchto limitov, ich vzťah k iným inštitútom ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, práva a povinnosti či kompetencie orgánov verejnej moci s takýmito limitmi spojené ani procesné požiadavky na ich určenie. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti pozná limit verejných výdavkov iba v rozsahu časti nadpisu čl. 7, ale inak obsahovo tento inštitút na ústavnej úrovni vôbec neupravuje.

47. Predmetom úpravy čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je úprava formy ustanovenia postupu pri určení limitu verejných výdavkov. Touto ústavne predpísanou formou je zákon. Limit verejných výdavkov nemá ústavnú úpravu a tým nie je ústavný inštitút. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti limit verejných výdavkov ako ústavný inštitút, resp. ako nástroj (napr. na podporu cieľov podľa čl. 55a ústavy) neupravuje. Len samotné uvedenie týchto slov v časti nadpisu čl. 7 z limitu verejných výdavkov ústavný inštitút nerobí. V ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti nie je ani elementárna úprava definície, zmyslu alebo účelu limitu verejných výdavkov. Nie je preto možné hovoriť o tom, že ide o ústavný inštitút podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

48. Vláda poukazuje na to, že limit verejných výdavkov je zákonný inštitút. Jeho úprava je obsiahnutá v § 30aa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení zákona č. 101/2022 Z. z. Limit verejných výdavkov sa nevzťahuje iba na štátny rozpočet, ale ako rozpočtový nástroj sa vzťahuje na rozpočet verejnej správy ako taký. Z rozpočtového hľadiska sa tak limit verejných výdavkov vzťahuje na rozpočet verejnej správy, a nie obmedzene iba na štátny rozpočet, ktorý je len súčasťou rozpočtu verejnej správy. Limit verejných výdavkov ako zákonný inštitút nemôže predstavovať referenčný základ, resp. dokument pre posudzovanie súladu napadnutého zákona s ním, pretože medzi nimi nie je vertikálny vzťah.

49. Nad rámec toho a pre bližšie ozrejmenie veci vláda uvádza, že limit verejných výdavkov, na ktorý sa odvoláva návrh, nebol určený v súlade s už uvedeným zákonom. Z § 30aa ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy totiž vo vzťahu k určovaniu limitu verejných výdavkov platí princíp diskontinuity určovania limitu verejných výdavkov medzi volebnými obdobiami národnej rady.

50. Stanovenie princípu diskontinuity určovania limitu verejných výdavkov medzi volebnými obdobiami národnej rady nie je náhodné, ale vyplýva z podstaty parlamentného ústavného systému Slovenskej republiky. Jadrom ústavného systému Slovenskej republiky je vzťah parlamentu a vlády založený na parlamentnej dôvere vláde. Vyslovenie dôvery vláde národnou radou je naplnením podstaty parlamentnej formy vlády, v ktorej vláda získaním dôvery preberá na seba zodpovednosť za výkon svojich právomocí. Parlament vyslovuje vláde dôveru a materiálne ju tým legitimizuje na výkon ústavných právomocí a jemu vláda ústavne zodpovedá.

51. Pri určovaní limitu verejných výdavkov je stanovené pravidlo, že tento limit sa určuje na každý rozpočtový rok príslušného volebného obdobia národnej rady. Nejde teda o volebné obdobie národnej rady ako také, resp. o časový úsek štyroch rokov, ale právna úprava výslovne pracuje s pojmom „príslušné“ vo vzťahu k volebnému obdobiu národnej rady. To je potrebné chápať tak, že nejde o všeobecné volebné obdobie národnej rady, ale o konkrétne volebné obdobie, ktoré je príslušné na to, aby sa v ňom (resp. preň) určil limit verených výdavkov. Táto príslušnosť sa konkrétne týka každého jedného volebného obdobia národnej rady samostatne na časovej osi ich postupného plynutia. Uvedené nie je podľa vlády vyjadrením nejakej abstraktnej ústavnej konštrukcie, ale v kontexte štruktúry určovania limitu verejných výdavkov je aj naplnením parlamentného systému Slovenskej republiky. Ten je postavený na takom vzťahu medzi parlamentom a vládou, v ktorom vláda po svojom vymenovaní po parlamentných voľbách predstupuje pred národnú radu, predkladá jej svoj program a žiada ju podľa čl. 113 ústavy o vyslovenie dôvery. Práve tieto skutočnosti sú rozhodujúce pre aktivovanie mechanizmu určovania limitu verejných výdavkov. Rozhodujúce pre určovanie limitu verejných výdavkov je, či (už) v príslušnom, teda konkrétnom, aktuálnom, volebnom období národnej rady došlo k schváleniu programového vyhlásenia vlády a vysloveniu dôvery vláde po voľbách do národnej rady alebo (ešte) nie.

52. Z čl. 113 ústavy totiž nevyplýva iba povinnosť vlády po svojom vymenovaní predstúpiť pred národnú radu, predložiť jej svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Z čl. 113 ústavy vyplýva aj právo vlády na svoj vlastný program a na to, aby sa so svojím vlastným programom mohla uchádzať o dôveru národnej rady. Žiadna vláda nie je povinná realizovať program inej (predchádzajúcej) vlády, osobitne, ak nová vláda bola vymenovaná po voľbách do národnej rady. Kľúčovým nástrojom vlády na realizáciu jej programu je rozpočet verejnej správy, ktorý je strednodobým ekonomickým nástrojom finančnej politiky štátu. Štátny rozpočet je základnou súčasťou rozpočtu verejnej správy a zabezpečuje sa ním financovanie hlavných funkcií štátu v príslušnom rozpočtovom roku.

53. Nie je možné hovoriť o tom, že vláda má (realizuje) svoj vlastný program, ak by sa mala na rozpočtový rok príslušného volebného obdobia národnej rady nasledujúci po roku, v ktorom bolo schválené jej programové vyhlásenie a bola jej vyslovená dôvera po voľbách do národnej rady, riadiť limitom verejných výdavkov z predchádzajúceho príslušného volebného obdobia národnej rady. To by bolo popretím postavenia vlády a jej práva na zostavenie a realizáciu vlastného programového vyhlásenia podľa čl. 113 ústavy.

54. Práve preto je určenie limitu verejných výdavkov jasne viazané na každé príslušné volebné obdobie národnej rady diskontinuitne. Predstavuje to naplnenie ústavného práva vlády na vlastné programové vyhlásenie, ale aj ústavné právo národnej rady, aby mohla rozhodnúť

o tom, či vysloví vláde dôveru alebo nie na základe jej vlastného programového vyhlásenia a následne ju na základe toho kontrolovať a prípadne voči nej vyvodzovať ústavné dôsledky. Súčasne z pohľadu vlády, táto nemôže byť vystavená zodpovednosti voči národnej rade za dôsledky vyplývajúce z limitu verejných výdavkov z iného, nepríslušného volebného obdobia.

55. Zo samotného návrhu je zrejmé, že Rada pre rozpočtovú zodpovednosť zverejnila svoje Úvodné stanovisko k návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 ešte pred tým, ako o napadnutom zákone začali rokovať výbory národnej rady. Znamená to, že právo Rady pre rozpočtovú zodpovednosť predložiť svoje stanovisko bolo zachované.

56. Vláda ďalej zásadne odmieta názor navrhovateľov, že nezákonnosť napadnutého zákona má byť v tom, že národná rada schválila napadnutý zákon napriek upozorneniam Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Vyžadovanie podriadenia rozhodovania národnej rady a jej poslancov pod stanovisko, resp. názor kohokoľvek, je nielen v rozpore s čl. 73 ods. 2 ústavy, ale je aj v rozpore s demokratickou podstatou a demokratickým charakterom Slovenskej republiky. Z postavenia a pôsobnosti Rady pre rozpočtovú zodpovednosť podľa čl. 3 a 4 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ale ani z právnej úpravy rozpočtového procesu podľa zákona o rokovacom poriadku a zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy nevyplýva také postavenie tejto rady, z ktorého by vyplývala záväznosť jej názoru pod hrozbou nezákonnosti štátneho rozpočtu, ako to uvádzajú navrhovatelia. Úlohou tejto rady podľa vlády nie je kontrolovať udržateľnosť hospodárenia, ale nezávisle ho monitorovať a hodnotiť.

57. Vláda ďalej uviedla, že vyhovením návrhu by v súlade s čl. 125 ods. 3 ústavy došlo k strate účinnosti napadnutého zákona v celom jeho rozsahu. To by síce vyvolalo potrebu bezodkladnej reakcie národnej rady a prijatie nového zákona o štátnom rozpočte na rok 2024, ale v čase medzi vyhlásením rozhodnutia ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 6 ústavy a nadobudnutím účinnosti nového zákona o štátnom rozpočte na rok 2024 by Slovenská republika nemala žiadny štátny rozpočet a nemala by tak právny základ a nástroj na financovanie činností a úloh štátu, čím by sa paralyzovalo financovanie ústredných orgánov štátnej správy, ako aj financovanie napr. sociálneho systému, zdravotníctva, školstva a ďalších kľúčových oblastí, ktorých financovanie zabezpečuje štát.

58. Stratou účinnosti zákona o štátnom rozpočte počas roka totiž podľa vlády nevznikne rozpočtové provizórium. Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy v § 11 ods. 1 jasne hovorí, že rozpočtové hospodárenie sa spravuje rozpočtovým provizóriom, ak nie je vládny návrh zákona o štátnom rozpočte na nasledujúci rozpočtový rok schválený národnou radou do 31. decembra bežného rozpočtového roka. Hypotéza právnej normy v § 11 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy je jednoznačná – vládny návrh zákona o štátnom rozpočte nie je schválený národnou radou do 31. decembra. Iba táto hypotéza znamená vznik rozpočtového provizória. V inom ustanovení ako v § 11 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy totiž vznik rozpočtového provizória upravený nie je.

59. Vláda preto žiada, aby ústavný súd návrhu nevyhovel.

II.3. Stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť:

60. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť považuje za dôležité, aby v rámci konania o súlade právnych predpisov v časti týkajúcich sa čl. 55a ústavy boli zohľadnené relevantné a aktuálne informácie, a to aj nad rámec jej úvodného stanoviska k návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026. Vzhľadom na jej komplexnosť a dĺžku stanoviska ústavný súd odkazuje na jeho celé znenie, ktoré je dostupné na webovom sídle Rady (https://www.rrz.sk/stanovisko/stanovisko-amicus-curiae-ohladom-suladu-rozpoctu-verejnej-spravy-na-rok-2024-s-ustavou-sr/).

61. Úvodné stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť zo 14. decembra 2023 vzniklo bezprostredne po zverejnení návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 (schválený vládou 12. decembra 2023) so zámerom, aby jeho obsah odznel na rokovaní Výboru národnej rady pre financie a rozpočet. Z časových dôvodov, keď objektívne nebolo možné sa oboznámiť s detailným obsahom návrhu rozpočtu verejnej správy, tak ešte nezahŕňalo všetky informácie – detailnú analýzu rozpočtu zverejnila Rada pre rozpočtovú zodpovednosť v januári 2024. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť však už v úvodnom stanovisku komunikovala, že sa na návrh rozpočtu bude pozerať najmä cez kritériá limitu verejných výdavkov a dopadu na dlhodobú

udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky. Hoci v tomto stanovisku neboli tieto aspekty skúmané detailne, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť považuje za rovnako dôležitú aj ochranu verejných financií pred zanedbávaním transparentnosti, no hlavne odborného kritéria efektívnosti pri rozhodovaní orgánov verejnej moci o nakladaní s verejnými prostriedkami a potreby vytvorenia priestoru na poctivú a vyčerpávajúcu diskusiu, ktorá prijatiu rozhodnutí predchádza a primerane zohľadňuje stanoviská dotknutých subjektov alebo ich záujmových reprezentantov.

62. Podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť schválený rozpočet verejnej správy zhoršuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií a je v nesúlade s limitom verejných výdavkov.

63. Rada si je vedomá, že 9. mája 2024 národná rada schválila zákon č. 118/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony a ktorým s účinnosťou od 1. augusta 2024 došlo k vypusteniu limitu verejných výdavkov v podobe platnej v čase schvaľovania rozpočtu a ich nahradením novou, zásadne odlišnou úpravou. Podľa názoru Rady pre rozpočtovú zodpovednosť zmena zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy by nemala mať vplyv na prebiehajúce konanie o súlade právnych predpisov z dvoch dôvodov, a to že dôsledky schváleného zákona o štátnom rozpočte a rozpočtu verejnej správy na zhoršenie dlhodobej udržateľnosti sa nemenia a že v prípade napadnutého zákona o štátnom rozpočte je jej argumentácia založená aj na procesných vadách (nebol dodržaný proces podľa čl. 7 ods. 3 ústavného zákona, ktorý bol vykonávaný zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy), a preto neskoršia úprava zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy na tento argument nemá vplyv.

64. Podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť aktuálny nepriaznivý stav verejných financií je z veľkej časti dôsledkom chýbajúcej implementácie limitu verejných výdavkov ako hlavného nástroja na riadenie rozpočtu a zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti. Z pohľadu zdravia verejných financií je dôležité, aby verejné financie mali vytvorený dostatočný fiškálny priestor (nízky dlh) na absorbovanie domácich alebo externých šokov a prípadnú potrebu financovať dodatočné výdavky na tlmenie dopadov týchto kríz. Príkladom sú v posledných rokoch výdavky spojené napríklad s bezpečnostnou, energetickou alebo pandemickou krízou, ktoré zásadným spôsobom ovplyvnili hospodárenie Slovenska. Nedostatočná pripravenosť verejných financií spôsobila aj to, že pomoc mohla byť oneskorená alebo finančne limitovaná. Zároveň vysoká úroveň dlhu limituje priestor na verejné financie pre prípadné ďalšie šoky, čím sa významne zvýšilo riziko pre stabilitu financovania dlhu a udržanie doterajšieho sociálneho štandardu a životnej úrovne občanov Slovenska.

65. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť ďalej poukázala na skutočnosť, že pravidlo limitu dlhu nebolo dostatočne efektívne, a to najmä z dôvodu častej výmeny vlád, čím dochádzalo častejšie k poskytnutiu výnimky zo sankcií troch najvyšších pásiem na obdobie 24 mesiacov od vyslovenia dôvery vláde. Napriek tomu, že prvé dve sankcie limitu dlhu vyžadujú vykonávanie krokov na znižovanie dlhu, jednotlivé vlády k tomu pristupovali len splnením formálnych náležitostí (predkladaním dokumentov) bez reálneho vplyvu na znižovanie dlhu. Objektívne treba povedať, že pod veľkou časťou zhoršenia sa podpísali aj návrhy zákonov alebo pozmeňujúcich návrhov presadených iniciatívnou činnosťou poslancov národnej rady, ktoré priamo zhoršovali dlhodobú udržateľnosť.

66. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť zdôraznila, že ak existuje a dodržiava sa záväzne stanovený limit (strop) všetkých verejných výdavkov vychádzajúci z čl. 55a ústavy v spojení s čl. 7 ods. 3 ústavného zákona, nie je nutné individuálne posudzovať každé jednotlivé prijímané opatrenie z pohľadu jeho dopadov na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia štátu a zároveň takýto mechanizmus zabezpečuje postupné zlepšovanie udržateľnosti verejných financií (ak sú verejné financie v „zlom“ stave) alebo jej udržiavanie (ak sú verejné financie v „dobrom“ stave).

67. Verejné financie Slovenskej republiky sa aktuálne podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť nachádzajú v nepriaznivom stave, ktorý charakterizuje jeden z najvyšších deficitov v Európskej únii. Dlh sa už v najbližších rokoch zvýši nad 60 % HDP v prípade, ak nedôjde k ozdravovaniu verejných financií a bude ďalej akcelerovať na neudržateľné úrovne už o jednu dekádu. To by v praxi mohlo napríklad viesť až do stavu, keď už nebudú môcť byť v štátnom rozpočte (resp. relevantných subjektoch verejnej správy) zabezpečené dostatočné prostriedky na financovanie starobných dôchodkov, sociálnych dávok, zdravotníctva, školstva, čím sa ohrozí udržanie súčasného sociálneho štandardu. Zlý stav verejných financií sa prejaví aj v nižšom

ekonomickom raste a v zaostávaní životnej úrovne v porovnaní s porovnateľnými európskymi krajinami (Česko, Poľsko). Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa preto nachádza v pásme vysokého rizika, čo je záver, ktorý Rada pre rozpočtovú zodpovednosť komunikovala v Mimoriadnej správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorej základný scenár slúžil práve pre výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2024 až 2027.

68. Schválený rozpočet verejnej správy, ktorý je predmetom konania, však podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť nereaguje na zlý stav verejných financií, ktoré vláda objektívne prevzala v komplikovanom stave po dvoch krízach a prijatých opatreniach zvyšujúcich výdavky pred voľbami. Absencia súladu rozpočtu s limitom verejných výdavkov, ktorá je taktiež napádaná navrhovateľmi, znamená, že rozpočet na rok 2024 nezlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií o zákonom požadovaných 0,5 % HDP. Práve naopak, dochádza k jej zhoršovaniu. V prípade realizácie rozpočtu verejnej správy v roku 2024 v súlade so schváleným zákonom o štátnom rozpočte a rozpočtom verejnej správy by došlo k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti až o 0,8 % HDP a k prekročeniu limitu verejných výdavkov o 1,7 mld. eur v roku 2024. Rozpočet prispieva k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti voči roku 2023 aj podľa prepočtov ministerstva financií uvedených v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2024. Pritom rozpočet zhoršujúci dlhodobú udržateľnosť v situácii, keď už je ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v pozícii vysokého rizika (čl. 7 ods. 2 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti č. 493/2011 Z. z.), sa nejaví byť v súlade s požiadavkou ochrany dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky (čl. 55a ústavy).

69. Vzhľadom na to, že v národnej rade nedošlo k schváleniu nových limitov verejných výdavkov po voľbách, v čase schvaľovania rozpočtu boli podľa názoru Rady pre rozpočtovú zodpovednosť nevyhnutne stále v platnosti limity schválené národnou radou z februára 2023. Schválený rozpočet verejnej správy teda nezohľadnil v tom čase platné limity verejných výdavkov a zo strany vlády a ministerstva financií absentovali kroky, ktoré by v dostatočnej miere preukázali snahu o efektívnu implementáciu limitov, čím došlo podľa názoru Rady pre rozpočtovú zodpovednosť k porušeniu zákona a znemožneniu naplnenia čl. 55a ústavy.

70. Navyše, súčasné nastavenie limitu na rok 2024 nevyžaduje zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti v roku 2024, čo len vytvára riziká opätovného odsúvania potrebnej konsolidácie do ďalších rokov.

71. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť poukázala na to, že práve rozpočtové provizórium predstavuje mechanizmus, ktorý by vláde na nevyhnutný čas poskytol priestor na prípravu riadne zostaveného rozpočtu, ktorý by nezhoršoval dlhodobú udržateľnosť a ktorý by bol v súlade s limitom verejných výdavkov. Ide o štandardný, aj keď v podmienkach Slovenskej republiky málo používaný inštitút. Z odborného ekonomického pohľadu však rozpočtové provizórium ani snaha vyhnúť sa mu nijako neobstoja ako dôvody na nerešpektovanie platných zákonov a pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. Platí to najmä v situácii, keď medzi schválením návrhu rozpočtu vládou a jeho prerokovaním a schválením národnou radou neprešli ani dva týždne. Prípadné hospodárenie pod rozpočtovým provizóriom na obmedzenú dobu niekoľkých mesiacov, ktorá by bola potrebná na schválenie limitu a prípravu rozpočtu v súlade s limitom, by tak neviedlo k ohrozeniu fungovania štátu ani ohrozeniu životnej úrovne obyvateľstva.

II.4. Replika navrhovateľov:

72. Navrhovatelia vo svojej replike zo 6. decembra 2024 uviedli, že argumentácia vlády a národnej rady nevyvrátila ich tvrdenia prezentované v návrhu. Poukázali na nesprávnosť argumentácie vlády a národnej rady spočívajúcej v tom, že ústavný súd nemôže v tomto konaní preskúmavať nesúlad ustanovení zákona o rokovacom poriadku s ústavou. Predmetom sporu totiž nie je ich nesúlad s ústavou, ale ich porušenie zo strany národnej rady, čo v okolnostiach tejto veci podľa navrhovateľov presahuje až do porušenia ústavnosti. Ako ústavný súd opakovane judikoval, v konaní o súlade právnych predpisov preskúma aj príslušný legislatívny proces, ak je tento napadnutý. V opačnom prípade by národná rada mohla svojvoľne porušovať zákon o rokovacom poriadku pri prijímaní akéhokoľvek zákona.

73. Tvrdené obštrukcie zo strany časti parlamentnej opozície podľa navrhovateľov nedosiahli

intenzitu, ktorá by opodstatňovala predčasné uzavretie rozpravy. Obzvlášť platí uvedené pri takom dôležitom zákone, ako je napadnutý zákon, teda zákon o štátnom rozpočte. Osobitne navrhovatelia poukazujú na to, že návrh napadnutého zákona bol do národnej rady doručený až 12. decembra 2023, pretože vláda uprednostnila pri predkladaní iné zákony (o 13. dôchodku, trestné kódexy). Nemožno prijať argument vlády o tom, že napadnutý zákon mal nadobudnúť účinnosť 1. januára 2024, a preto bolo potrebné rozpravu uzavrieť. V prípade jeho akceptovania by mohla vláda napadnutý zákon predložiť tesne pred koncom roka a parlamentnú rozpravu k nemu tak vlastne úplne vylúčiť.

74. Ďalej navrhovatelia poukázali na vzťah § 87 ods. 2 a § 74 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku spočívajúci v tom, že na rozdiel od všeobecného režimu v prípade návrhu zákona o štátnom rozpočte rozhoduje o lehote na prerokovanie vo výboroch predseda národnej rady, zatiaľ čo v prípade ostatných zákonov rozhoduje o lehote na prerokovanie samotná národná rada po prvom čítaní, ktoré sa pri zákone o štátnom rozpočte nevykonáva. V oboch prípadoch však podľa navrhovateľov platí, že lehota nesmie byť kratšia ako 30 dní, čo v prípade napadnutého zákona preukázateľne nebolo splnené, keďže bolo poskytnutých len 8 dní, resp. len 6 pracovných dní.

75. Navrhovatelia sa ďalej s odkazom na čl. 55a ústavy a čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti domnievajú, že transparentný môže byť štátny rozpočet iba v prípade, keď sa o ňom vedie odborná a dôkladná diskusia, do ktorej sú prizvaní aj zástupcovia orgánov dohliadajúcich na rozpočtovú zodpovednosť a ich názory sú aj skutočne vypočuté a buď zapracované, alebo kvalifikovane a dôvodne odmietnuté.

76. Ďalej navrhovatelia poukazujú na to, že národná rada a vláda sa v podstate rozhodli ignorovať Radu pre rozpočtovú zodpovednosť a jej odporúčania do štátneho rozpočtu nezapracovať ani len čiastočne. V danej veci nejde o zapracovanie „ideálnych ekonomických predstáv“, ale o zapracovanie odborných námietok vyplývajúcich z čl. 55a ústavy.

77. Navrhovatelia sa ďalej domnievajú, že limit verejných výdavkov je ústavným inštitútom, pretože s ním počíta ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Na jeho zrušenie ako inštitútu by tak bol potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny národnej rady. Osobitne vo vzťahu k limitu verejných výdavkov navrhovatelia poukazujú na to, že 15. decembra 2023 bol zo strany Rady pre rozpočtovú zodpovednosť doručený nový limit výdavkov zohľadňujúci programové vyhlásenie vlády, avšak národná rada 21. decembra 2023 schválila napadnutý zákon a následne po viac ako dvoch mesiacoch neschválila predmetný nový limit verejných výdavkov. Podľa navrhovateľov národnej rade nič nebránilo v tom, aby po doručení limitu stanoveného pre novú vládu aj s prihliadnutím na jej programové vyhlásenie 15. decembra 2023 tento nový limit schválila, upravila napadnutý zákon tak, aby bol s týmto limitom súladný, a schválila ho v takom upravenom znení. Rovnako nič nebránilo národnej rade, aby schválila napadnutý zákon tak, aby bol v súlade so starým limitom, keďže nový ešte (z vlastného rozhodnutia) neschválila. Avšak vládou a národnou radou zvolený postup predstavuje zjavné obchádzanie limitu verejných výdavkov.

II.5. Ústne pojednávanie:

78. V zmysle § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy môže ústavný súd upustiť od ústneho pojednávania, len ak o ústne pojednávanie žiaden z účastníkov nepožiadal najneskôr vo svojom prvom podaní vo veci. Ústavný súd konštatuje, že žiaden z účastníkov vo svojom prvom podaní nepožiadal o ústne pojednávania a zároveň je podľa ústavného súdu na základe podaní účastníkov a dokumentov predložených ústavnému súdu zrejmé, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

III.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

79. Predmetom konania je posúdenie súladu napadnutého zákona (zákona o štátnom rozpočte) 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 o rozpočtovej zodpovednosti.

80. Navrhovatelia namietajú nesúlad napadnutého zákona s ústavou a ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti z dôvodu tvrdených nedostatkov legislatívneho procesu a taktiež z dôvodu, že neprípustným spôsobom zasahuje do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky.

81. S ohľadom na predmet konania ústavný súd považuje za vhodné zosumarizovať východiská posudzovania ústavnosti legislatívneho procesu, posudzovania zásahov do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia a posudzovania zákona o štátnom rozpočte.

III.1. Všeobecné východiská k posudzovaniu legislatívneho procesu:

82. Slovenská republika je demokratickým a právnym štátom (čl. 1 ods. 1 ústavy). Tieto dva princípy sa zvlášť prelínajú v zákonodarnom procese. Volení poslanci (demokracia) prerokúvajú, diskutujú a hlasujú (demokracia) v ústavou a zákonom stanovenom procese (právny štát) o návrhoch právnych noriem, ktoré sa stanú zákonmi (právny štát). Zákony tak prerokúva a prijíma v ústave a v rokovacom poriadku stanovenom procese národná rada [čl. 86 písm. a) v spojení s čl. 72 ústavy]. Ústavný text obsahuje základné normy, ktoré upravujú proces prijímania zákonov, pričom okrem noriem, ktoré priamo upravujú prijímanie zákonov, sú nimi aj normy upravujúce pluralitnú diskusiu a tvorbu vôle poslancov národnej rady.

83. Ústavný súd na základe svojej doterajšej judikatúry volí triezvy prístup k posudzovaniu legislatívneho procesu, majúc na mysli minimalizáciu zásahov do právomoci národnej rady. Vo vzťahu k posudzovaniu ústavnosti zákonodarného procesu ústavný súd už viackrát konštatoval, že vzhľadom na rešpektovanie systému trojdelenia štátnej moci je racionálne zdržanlivý pri svojich zásahoch do činnosti národnej rady, ktorá má výsadné postavenie voči ostatným najvyšším orgánom dané predovšetkým jej odvodenosťou od kreačného aktu ľudu, ktorý reprezentuje, čím predstavuje (popri prezidentovi Slovenskej republiky) orgán s najsilnejšou demokratickou legitimitou (I. ÚS 76/2011, PL. ÚS 4/2018, PL. ÚS 26/2019, PL. ÚS 13/2022).

84. Ústavný súd k posudzovaniu legislatívneho procesu judikoval, že nerešpektovanie zákonnej úpravy môže za istých okolností dosiahnuť ústavnú intenzitu (PL. ÚS 11/2012; k nadradenosti ústavy pozri aj Limbach, Jutta. "The Concept of the Supremacy of the Constitution." The Modern Law Review, vol. 64, no. 1, 2001). Hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného postupu môže mať v zmysle judikatúry ústavného súdu za následok rozpor prijatého zákona so samotnou ústavou (PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 26/2019).

85. V zásade však musí ísť o také porušenie pravidiel zákonodarného procesu, ktoré predstavuje aj zásah do ústavou garantovaných predovšetkým poslaneckých, menšinových práv (podrobnejšie PL. ÚS 13/2020; podobne na danú problematiku nahliadajú aj iné európske súdy, napr. Ústavný súd Talianskej republiky v rozhodnutí č. 9/59 z 9. 3. 1959; Ústavný súd Španielska v rozhodnutí č. 57/1989; Spolkový ústavný súd Nemecka v rozhodnutiach BvL 4/11, 2 BvL 5/11, 2 BvL 4/13 – BverfGE 150, 204; 2 BvL 1/09 – BverfGE 150, 345; Ústavná rada Francúzska v rozhodnutiach č. 84-181 DC z 11. 10. 1984, č. 89-261 DC z 28. 7. 1989 a č. 99-274 DC z 29. 5. 1990, Ústavný súd Českej republiky v náleze sp. zn. Pl. ÚS 7/22 z 13. septembra 2022).

86. Ústavný súd už judikoval, že vníma isté napätie medzi potrebou podporovať demokratické procesy na jednej strane a procedurálnou autonómiou suverénnej národnej rady pri výkone jej kompetencií. Článok 92 ods. 2 ústavy ustanovuje, že rokovanie národnej rady a jej výborov ustanoví zákon. Týmto zákonom je rokovací poriadok. Na jednej strane platí, že nie každé porušenie zákona je porušením ústavy, ale na druhej strane zo skutočnosti, že rokovací poriadok má povahu zákona, a nie interného predpisu parlamentu, ako to býva v niektorých parlamentných kultúrach, vyplýva i záujem ústavodarcu dať rokovaciemu poriadku vonkajšiu právne záväznú formu. Inými slovami, forma zákona znamená, že ústavnú intenzitu môžu dosahovať také porušenia zákona, ktoré by neboli porušením ústavy, ak by boli upravené len uznesením parlamentu. Parlamentná procedúra preto nie je úplne mimo kontroly ústavného súdu (PL. ÚS 11/2012).

87. Ústavný súd v tomto smere pripomína, že zákonodarná moc má špecifické postavenie v tom, že požiadavky a pravidlá zákonodarného procesu stanovuje sama a v podmienkach Slovenskej

republiky ich vyjadruje v zákone o rokovacom poriadku národnej rady, ktorý môže kedykoľvek zmeniť či dokonca zrušiť. Pokiaľ tak ale neurobí, je aj ona viazaná ňou samou stanovenými pravidlami (PL. ÚS 26/2019).

88. Ak sa totiž parlament rozhodol prijať svoje vnútorné pravidlá vo forme zákona, vzdal sa tým dobrovoľne časti svojej autonómie v prospech jeho externej kontroly, čo súčasne ale znamená, že orgán vykonávajúci takúto externú kontrolu parlamentných pravidiel by mal autonómiu parlamentu rešpektovať a vstupovať do nej len v nevyhnutnom rozsahu, ak nie je iný spôsob nápravy, resp. iný spôsob nápravy nebol použitý alebo situáciu nevyriešil (PL. ÚS 6/2017).

89. Rokovací poriadok má špecifické postavenie v tom, že je zákonom, ktorý reguluje zákonodarný proces v národnej rade a sám je teda jeho výsledkom, ale tiež jeho strojcom, pretože stanovuje pravidlá parlamentnej zákonodarnej procedúry. Ústavný súd ako súdny orgán ochrany ústavnosti má oprávnenie preskúmať ústavnosť parlamentnej procedúry, pretože táto má vzťah k výkonu ústavných právomocí národnej rady, osobitne pri jej postavení jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu Slovenskej republiky.

III.2. Všeobecné východiská k dlhodobej udržateľnosti hospodárenia (čl. 55a ústavy):

90. V zmysle čl. 55a ústavy Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, ktoré sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. Na podporu cieľov podľa predchádzajúcej vety ústavný zákon upravuje pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, pravidlá rozpočtovej transparentnosti a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

91. Ústavný súd judikoval, že ústava nie je dokumentom obsahujúcim normatívne irelevantné proklamácie, ktorých význam je určený až ďalšou zákonodarcovou činnosťou, ale je skutočným súborom priamo aplikovateľných noriem, princípov a hodnôt, ktoré majú svoj konkrétny normatívny dopad (PL. ÚS 12/01).

92. Zavedením čl. 55a ústavy ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, z 9. decembra 2020 bola hodnota dlhodobej udržateľnosti, ako aj s tým súvisiaca transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov potvrdená ako ústavná hodnota. Slovenská republika, to znamená všetky jej orgány, resp. verejná moc ako taká má chrániť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia krajiny, pretože v prípade, ak hospodárenie nie je dlhodobo udržateľné, môže nastať situácia, že štát nebude môcť v budúcnosti riadne zabezpečovať ochranu základných práv, a to predovšetkým tých, ktoré sú od verejných financií závislé.

93. Ústavný súd judikoval, že hodnota chránená ústavou v čl. 55a má svoj hmotnoprávny i procesný rozmer. Materiálnym účelom je ochrana verejných financií pred zanedbávaním transparentnosti, no hlavne odborného kritéria efektívnosti pri rozhodovaní orgánov verejnej moci o nakladaní s verejnými prostriedkami. Osobitnú dimenziu definovaný ochranný účel vykazuje vo vzťahu k rozhodnutiam volených predstaviteľov orgánov verejnej moci, ktorí sa prirodzene ocitajú pod tlakom voličských preferencií, ale v záujme ochrany čl. 55a ústavy sú povinní dbať na vyvažovanie politickej motivácie svojich rozhodnutí na jednej strane a ústavou predpísaného kritéria efektívnosti na strane druhej. Formulovaná požiadavka neznamená, že každé mocenské rozhodnutie priamo dopadajúce na verejné financie, ktoré nespĺňa predstavy ekonómov o dokonalej efektivite, je ihneď ústavne spochybniteľné. Ústava je sústavou hodnôt, ktoré často kolidujú, a tak aj požiadavka vyjadrená v jej čl. 55a je obmedziteľná a musí byť pripravená ustúpiť iným ústavným hodnotám. Obzvlášť to platí pri konflikte s hodnotou reprezentatívnej demokracie stelesnenej okrem iného v rozhodnutiach volených zástupcov ľudu o nakladaní s verejným majetkom. Avšak aj v prípade, ak popísaná kolízia vyústi do uprednostnenia politickej motivácie, je orgán verejnej moci prijímajúci rozhodnutie povinný usilovať o súčasné zachovanie požiadavky transparentnosti a efektívnosti v maximálnej miere, ktorú uprednostnené politikum umožňuje. Splnenie uvedených požiadaviek, sledujúc pritom cieľ dlhodobej udržateľnosti hospodárenia, sa môže prejaviť aj v procese predchádzajúcom prijatiu rozhodnutí o nakladaní s verejnými financiami. Inými slovami, ak už má byť prijaté rozhodnutie volených zástupcov o opatrení so zásadným vplyvom na stav verejných financií, ktoré pri hodnotení ekonomickými meradlami

napĺňajú uvedené požiadavky len v nízkej miere alebo vôbec, potom tým minimom, ktoré je prizmou čl. 55a ústavy nutné požadovať, je vytvorenie priestoru na poctivú a vyčerpávajúcu diskusiu, ktorá prijatiu rozhodnutia predchádza, primerane zohľadňujúcu stanoviská dotknutých subjektov alebo ich záujmových reprezentantov. V tom sa prejavuje procesný rozmer čl. 55a ústavy, ku ktorého ochrane je nepochybne povolaná aj národná rada pri výkone svojich právomocí (PL. ÚS 13/2022).

94. Pokiaľ ide o postavenie ústavného súdu vo vzťahu k čl. 55a ústavy, ktorého ochrana je jeho úlohou (čl. 124 ústavy), ústavný súd v zásade nie je povolaný na to, aby sám vyhodnocoval odborné otázky udržateľnosti hospodárenia a transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov (porov. PL. ÚS 13/2012 o súlade právnej úpravy platov zdravotných sestier). Táto úloha prislúcha Rade pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá bola ústavou a ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti práve na tento účel zriadená. Ak má byť táto jej úloha nielen formálna, ale aj prakticky naplniteľná, je potrebné, aby Rada pre rozpočtovú zodpovednosť mohla zo svojej nezávislej a odbornej pozície do diskusie o otázkach s reálnym dopadom na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia aspoň v minimálnej miere zasiahnuť.

95. Ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 13/2022 uviedol, že nevyhnutnosť vstupu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a prípadne iných relevantne dotknutých subjektov (napr. samosprávy) do legislatívneho procesu je priamo úmerná potenciálnemu (negatívnemu) zásahu do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia (v prípade samospráv zásahu do čl. 6 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, prípadne iných príslušných ustanovení ústavy dotýkajúcich sa samospráv).

96. Ústavný súd v označenom náleze taktiež poukázal na to, že vníma praktickú realitu politického života s tým, že nemôže očakávať či autoritatívne vnucovať akési zidealizované predstavy o spôsobe tvorby legislatívy. Výsledok legislatívneho procesu je, a ústava to *a priori* nevylučuje, aj produkt politických vyjednávaní, koaličných kompromisov a vzájomných ústupkov. Taktiež musí byť ústavný súd zdržanlivý v tom, aby presadzoval akademické ideály a nároky na legislatívny proces, ktoré by zástupcovia ľudu ani v praxi nemohli naplniť (pozri aj Frickey, Philip P. and Smith, Steven S., Judicial Review and the Legislative Process: Some Empirical and Normative Aspects of Due Process of Lawmaking). Úlohou ústavného súdu totiž nie je judikatúrou zavádzať princípy a poznatky patriace skôr do sféry právnej vedy (porov. Klaus Meßerschmidt, A. Daniel Oliver-Lalana, On the "Legisprudential Turn" v Constitutional Review: An Introduction v Rational Lawmaking under Review, 2016).

97. Z označeného nálezu ďalej vyplýva, že samotná podstata rokovania a diskusie o dôležitých otázkach verejného záujmu, medzi ktoré zásah do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia chránenej ústavou bezpochyby patrí, si vyžaduje už na vstupe oboznámenie aktérov s relevantnými informáciami, ktoré by mohli mať vplyv minimálne na obsah a rozsah takéhoto rokovania a diskusie, a v konečnom dôsledku aj na samotný výsledok legislatívneho procesu (porov. rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka BVerfGE 70, 324; podobne aj 2 BvR 758/07).

98. Naznačené úvahy však neznamenajú, že každý člen zákonodarného zboru má povinnosť oboznámiť sa s týmito relevantnými informáciami, a už vôbec nie to, že o každom aspekte danej veci (návrhu zákona) je potrebné vykonať komplexnú a vyčerpávajúcu diskusiu. Uvedené znamená iba to, že pri takýchto dôležitých otázkach s relevantným presahom do ústavou chránenej dlhodobej udržateľnosti hospodárenia má mať poslanec reálnu možnosť takéto informácie zohľadniť. Predmetná skutočnosť nevylučuje situáciu, že jeho rozhodnutie bude vo výsledku rovnaké, zabezpečuje však, aby ústavou chránené hodnoty vstúpili relevantným spôsobom do „hry" a rozhodnutie konkrétneho poslanca a v konečnom dôsledku národnej rady bolo prijaté s vedomím možnej dohry na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia a fungovanie samospráv.

99. Podľa čl. 73 ods. 2 ústavy poslanci národnej rady sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi.

100. Takto konštruovaný tzv. reprezentatívny, slobodný, resp. voľný mandát priznáva poslancovi národnej rady istú nezávislosť, a to najmä od príkazov fyzických či právnických osôb, či iných orgánov verejnej moci a taktiež od politických strán a hnutí. Ak má mať poslanec možnosť rozhodnúť sa podľa svojho svedomia a presvedčenia a bez príkazov v takýchto dôležitých

otázkach, je potrebné, aby si – aspoň v istej minimálnej miere – mohol a vedel vytvoriť vlastný (osobný) názor, ktorý môže so svojím svedomím a presvedčením konfrontovať. V opačnom prípade hrozí, že sa môže stať pasívnym aktérom prijímajúcim odporúčania či dokonca príkazy od iných subjektov, čím by sa v konečnom dôsledku popierala ústavou zakotvená reprezentatívna povaha poslaneckého mandátu.

101. V tomto smere ústavný súd v náleze vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2022 konštatoval, že nie je ľahké posúdiť dôsledky legislatívneho procesu a jeho kvality na stabilitu verejných financií, resp. dopad prijatých legislatívnych opatrení na verejné rozpočty. Zároveň však opätovne zdôrazňuje, že ak dlhodobá udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky vstupuje „do hry“, poslanci národnej rady by pred samotným hlasovaním mali mať k dispozícii určité množstvo relevantných informácií o tom, ako navrhovaný zákon zasiahne do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia. Čím väčší je zásah do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia, tým väčší dôraz sa kladie na rozsah a relevanciu takýchto informácií, a to aj na informácie o efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov.

III.3. Všeobecné východiská k posudzovaniu súladu zákona o štátnom rozpočte s ústavou a ústavným zákonom:

102. Ústavný súd nebol dosiaľ vyzvaný na posúdenie ústavnej súladnosti zákona o štátnom rozpočte, preto považuje za potrebné uviesť aspoň stručné teoretické východiská, ktoré sú relevantné pre posudzovanie takéhoto súladu.

103. V ústavných úpravách náležitostí, obsahu a procesu prijímania štátneho rozpočtu v rámci krajín Európskej únie existujú značné rozdiely. Pokiaľ niektoré ústavy upravujú problematiku štátneho rozpočtu v rámci samostatnej kapitoly (napr. nemecká v čl. 109 až 112, portugalská v čl. 105 až 107, poľská v čl. 219 až 227), resp. vo viacerých relatívne podrobných ustanoveniach (napr. ústava Fínska v čl. 83 až 90), iné krajiny Európy, medzi ktoré zaradzujeme aj Slovenskú republiku, upravujú vo svojich ústavách štátny rozpočet iba minimálne (napr. čl. 42 Ústavy Českej republiky). V podmienkach Slovenskej republiky ide o úpravu zakotvenú v čl. 58 ústavy, ktorý je zaradený v prvom oddiele tretej hlavy s názvom Hospodárstvo Slovenskej republiky.

104. Podľa čl. 58 ods. 1 ústavy finančné hospodárenie Slovenskej republiky sa spravuje jej štátnym rozpočtom. Štátny rozpočet sa prijíma zákonom.

105. Podľa čl. 58 ods. 2 ústavy príjmy štátneho rozpočtu, pravidlá rozpočtového hospodárenia, vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov ustanoví zákon.

106. Podľa čl. 58 ods. 3 ústavy štátne účelové fondy zapojené na štátny rozpočet Slovenskej republiky sa zriaďujú zákonom.

107. Pokiaľ ide o ďalšiu relevantnú ústavnú úpravu, v zmysle čl. 119 písm. d) ústavy vláda rozhoduje v zbore o návrhoch štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu.

108. Podľa čl. 86 písm. g) ústavy národná rada schvaľuje štátny rozpočet, preveruje jeho plnenie a schvaľuje štátny záverečný účet.

109. Všetky ďalšie náležitosti zákona o štátnom rozpočte a požiadavky na proces jeho schválenia vrátane tzv. fiškálnych pravidiel sú upravené na zákonnej úrovni (zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákon o tvorbe právnych predpisov, zákon o rokovacom poriadku národnej rady). Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti ďalej ustanovuje pravidlá rozpočtovej zodpovednosti vrátane limitu dlhu verejnej správy.

110. Z teoretického hľadiska je potrebné uviesť, že zákon o štátnom rozpočte je zákonom, ktorý nemá z pohľadu generality práva normatívnu povahu. Zákon o štátnom rozpočte má formu zákona z dôvodu, že je aktom národnej rady [čl. 86 písm. g) ústavy] a ako taký je publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (v niektorých krajinách má aj inú formu ako zákon, napr. v Slovinsku ide o tzv. parlamentný dekrét). Jeho obsahom je prejav vôle národnej rady, aby výkonná moc dosiahla pre štát určité príjmy a vynaložila určité výdavky, to všetko na účely tam určené. Zákon o štátnom rozpočte preto možno označiť aj ako účelovú (finálnu) normu, ktorá adresátom ustanovuje dosiahnutie určitého ekonomického cieľa, a to bez toho, aby určil spôsob jeho realizácie. Spôsoby, ktorými sa majú dosiahnuť ciele opísané v zákone o štátnom rozpočte, sú upravené predovšetkým množstvom špeciálnych noriem často

vydaných už pred prijatím zákona o štátnom rozpočte (napr. normy daňového práva).

111. Možno tak konštatovať, že schválením zákona o štátnom rozpočte [čl. 86 písm. g) ústavy] národná rada umožňuje vláde ako vrcholnému orgánu výkonnej moci (čl. 108 ústavy) výkon jej právomocí. Národná rada, ktorej vláda návrh zákona o štátnom rozpočte predkladá, v podstate posúdi možnosť plnenia vládneho programu, s ktorým pred ňu vláda predstúpila a ktorý národná rada schválila [čl. 86 písm. f) a čl. 113 ústavy]. Vláda je za výkon svojej funkcie (právomoci) zodpovedná národnej rade, a tá jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru (čl. 114 ods. 1 ústavy).

112. Monopol na iniciovanie rozpočtových zákonov teda prináleží vláde [čl. 119 písm. e) ústavy], keďže štátny rozpočet predstavuje základný nástroj a rámec realizácie jej politiky, a teda je aj výrazom jej zodpovednosti za správu štátu.

113. Osobitné postavenie štátneho rozpočtu v zmysle už uvedených úvah je vyjadrené aj textuálne v čl. 86 ústavy, v zmysle ktorého sa národná rada uznáša na zákonoch [písm. a)] a schvaľuje štátny rozpočet [písm. g)].

114. V teoretickej rovine možno doplniť, že vo viacerých krajinách Európskej únie je obmedzená možnosť poslancov zákonodárneho zboru predkladať pozmeňujúce návrhy k štátnemu rozpočtu [úplne napr. Írsko, čiastočne, teda bez možnosti zmeny celkových príjmov a výdavkov, napr. Španielsko, Francúzsko, Taliansko, Slovinsko, bližšie porovnanie OECD (2019), "Parliament's role in budgeting", in Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD Publishing, Paris].

115. Pokiaľ ide o zákonnú úpravu a jej špecifiká, o návrhu zákona o štátnom rozpočte sa rokuje v druhom a treťom čítaní, pričom tento návrh sa prideľuje všetkým výborom okrem mandátového a imunitného výboru a výboru pre nezlučiteľnosť funkcií (§ 87 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku). Všeobecná rozprava o návrhu zákona v prvom čítaní (§ 73 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku) sa tak pri návrhu zákona o štátnom rozpočte nevykonáva. Návrh zákona o štátnom rozpočte nesmie obsahovať zmeny, doplnenia ani zrušenia iných zákonov (§ 87 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku). Zákon o štátnom rozpočte nepodlieha pripomienkovému konaniu (§ 27 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov).

116. Tvorba rozpočtu je teda hlavným nástrojom vlády na realizáciu jej politiky. Vláda čerpá svoju legitimitu od národnej rady a národná rada zas od občanov, ktorí volia svojich zástupcov do národnej rady (poslancov) vo voľbách. Vláda pri výkone svojej právomoci podlieha kontrole národnej rady, ktorá jej kedykoľvek môže vysloviť nedôveru.

117. V nadväznosti na uvedené ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že vníma riziko judicializácie rozhodovania o ekonomických a politických otázkach (pozri aj P. Holländer: Finanční ústava aneb defenzivní konstitucionalismus současné doby in: Finanční ústava, ed. Vojtěch Šimíček). Z uvedeného dôvodu považuje za nevyhnutné pridržiavať sa ústavnej úpravy a rešpektovať ústavou nastavené hranice svojho prieskumu. Uvedené predstavuje vyjadrenie už spomínanej zdržanlivosti ústavného súdu pri zásahoch do zákonodárnej moci.

118. V teoretickej rovine je ďalej vhodné ozrejmiť, že otázky stavu verejných financií či hospodárenia štátov sa dostávali do pozornosti ústavodarcov zriedkavo. Napriek uvedenému niektoré ústavy obsahujú viac či menej konkrétne požiadavky na rozpočet, prípadne na proces jeho prijatia. Napríklad ústava Talianska (čl. 81 ods. 4) a ústava Fínska (čl. 84) ustanovujú okrem iného požiadavku na krytie výdavkov príjmami, ústava Švajčiarska (čl. 126) zas zakotvuje trvalo udržateľnú rovnováhu príjmov a výdavkov a včasnosť kompenzácie prípadného deficitu. Ústava Rakúska (čl. 13 ods. 2) odkazuje na zabezpečenie celkovej rovnováhy vo financiách. Nemecký Základný zákon (čl. 109 ods. 3) ustanovuje požiadavku na v zásade vyrovnané rozpočty bez príjmov z pôžičiek.

119. Maďarský Základný zákon z roku 2011 ustanovuje limity na štátny rozpočet cez výšku štátneho dlhu (čl. 36 ods. 4, 5 a 6), rozsah ústavnoprávneho prieskumu tamojšieho ústavného súdu vo vzťahu k rozpočtu (čl. 37 ods. 4), spôsob zapojenia tamojšej Rozpočtovej rady do procesu prípravy štátneho rozpočtu (čl. 44), ako aj podmienenie prijatia štátneho rozpočtu súhlasom Rozpočtovej rady (čl. 44 ods. 3), teda v podstate právo absolútneho veta Rozpočtovej rady vo vzťahu k návrhu štátneho rozpočtu.

120. V naznačenej súvislosti je však potrebné dodať, že zverenie práva veta rozpočtovým radám je skôr výnimkou než pravidlom, a to predovšetkým vychádzajúc z nízkej demokratickej

legitimity takýchto orgánov v porovnaní s občanmi volenými zákonodárnymi zbormi (pozri aj M. Antoš: Dluhové brzdy ve střední Evropě: proč všichni nemluvíme německy? in: Finanční ústava, ed. Vojtěch Šimíček).

121. Ústavný súd v nadväznosti na už uvedené konštatuje, že jeho úlohou v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy nie je hľadať optimálne riešenia na zabezpečenie rešpektovania určitých odborných či morálnych štandardov pri prijímaní štátneho rozpočtu (napr. limitovaním vytvárania deficitu, resp. zamedzovaním ďalšieho zadlžovania sa), prípadne určovanie lepšieho či vhodnejšieho spôsobu jeho schvaľovania v národnej rade (napr. v podobe posilňovania postavenia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť).

122. Ústavný súd si je na jednej strane vedomý skutočnosti, že silné rozpočtové rady a prísnejšie pravidlá pre zadlžovanie majú za následok stabilnejšie verejné financie a nižšiu mieru zadlžovania [pozri Xavier Debrun and Manmohan S. Kumar: Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signalling Tools, or Smokescreens?; Hagemann, R. (2011), "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?", OECD Journal: Economic Studies, vol. 2011/1; tiež Garrett E, Graddy EA, Jackson HE. Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy. Cambridge University Press; 2008. s. 120]. Zároveň však jedným dychom dopĺňa, že posilňovanie postavenia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť – akokoľvek by sa mohlo javiť všeobecne prospešné – mu v zmysle ústavy neprináleží. V čl. 4 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť vymedzená (aj) vo vzťahu k ovplyvňovaniu štátneho rozpočtu nepriamo, teda prostredníctvom monitorovania a poskytovania správ a stanovísk. Z ústavy a ani ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti nemožno vyvodiť rozhodovaciu či hoci len spolurozhodovaciu právomoc Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v procese prípravy a schvaľovania zákona o štátnom rozpočte.

123. Zároveň je vhodné poukázať na skutočnosť, že „sankcie“ za hospodárenie, resp. jeho zhoršenie sú (ústavodarcom) ustanovené v čl. 5 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. V týchto „sankciách“ je taktiež premietnutý už opísaný vzťah vlády a národnej rady v oblasti štátneho rozpočtu, keď podľa čl. 5 ods. 8 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti pri dosiahnutí určitej úrovne dlhu (50 % podielu na hrubom domácom produkte a viac) musí vláda okrem iného požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery, teda v podstate o potvrdenie mandátu na výkon svojej politiky (medzi ďalšie sankcie patrí taktiež povinnosť vlády predložiť na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu, zníženie platov členov vlády, neumožnenie vláde predložiť návrh rozpočtu verejnej správy s nárastom výdavkov, resp. s rozpočtovým schodkom atď.). Z Hodnotenia rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027 vypracovanom Radou pre rozpočtovú zodpovednosť vyplýva, že takáto situácia, keď vláda bude musieť národnú radu požiadať o vyslovenie dôvery, nastane budúci rok, keď vláde skončí výnimka podľa čl. 5 ods. 10 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (hodnotiaca správa je dostupná na webovom sídle Rady pre rozpočtovú zodpovednosť: https://www.rrz.sk/hodnotenie-rozpoctu-verejnej-spravy-na-roky-2025-az-2027/).

124. Ústavné zakotvenie konkrétnych rozpočtových pravidiel predstavuje mantinely ústavnoprávneho prieskumu vo vzťahu k štátnemu rozpočtu. V tomto smere je potrebné zdôrazniť, že prvoradú a všeobecnú zodpovednosť za štátny rozpočet nesie vláda, ktorá je za výkon svojej právomoci zodpovedná národnej rade, a následne národná rada nesie svoju politickú zodpovednosť pred občanmi – voličmi. Vstup ústavného súdu do týchto vzťahov by opodstatňovalo iba podstatné narušenie ústavnosti.

125. Zásah ústavného súdu teda prichádza do úvahy predovšetkým v prípade porušenia ústavných požiadaviek. Ako príklad možno uviesť obchádzanie konkrétnej ústavnej požiadavky na vyrovnaný rozpočet započítaním pôžičiek ako čistých príjmov (rozhodnutie Najvyššieho súdu New Jersey vo veci Lance v. McGreevy z 26. 7. 2004) alebo obchádzanie ústavne zakotvenej dlhovej brzdy cez účtovné operácie (rozsudok nemeckého spolkového ústavného súdu 2 BvF 1/22 z 15. 11. 2023).

126. Sumarizujúc už uvedené, štátny rozpočet predstavuje základný nástroj na realizáciu vládnej politiky, a preto je potrebné ho vnímať predovšetkým v politickej a ekonomickej rovine. Spor o vládnu politiku realizovanú na podklade štátneho rozpočtu, teda o zásadné politické a ekonomické otázky, by sa cez konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy (o súlade zákona o štátnom rozpočte) nemal prenášať na ústavný súd. Ústava je totiž

založená na princípe vlády väčšiny (čl. 113 ústavy) a vlády na čas (čl. 73 ods. 1 a taktiež čl. 30 ods. 2 ústavy). Podstata demokratického systému vychádzajúceho z uvedených princípov spočíva v tom, že aktuálne zvolená väčšina má právo počas volebného obdobia realizovať svoj program, na ktorého plnenie bola splnomocnená občanmi vo voľbách. Hlavným arbitrom politických a programových cieľov politických strán a hnutí nie je ústavný súd ako ochranca ústavnosti, ale občan-volič ako zdroj moci (čl. 2 ods. 1 ústavy).

III.4. Posúdenie dôvodnosti návrhu:

127. Navrhovatelia namietajú nesúlad napadnutého zákona 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) a g) ústavy, ako aj s čl. 55a ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona z dôvodu skráteného času na jeho prerokovanie v Hospodárskej a sociálnej rade, v parlamentných výboroch, na samotnej schôdzi národnej rady, ako aj nedostatočný čas na zohľadnenie prípadných pripomienok odbornej verejnosti. Taktiež namietajú aj samotný obsah napadnutého zákona, a to z dôvodu nerešpektovania limitov verejných výdavkov a z dôvodu ohrozenia dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky.

128. Pokiaľ navrhovatelia poukazujú na skrátený čas na prerokovanie napadnutého zákona Hospodárskou a sociálnou radou, ústavný súd konštatuje, že táto skutočnosť sama osebe nemôže vyvolať ústavnoprávne dôsledky, ktorých sa navrhovatelia domáhajú. Ústava a ani ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti neustanovujú ako podmienku prijatia zákona o štátnom rozpočte jeho prerokovanie v Hospodárskej a sociálnej rade. Zároveň je potrebné doplniť, že v prípade § 4 ods. 3 písm. c) č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartite) v znení neskorších predpisov nejde ani o také zákonné ustanovenie, ktoré by v sebe obsahovalo princíp vyjadrený v niektorom článku ústavy. Okrem toho, ako uznávajú aj samotní navrhovatelia, Hospodárska a sociálna rada napadnutý zákon v skutočnosti aj napriek časovému obmedzeniu prerokovala a v nadväznosti na toto jej prerokovanie proti nemu vzniesla viaceré pripomienky, pričom vláde vo výsledku navrhla prepracovanie návrhu štátneho rozpočtu.

129. Ústavný súd berie ohľad na skutočnosť, že došlo k časovému a aj obsahovému zúženiu diskusie na príslušných parlamentných výboroch. Ani uvedené však v zmysle už uvedených teoretických východísk nemá bez ďalšieho presah do ústavnoprávnej roviny. Z predložených dokumentov vyplýva, že príslušné výbory napadnutý zákon aj napriek časovému obmedzeniu prerokovali a vyjadrili súhlas a odporúčanie schváliť návrh zákona o štátnom rozpočte, a to bez pripomienok. Ústavný súd si je vedomý skutočnosti, že reálny čas na prerokovanie bol značne obmedzený, avšak v špecifických okolnostiach danej veci (časových i vecných) nevylučoval jeho prerokovanie, resp. vznesenie relevantných námietok a pripomienok.

130. Ak navrhovatelia namietajú samotné využitie postupu podľa § 35 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku (skrátenie diskusie v národnej rade), ústavný súd akceptuje tvrdenie národnej rady a vlády, že takýto postup nie je pri rokovaní o návrhu zákona o štátnom rozpočte vylúčený (§ 87 zákona o rokovacom poriadku). Ústavný súd na druhej strane uznáva aj relevanciu tvrdenia navrhovateľov, že aj keď takýto postup nie je zákonom o rokovacom poriadku vylúčený, mohol by vo svojich dôsledkoch predstavovať postup v rozpore s ústavou (predovšetkým s čl. 31 ústavy). V predmetnej veci však nebolo preukázané, že by bola diskusia o napadnutom zákone obmedzená do tej miery, že by došlo k vylúčeniu samotného prerokovania (prediskutovania) návrhu zákona na pôde národnej rady (PL. ÚS 13/2022). V tomto bode ústavný súd pripomína už uvedené špecifiká zákona o štátnom rozpočte a jeho schvaľovania vrátane monopolu vlády na predkladanie zákona o štátnom rozpočte na schválenie národnej rade a z toho vyplývajúci vzťah medzi vládou a národnou radou (časť III.3. tohto nálezu).

131. Navrhovatelia ďalej argumentujú porušením § 35 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku z dôvodu, že pozmeňujúce návrhy viacerých poslancov neboli prečítané a bolo o nich hlasované bez toho, aby sa s nimi mohli poslanci národnej rady oboznámiť. V tomto bode ústavný súd považuje z pohľadu rešpektovania ústavných záruk (predovšetkým čl. 31 a čl. 73 ods. 2 ústavy) za rozhodujúcu skutočnosť, že s predmetnými pozmeňujúcimi návrhmi sa mohli poslanci oboznámiť, a to z webového sídla národnej rady (§ 82 ods. 2 zákona

o rokovacom poriadku), a že následne bolo možné o týchto pozmeňujúcich návrhoch hlasovať. Takýto postup, aj keď ho skutočne možno považovať za neobvyklý a v napätí so zákonom o rokovacom poriadku (úroveň zákonnosti), ešte bez ďalšieho neznamená, že naráža aj na hranice ústavnosti. Ako už bolo uvedené, reálna možnosť poslancov národnej rady oboznámiť sa s pozmeňujúcimi návrhmi a následná možnosť o nich hlasovať sú v okolnostiach danej veci na naplnenie požiadaviek vyplývajúcich z ústavy postačujúce. Uvedené nemožno vykladať tak, že ústavný súd takýto postup schvaľuje či aprobuje ako štandardný, ale to, že ústavou nastavené pravidlá ho v danej veci nevylučovali.

132. Ak navrhovatelia poukazujú na skutočnosť, že pozmeňovacie návrhy neboli ako celok prečítané pred samotným hlasovaním, ústavný súd opätovne konštatuje, že s obsahom pozmeňujúcich návrhov sa poslanci mohli oboznámiť a že následne sa o týchto pozmeňovacích návrhoch uskutočnilo hlasovanie.

133. V uvedených súvislostiach ústavný súd prihliada aj na tvrdenia národnej rady a vlády podporené priložením príslušných prejavov poslancov národnej rady k tlači 100 a neprečítanými pozmeňujúcimi návrhmi k tlači 100, ako aj prepisom rozpravy, v rámci ktorej sa čítali niektoré pozmeňujúce návrhy poslancov, o znakoch obštrukčného správania niektorých poslancov národnej rady (celkovo ide o 23 pozmeňujúcich návrhov, z ktorých väčšina má rozsah približne 60 strán a vo vzťahu ku ktorým príslušní poslanci výslovne požiadali o ich *„doslovné prečítanie od prvého bodu po bod posledný vrátane príloh“*, pozn.). Tvrdené obštrukčné správanie malo vo svojej podstate spočívať v umelom odďaľovaní hlasovania o návrhu štátneho rozpočtu na rok 2024. Uvedené uznávajú aj samotní navrhovatelia, ktorí však poukázali na skutočnosť, že nie všetci poslanci parlamentnej menšiny usilovali o takého obštrukcie. Zároveň ústavný súd v tomto bode prihliada na argument národnej rady a vlády o tom, že v prípade neschválenia štátneho rozpočtu na rok 2024 do konca roka 2023 v dôsledku umelého predlžovania diskusie by nevyhnutne nastalo rozpočtové provizórium (príslušné rokovanie prebiehalo 20. a 21. decembra 2023, pozn.).

134. Ústavný súd v tomto bode pripomína, že ochrana parlamentnej menšiny nemá za cieľ chrániť menšinu pred rozhodnutiami väčšiny, ale umožniť menšine prezentovať svoj názor v rozhodovacom procese parlamentu. Ako už bolo konštatované, splnenie tejto podmienky, teda možnosti menšiny zaujať a prezentovať svoje stanovisko k prerokovávanému návrhu zákona, nebolo relevantným spôsobom spochybnené (čl. 31 ústavy). Ak obštrukcia (hoci aj legálna) znamená zneužitie práva, takémuto postupu ústavný súd neposkytuje ochranu.

135. Pokiaľ ide o oboznámenie sa s relevantným stanoviskom Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a jej výhradami, už samotní navrhovatelia uznávajú, že 15. decembra 2023 boli vláda a národná rada upozornené na skutočnosť, že návrh rozpočtu výrazne presahuje limity verejných výdavkov a že ohrozuje dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky. Z prepisu rozpravy v národnej rade taktiež vyplýva, že viacerí rečníci opakovane poukazovali na stanovisko a závery Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a ekonomické a iné dôsledky prijatia napadnutého zákona. Na základe uvedeného možno uzavrieť, že poslanci národnej rady si boli v dostatočnej miere vedomí navrhovateľmi a Radou pre rozpočtovú zodpovednosť tvrdených dôsledkov a s týmto vedomím hlasovali (čl. 73 ods. 2 ústavy).

136. Navrhovatelia ďalej tvrdia, že obsah napadnutého zákona nerešpektuje platné limity verejných výdavkov, na čo upozornila aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, a že v dôsledku uvedeného napadnutý zákon závažným spôsobom ohrozuje dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky v zmysle čl. 55a ústavy.

137. Vo vzťahu k limitom verejných výdavkov ústavný súd akceptuje tvrdenie vlády, že limit verejných výdavkov nie je ústavným inštitútom, ale inštitútom zákonným (vtedy platný a účinný § 30aa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy). Skutočnosť, že ide o zákonný, a nie ústavný inštitút, preukazuje aj vývoj jeho úpravy v právnom poriadku Slovenskej republiky. Článok 7 ods. 3 ústavného zákona, ktorý bol prijatý ešte v roku 2011, ustanovuje, že postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon. Avšak k ustanoveniu limitu verejných výdavkov došlo až s účinnosťou od 1. apríla 2022, teda po takmer 11 rokoch od prijatia ústavného zákona. Ďalej národná rada na svojom zasadnutí 27. februára 2024 neschválila uznesenie k limitom verejných výdavkov na roky 2024 až 2027. Novelizáciou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy následne zaviedla nový výpočet limitu verejných výdavkov.

138. Ústavný súd v nadväznosti na uvedené pripomína, že zo systematiky ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vyplývajú už spomínané „sankcie“ za zhoršovanie hospodárenia (čl. 5), ako aj výnimka z nich na obdobie 24 mesiacov počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde (čl. 5 ods. 10).

139. Ústavný súd si je vedomý argumentu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, že inštitút limitu verejných výdavkov je hlavným nástrojom na riadenie rozpočtu a zlepšovanie dlhodobej udržateľnosti. „Povýšenie“ konkrétnej výšky limitu na ústavný nástroj či princíp však nie je v právomoci ústavného súdu, ale ústavodarcu.

140. Pokiaľ ide o zásah do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky, ústavný súd považuje za vhodné poukázať na rozdiel medzi touto vecou a vecou vedenou pod sp. zn. PL. ÚS 13/2022 (tzv. prorodinný balíček). Zásah do dlhodobej udržateľnosti (v jeho procesnom aspekte) bol v označenej veci založený na tom, že súbor predmetných opatrení s preukázateľným dopadom na hospodárenie Slovenskej republiky bol prerokovaný iba v skrátenom legislatívnom konaní, na ktoré neboli splnené zákonné podmienky, pričom zároveň nebol vopred krytý a v nezanedbateľnej miere zaťažoval (všetky) budúce rozpočty (teda išlo o neprefinancované trvalé výdavkové opatrenia). V tejto veci ide na rozdiel od veci sp. zn. PL. ÚS 13/2022 o jeden štátny rozpočet, ktorý síce sám osebe môže mať negatívny dopad na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia, avšak možno ho v čase izolovať a jeho negatívne dôsledky v budúcnosti kompenzovať (napr. konsolidačnými opatreniami).

141. Ďalej navrhovatelia uviedli, 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.

142. Ústavný súd si je vedomý skutočnosti, že pri vypočítavaní poklesu deficitu mohlo dôjsť k zvoleniu nesprávneho metodického postupu. Zároveň však konštatuje, že nemôže v takýchto sporoch (spor parlamentnej väčšiny a menšiny o ekonomických a politických otázkach) vystupovať ako v podstate superaudítorsky úrad skúmajúci správnosť zvolených odborných postupov či reálnosť ekonomických aspektov štátneho rozpočtu. Priestor na zásah ústavného súdu by sa otváral predovšetkým v prípade obchádzania konkrétnych a objektívne merateľných ústavou, resp. ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti nastavených pravidiel, prípade v širšom ponímaní pri neudržateľnom negatívnom zásahu do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky.

143. Samotná potenciálna existencia hrozby vzniku neudržateľnej úrovne dlhu v strednodobom či dlhodobom časovom horizonte však z pohľadu súčasného znenia ústavy a ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, majúc pritom na zreteli predovšetkým princíp deľby moci vlastný právnemu štátu, neoprávňuje ústavný súd na taký významný zásah do zákonodarnej a výkonnej moci, akým je vyslovenie nesúladu celého štátneho rozpočtu s ústavou, resp. ústavným zákonom o dlhodobej udržateľnosti.

144. Pokiaľ ide o namietaný nesúlad s čl. 78 ods. 2 ústavy (Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne stíhať, a to ani po zániku jeho mandátu. Poslanec podlieha disciplinárnej právomoci Národnej rady Slovenskej republiky.), ústavný súd konštatuje, že v návrhu nie je uvedená relevantná argumentácia k samostatnému posúdeniu súladu napadnutého zákona s týmto článkom ústavy.

145. V závere ústavný súd považuje za vhodné zhrnúť, že zákon o štátnom rozpočte je špecifickým zákonom bez normatívnej povahy (tzv. účelová, resp. finálna norma), ktorého náležitosti sú na ústavnej úrovni v našich podmienkach špecifikované v minimálnom rozsahu (bod 110 nálezu). Jeho osobitné postavenie je vyjadrené aj priamo v ústave tým, že o jeho návrhu rozhoduje v zbore vláda (monopol zákonodarnej iniciatívy) a následne ho ako zákon schvaľuje národná rada (na rozdiel od uznášania sa na iných zákonoch). Schválením zákona o štátnom rozpočte národná rada umožňuje vláde ako vrcholnému orgánu výkonnej moci výkon jej

právomoci (realizáciu programu, na ktorý dostala od národnej rady mandát), a počas celého výkonu ju kontroluje a kedykoľvek jej môže vysloviť nedôveru. Do opísaného vzťahu by mohol ústavný súd vstupovať len celkom výnimočne. Pri námietkach nedostatkov legislatívneho procesu sa ústavný súd pridržiava triezveho prístupu k prieskumu, sledujúc pritom minimalizáciu svojich zásahov do právomoci národnej rady. Vstup ústavného súdu opodstatňujú predovšetkým také významné pochybenia, ako je nerešpektovanie konkrétnych ústavných pravidiel a požiadaviek, prípadne zákonných ustanovení s relevantným presahom do ústavy. Takéto konkrétne pochybenia v rámci legislatívneho procesu, aj keď mimoriadne neobvyklého, zistené neboli. Ústavný súd vníma odborné argumenty Rady pre rozpočtovú zodpovednosť o stave verejných financií, nedostatočne efektívnom uplatňovaní pravidla limitu dlhu verejnej správy, ako aj o postupnom zhoršovaní dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky. Platná ústavná úprava však neumožňuje posilňovanie jeho pozície v procese prijímania štátneho rozpočtu cez konanie o súlade právnych predpisov na ústavnom súde. Uvedené je v rukách ústavodarcu, ktorý vykonáva štátnu moc zverenú mu občanmi – voličmi.

146. Vzhľadom na všetko už uvedené ústavný súd návrhu nevyhovel.

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

V Košiciach 18. decembra 2024

Ivan Fiačan
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.