

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2022

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripájam k nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 13/2022 z 13. decembra 2022 odlišné stanovisko.

2. Pre historický kontext v skratke uvádzam, že disentané rozhodnutie pléna ústavného súdu sa týka tzv. pro-rodinného balíčka, ktorého politickým gestorom bol minister financií Slovenskej republiky Igor Matovič. Z pozície sudcu ústavného súdu som vnímal vec širokospektrálne a vo viacerých rovinách, pričom sú roviny, kde som sa ideovo s väčšinovým názorom pléna zhodol, no niektoré (z môjho hľadiska nosné) bolo potrebné posúdiť inak, čo by implikovalo opačné rozhodnutie vo veci samej. V záujme snahy o čo najrýchlejšie vyhotovenie tohto odlišného stanoviska uvádzam, že ho predkladám v stručnejšom rozsahu, ako som pôvodne plánoval.

3. V prvom rade by som rád uviedol, že posudzovanie sociálnych a ekonomických otázok telesom ústavného súdu je vždy komplikované a aj v súvislosti s posudzovanou vecou som nekrátko uvažoval nad týmto aspektom rozhodovania. Keď som ašpiroval na pozíciu sudcu ústavného súdu, bolo mi zrejmé, že predmetom rozhodovania budú aj spoločensky rezonujúce kauzy, na čo je synalagmatically naviazaná aj tomu adekvátne zodpovednosť. Istú mieru zdržanlivosti ústavného súdu si však podľa môjho názoru vyžadujú práve plenárne veci, kde je ingerencia politiky silnejšia ako samotné právo. Moja úvaha smeruje k tomu, že jediným referenčným kritériom, ktoré musíme v rámci rozhodovacej činnosti zvažovať, je referenčná norma v ústave alebo medzinárodnom dokumente, a nie presvedčenie o tom, ako by mala byť realizovaná sociálna alebo ekonomická politika.

4. Na mieste je dokonca zvažovanie aplikácie európskej obdoby známej americkej doktríny politických otázok (*political question doctrine*). Je možné sa inšpirovať napríklad prístupom Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „ÚS ČR“), ktorý v náleze č. k. Pl. ÚS 50/06 z 20. novembra 2007 vo veci rozpočtového určenia daní (delenie zisku z výberu daní v prospech veľkých obcí, ktoré mohlo malé obce zlikvidovať) uviedol „*Protože Ústavní soud nedovodil, že by postavení obcí s různě velkým počtem obyvatelstva bylo srovnatelné, nebylo nutné ani dále přezkoumávat, zda jsou tu důvody, které, ve smyslu jeho judikatury, ospravedlní rozdílné zacházení se subjekty ve srovnatelné situaci (včetně otázky veřejného zájmu, objektivního a rozumného ospravedlnění a proporcionality). V daném případě se totiž, a to Ústavní soud opětovně zdůrazňuje, o srovnatelnou situaci vůbec nejedná. Postupoval-li by v tomto případě Ústavní soud jinak, překročil by pravomoci dané mu ústavním pořádkem České republiky a zasahoval by do autonomní sféry politického rozhodování, neboť o tom, zda bude zacházeno s nestejným odlišně či stejně, náleží rozhodnout v zásadě výhradně normotvůrci... Ústavní soud v tomto bodě zdůrazňuje, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není proto smyslem jeho rozhodovací činnosti zahajovat či spouštět jakoukoliv politickou diskusi. Většina účastníků řízení, stejně jako dalších institucí, které se k návrhu vyjádřily, zdůraznila komplexní politickou povahu celé věci, která vyžaduje jistou míru experimentování, ale také zkušeností s reálným časovým dopadem zákona*

do fungování jednotlivých obcí. Ústavní soud upozorňuje, že s ohledem na podstatu fungování soudní moci žádnými informacemi v těchto oblastech nedisponuje a disponovat ani nemůže. I proto mu nepřísluší se k účelnosti, spravedlnosti či rozumnosti právní úpravy jakkoliv vyjadřovat (obdobné úvahy vedly Nejvyšší soud USA k formulování zásady zdrženlivosti soudu v otázkách primárně politických - viz political question doctrine).“ V tejto súvislosti sú zaujímavé aj iné rozhodnutia ÚS ČR, napríklad to v konaní vedenom pod sp. zn. Pl. ÚS 12/94, kde rozhodovanie o sociálnych otázkach (výber medzi zásadou solidarity a zásadou ekvivalencie) vyhradil zákonodarcovi. V inej veci (Pl. ÚS 2/08) ÚS ČR uviedol „Posoudit otázku účelnosti, vhodnosti a sociální spravedlnosti zákonné úpravy v této oblasti je pouze v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jedná se totiž o otázky v podstatě politické, kam primárně spadá i celá oblast tzv. sociálních práv. Podle čl. 5 Ústavy je politický systém České republiky založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, respektujících základní demokratické principy. Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny, vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin (čl. 6 Ústavy). Ústavní soud proto uzavírá, že mají-li navrhovatelé jako představitelé moci zákonodárné za to, že jimi napadená právní úprava je nevhodná či vyvolávající negativní důsledky, mohou usilovat o změnu v rámci politické soutěže, nikoliv v rámci soudní kontroly ústavnosti, která ze své podstaty musí být omezena pouze na otázky ústavněprávní povahy. Pokud by snad Ústavní soud návrhu vyhověl a rozhodoval sám místo zákonodárce, porušil by nejen shora citovaná ustanovení Ústavy, ale zejména by učinil zbytečnou soutěž politických stran. Především jejich úkolem je podle mandátu získaného od jejich voličů a na základě toho stanovených politických priorit předkládat nejvhodnější způsoby realizace sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny. To samozřejmě vždy z hlediska možností státního rozpočtu, podložených výsledky hospodaření státu, za které rovněž nesou politickou odpovědnost, a v rámci limitů daných příslušnými články Listiny základních práv a svobod.“

I. Skrátené legislatívne konanie ako ústavnoprávny problém

5. Právne posúdenie ústavného súdu týkajúce sa skráteného legislatívneho konania považujem za čiastočne vnútorne rozporné. Na jednej strane plénum uvádza, že aj napriek tomu, že indikovalo isté nedostatky v súvislosti s odôvodnením skráteného legislatívneho konania, ide nanajvýš o porušenie zákona, nie ústavy – a teda izolovane nie je dôvod na konštatovanie nesúladu s označenými referenčnými normami. Na strane druhej v súvislosti s tzv. rozpočtovou zodpovednosťou už tento nedostatok plénum ústavného súdu za porušenie referenčných noriem považovalo.

6. Z môjho pohľadu otázka posudzovania legislatívneho procesu v zásade nie je platformou pre ústavný súd. Dosiaľ ústavný súd v rámci generálnej prevencie na viacerých miestach svojej judikatúry pohrozil zákonodarcovi, že aj otázka procesu môže byť v extrémnom prípade dôvodom ústavnej diskonformity. Ani ja takýto scenár neviem úplne vylúčiť, no v mojich úvahách by muselo ísť o porušenie značne zásadnejšej intenzity. Mohlo by ísť napríklad o prípady, keby bolo v zbierke zákonov zverejnené iné znenie právneho predpisu, aké bolo schválené, alebo keby bol právny predpis zverejnený v zbierke zákonov bez toho,

aby ho mal možnosť podpísať, resp. nepodpísať prezident (fakticky by bol obídený), prípadne keby došlo k schváleniu právnej normy inou väčšinou, akú požaduje rokovací poriadok parlamentu alebo ústava (napríklad namiesto 3/5 všetkých poslancov by nesprávne postačila aj jednoduchá väčšina prítomných poslancov). V posudzovanej veci som ale vstup ústavného súdu do interných postupov parlamentu považoval v okolnostiach veci za preexponovaný. Pokiaľ si ústavný súd atrahuje prieskumnú právomoc aj v súvislosti s legislatívnym procesom v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“), môže sa v budúcnosti v súvislosti s namietaným porušením iných ústavných hodnôt stať, že dôjde *ad absurdum* k napádaniu napríklad pridelenia návrhu zákona do konkrétnych parlamentných výborov alebo hádky v pléne z dôvodu odobratia slova konkrétnemu poslancovi a pod.. Z môjho pohľadu ide o *forum internum* národnej rady.

7. V tejto spojitosti pripomínam judikatúru ústavného súdu o tom, že národná rada je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom v Slovenskej republike (čl. 72 ústavy). Toto výsostné postavenie národnej rady potvrdzuje záver o tom, že pochybenia v postupe národnej rady pri rokovaní o návrhoch zákonov sú pochybeniami, ktoré sa majú a musia odstrániť alebo napraviť samotným postupom parlamentu alebo jeho orgánov. Proti procesnému postupu národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhov zákonov nie je prípustný žiaden opravný prostriedok. Riešenie takých pochybení je v jej výlučnej kompetencii (jej orgánov a poslancov), čo je dôsledok jej postavenia v sústave orgánov verejnej moci (čl. 72 ústavy). Poslednou možnosťou na nápravu procedurálnych pochybení národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhu zákona je podľa doterajšej judikatúry ústavného súdu hlasovanie poslancov o návrhu zákona. Ak počas tohto hlasovania dôjde k schváleniu návrhu zákona napriek pretrvávajúcim procedurálnym pochybeniam v predošlých štádiách zákonodarného procesu, treba vychádzať z toho, že zákon bol riadne schválený. Záverečným hlasovaním poslancov podľa stabilného názoru ústavného súdu môže dôjsť ku konvalidácii takýchto procesných chýb, ak sa v spojitosti s týmto hlasovaním nevyskytnú už ďalšie chybné postupy, napríklad opakované hlasovanie, napriek tomu, že predošlé hlasovanie bolo v súlade so zákonom o rokovanom poriadku a opakovanie by malo len odstrániť zjavný omyl alebo vecnú chybu v zákone a podobne (PL. ÚS 48/03). Vo veci sp. zn. PL. ÚS 48/03 namietala skupina poslancov, že v režime skráteného legislatívneho konania navrhnutého vládou vládny poslanec obsažným pozmeňovacím návrhom vyprázdnil vládny návrh. Vzniklo tak vlastne akési poslanecké skrátené legislatívne konanie. Namietali taktiež možnosť povereného ministra rozširovať vládny návrh zákona. Ústavný súd odmietol návrh ako zjavne neopodstatnený. Ústavný súd uviedol, že nemožno preskúmať rozpor napadnutého zákona s ústavou (označenými článkami) iba z dôvodu, že národná rada určitým spôsobom porušila zákon o rokovanom poriadku, resp. že nepostupovala striktne podľa jeho ustanovení upravujúcich prerokovanie návrhov zákonov, ak sa netvrdí a nepreukáže taký chybný postup a úkony v legislatívnom procese, ktoré sú napadnuteľné samy osebe, bez ohľadu na vecný obsah napadnutého zákona.

8. V súvislosti s legislatívnym procesom by som rád uviedol, že si uvedomujem špecifickosť parlamentných procedúr, no podľa môjho názoru by sa ústavný súd mal apriórne koncentrovať na výsledok v podobe schválenej právnej normy, a nie na vyhľadávanie

procedurálnych nedostatkov, ktoré sa zaiste neraz nájdú. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti často volá po vlastnej zdržanlivosti, čo sa ukazuje najmä v situáciách, keď je spoločnosť skúšaná neľahkými situáciami. Nebolo to tak dávno, keď ústavný súd v súvislosti s núdzovým stavom pri pandémie COVID-19 postupoval zhovievavo smerom k normotvorcovi. Na uvedené dokonca priamo na verejnom ústnom pojednávaní poukázal aj samotný právny zástupca prezidentky, keď uviedol: „Potom, ako bol tento ústavný súd dlhé roky extrémne veľkorysý k zákonodarnej a výkonnej moci pri nedôvodných skrátenejších legislatívnych konaniach v uzneseniach o vyhlásení núdzového stavu a iných protipandemických opatreniach...“. Rovnako ma v tejto súvislosti zaujalo hodnotenie pandemickej legislatívy Evou Kovačechovou z VIA IURIS (k tomu pozri FILA, L. (ed.) *Poučenia z covidu*. Prvé vydanie. N Press, s. r. o., 2022, 144 s.), ktoré bolo tiež vcelku kritické k normotvorcom.

9. Posudzovanie legislatívnych prešľapov nie je nówum ani pre plénum ústavného súdu v aktuálnom zložení. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2020 už bolo konfrontované priamo s realizáciou skrátenejšieho legislatívneho konania, konkrétne v súvislosti so Súdnou radou Slovenskej republiky a Najvyšším súdom Slovenskej republiky, kde sa tiež dal aplikovať striktný náhľad na legislatívnu procedúru, no z môjho pohľadu bol vtedajší postup správny. Plénum ústavného súdu uviedlo: *«Ústavný súd posudzuje skrátenejšie legislatívne konanie v súvislosti s ochranou diskusie a vôle poslancov, a nie izolovane. Jedným z hlavných argumentov proti skrátenejšiemu legislatívnemu konaniu bol názor (bod 9), že napadnuté ustanovenia týkajúce sa súdnej rady a najvyššieho súdu boli zaradené do zákona týkajúceho sa pandémie, aby sa tak dostali do rámca nespochybniteľného skrátenejšieho konania. K tomu je potrebné uviesť, že priamo názov zákona č. 62/2020 Z. z. obsahuje pojem „justícia“, ktorý tak oddeľuje justičnú časť zákona od časti pandemickej. Aj skrátenejšie legislatívne konanie bolo takto osobitne odôvodnené (porov. bod 7), a to nutnosťou zabezpečiť právo na prístup k súdu. Zákon sa tak týkal mimoriadnych okolností, na jednej strane pandemických a na druhej justičných, a tieto zložky boli previazané len spoločenskou atmosférou, ďalej tým, že sa nachádzali v rámci jedného zákona, avšak so samostatnými dôvodmi skrátenejšieho legislatívneho konania. Ústavný súd preto konštatuje, že prijatím napadnutých zákonných ustanovení nedošlo k nesúladu s označenými referenčnými normami ústavy a ústavný súd nezaznamenal ani nesúlad so špecifickými ústavnými normami upravujúcimi legislatívny proces. Z týchto dôvodov návrhu navrhovateľov nevyhovel, tak ako je uvedené vo výroku tohto nálezu.»* (PL. ÚS 13/2020). Ústavnému súdu teda postačovalo vcelku všeobecné zdôvodnenie skrátenejšieho legislatívneho konania. V inom konaní napríklad plénum ústavného súdu nevidelo absencia ani dôvodovej správy k predloženému poslaneckému návrhu zákona: *„Namietaná absencia dôvodovej správy k predloženému poslaneckému návrhu je javom nežiaducim z hľadiska princípu verejnosti procesu, ktorý môže mať vplyv na kvalitu zákona z hľadiska odbornosti (pre absenciu pripomienok odbornej verejnosti k návrhu), ako aj verejnej akceptovateľnosti predkladaného návrhu. Nemožno tejto vade však pripísať potrebnú ústavnú relevanciu pre jej nižšiu intenzitu, keďže rozpoznateľný legitímny účel predmetná úprava materiálne sledovala aj bez jeho explicitného vyjadrenia formou dôvodovej správy.“* (PL. ÚS 2/2020).

10. Aj dnes je situácia taká, že ešte periodicky čelíme útokom pandémie COVID-19, pričom sa k tomu pridal vojnový konflikt v priamo susediacom štáte, ako aj na to nadväzujúce energetické problémy značne zasahujúce finančnú situáciu štátu a jeho obyvateľov. Vládca to teda jednoznačne nemá jednoduché (je na úvahu, či to mal niektorý z vládcov ťažšie), pričom ústavnoprávne rigidná kritika s dôsledkom v protiústavnosti normy sa javí až neúmerne prísne. Na tomto mieste uvádzam, že považujem za nevyhnutné, aby ústavný súd zasiahol vždy v prípadoch, keď porušenie ústavy detekuje, no zároveň vždy považujem za nevyhnutné brať do úvahy aj osobité okolité determinanty, ktoré majú vplyv na kontext prijatia konkrétnej právnej normy.

11. Uvedomujem si, že ústavný súd už neraz zákonodarcovi pohrozil prieskumom legislatívneho procesu s možným dôsledkom nesúlady s ústavou (PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 8/2013, PL. ÚS 13/2020), no vždy apeloval na potrebnú intenzitu porušenia ústavnoprávnej relevancie. Nemôžem sa však ubrániť pocitu, že pomyselný výkrik ústavného súdu, že „už stačilo“, je voči terajšiemu zákonodarcovi nespravodlivý. Vyznieva to dokonca tak, akoby terajší zákonodarca mal zniesť zodpovednosť za všetky doterajšie poklesky legislatívneho procesu, ktorých bolo v histórii našej štátnosti nemálo. Ako som už uviedol, legislatívny proces považujem za vnútornú záležitosť národnej rady a prezidenta Slovenskej republiky, pričom vstup ústavného súdu si viem predstaviť len v tých situáciách, keď by šlo skutočne o neúmerny exces. Ako som už uviedol, posudzovanú situáciu za takýto exces nepovažujem. Ústavný súd nedávno uviedol: *„Aj v prípade hodnotenia dodržania ústavných princípov legislatívneho procesu národnou radou pri prijímaní zákonov však ústavný súd plne rešpektuje princíp delby moci a vyváženosti vzťahov jednotlivých zložiek moci. Národná rada ako jediný zákonodarný a ústavodarný orgán verejnej moci, ktorý disponuje (na rozdiel od ústavného súdu) legitimitou priamo od nositeľov moci v štáte, je povolaná na prijímanie všeobecne záväzných právnych predpisov a je priestorom, kde by mala práve počas legislatívneho procesu prebiehať diskusia. Aj z toho dôvodu je možnosť zásahu do legislatívneho procesu vo forme prieskumu dodržania jeho ústavných princípov zo strany ústavného súdu nutné vykladať reštriktívne v súlade s doktrínou minimalizácie zásahov a sebaobmedzovania.“* (PL. ÚS 2/2020).

12. Súčasne by som rád uviedol, že aj aktuálne ústavný súd má v rozhodovacom procese ďalšie konania, kde je tiež predmetom prieskumu *inter alia* aj legislatívny proces. V tejto súvislosti uvažujem nad tým, nakoľko je systémovo vhodné z hľadiska ochrany ústavnosti zaviesť preferenciu procesnej dogmy pred hmotnoprávne dobre mieneným riešením. Kladiem si otázku, či práve preferencia hmoty pred procesom nie je to, čomu by sme mali venovať svoju koncentráciu v plenárnych veciach.

II. Rozpočtová zodpovednosť

13. Ďalším argumentom, na ktorý väčšina pléna naviazala protiústavnosť legislatívneho procesu, bola tzv. rozpočtová zodpovednosť. V tejto súvislosti uvádzam, že text ústavy aj samostatne stojaceho ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „zákon o rozpočtovej zodpovednosti“) samozrejme v plnom rozsahu rešpektujem.

Na druhej strane považujem za nevhodné, keď sa čl. 55a (v zmysle ktorého Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, ktoré sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov) interpretačne nadradzuje nad čl. 55 ústavy, v zmysle ktorého sa hospodárstvo Slovenskej republiky zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky. V tejto súvislosti komentované znenie ústavy uvádza: „... ústava poskytuje ochranu iba takému trhovému hospodárstvu, ktoré plne rešpektuje sociálne a ekologické záujmy občanov a v širšom zmysle celej spoločnosti. Z tohto hľadiska ústavný princíp dodržania sociálnych a ekonomických hodnôt v hospodárskom systéme štátu stváraňuje a v určitom zmysle kultivuje funkčné pôsobenie slobodného trhového hospodárstvom, určuje jeho axiologické parametre s cieľom vylúčenia a zákonného sankcionovania spoločensky extrémnych podnikateľských ambícií a excesov v obchodných vzťahoch. Spoločensky funkčná trhovú ekonomiku môže byť len sociálne a ekologicky orientovaná ekonomika.“ (Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : Eurokódex, 2012 s., str. 397).

14. Súčasne bolo predmetom rozhodovania ústavného súdu aj vymedzenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej len „RRZ“ alebo „Rada“) ako ústavného orgánu. Nosnou argumentáciou pléna ústavného súdu je to, že rada sa nemohla kvalifikovane vyjadriť, a tak mal legislatívny proces vadu nielen v skrátanom legislatívnom konaní, ale aj v obídení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Poukazujem na čl. 4 ods. 1 písm. c) zákona o rozpočtovej zodpovednosti, v zmysle ktorého Rada vypracováva a zverejňuje z vlastného podnetu stanovisko k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady, najmä z hľadiska dôsledkov na rozpočet verejnej správy a dlhodobú udržateľnosť. Súčasne zákon o rozpočtovej zodpovednosti takúto možnosť dáva aj poslaneckému klubu, ktorý môže dať podnet na vypracovanie takéhoto stanoviska. Nemám vedomosť, že by niektorý (napríklad opozičný) poslanecký klub takúto aktivitu vyvinul, no ako bolo zrejmé z verejného ústneho pojednávania, nebolo to ani potrebné.

15. Z verejného ústneho pojednávania totiž vyplynulo, že Rada aj napriek tomu, že išlo o skrátané legislatívne konanie, do procesu zrejme vstúpila a jej názor bol v rámci odborného, verejného, ale aj parlamentného diskurzu prítomný. Vyberám z prednesov prezentovaných verejne na ústnom pojednávaní 9. novembra 2022. JUDr. Kubina v zastúpení navrhovateľky uviedol, že Rada dala svoje stanovisko prezidentke v rámci procesu predchádzajúcemu jej vetu. JUDr. Vetrák (predseda ústavnoprávneho výboru národnej rady) ako poverený zástupca národnej rady uviedol, že ešte v čase skrátaného konania im Rada zaslala list a jej stanovisko bolo aj verejne diskutované v televíznych reláciách. Uvedené slova povereného zástupcu národnej rady síce RRZ vo svojom vyjadrení z 18. novembra 2022, ktoré iniciatívne (bez vyzvania) ústavnému súdu zaslala, dementovala, no nepoprela, že svoje stanovisko predložili prezidentke. Vrátanie zákona prezidentom do parlamentu (tzv. suspenzívne veto prezidenta) je bežnou súčasťou legislatívnej procedúry, a teda bola to práve prezidentka, ktorá svojou správnou aktivitou zhojila tento vytýkaný nedostatok. Nedá sa teda hovoriť o tom, že by národná rada vôbec s postojom a posudkom ústavou predpokladaného orgánu RRZ žiadnym spôsobom nepracovala.

16. Rovnako by som rád akcentoval, že práve vďaka vetu prezidentky a dôkladnému prístupu médií sa o posudzovanom balíčku hovorilo na viacerých fórach. Najmä prostredníctvom rozhovorov s odborníkmi a diskurzu vedenom masmédiami bola analýza jeho dopadov, pozitív, ale aj rizík skutočne nadmieru realizovaná, pričom si dovoľím tvrdiť, že odborná oponentúra bola z hľadiska intenzity neporovnateľná oproti medzirezortnému pripomienkovému konaniu (ďalej len „MKP“), ktoré sa nezriedka deje bez náležitého záujmu verejnosti. Aj napriek tomu, že považujem MPK za veľmi dôležitú súčasť legislatívneho procesu, nie je možné opomínať fakt, že je bežnou parlamentnou praxou priliepanie rôznych modifikácií právnych predpisov, prípadne predkladanie poslaneckých návrhov zákonov, ktoré neboli predložené na pripomienkovanie pred ich predložením národnej rade. V tejto súvislosti považujem za dôležité zdôrazniť vyjadrenie povereného zástupcu odporcu, ktorý na verejnom pojednávaní uviedol: „... my sme neskracovali diskusiu v národnej rade, naopak namiesto štandardného skráteného legislatívneho konania, kde máte zákon prebratý do dvoch, troch dní, tu trval ten proces, bol odložený o týždeň, aby sa mohli poslanci s tým oboznámiť. Potom ešte pani prezidentka do toho zasiahla, jednoducho celý ten proces trval päť týždňov, čo je porovnateľné so štandardným legislatívnym procesom.“

17. Okrem Rady je však ďalším orgánom, ktorý ma svoju oporu v ústave, aj Ministerstvo financií Slovenskej republiky (čl. 109 ods. 1 ústavy). Kontextuálne pripomínam, že ústavný systém dokonca počíta v rovine ústavného zákona s pôsobením ministra financií, keďže ústavný zákon č. zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov v čl. 8 ods. 4 výslovne počíta s ministrom financií Slovenskej republiky ako členom Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky. Je to práve Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerstvo“), ktoré je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť financií, daní a poplatkov, colníctva, hazardných hier, finančnej kontroly, vnútorného auditu a vládneho auditu. Súčasne *i. a.* zabezpečuje rozpočtovanie súhrnného schodku verejného rozpočtu, tvorby a realizácie štátneho rozpočtu, politiky finančného trhu vrátane ochrany spotrebiteľa pri poskytovaní finančných služieb a politiky spravovania majetku verejnej správy vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére (§ 7 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov).

18. Ministerstvo financií Slovenskej republiky je teda orgánom, ktorý v plnom rozsahu realizuje vládnu politiku, pričom sú to práve priamo volení politici, ktorí by mali primárne vstupovať do rozhodnutí o finančných a sociálnych otázkach, dôvodiac ich priamym mandátom pochádzajúcim z volieb. Ako už uviedol ÚS ČR (k tomu pozri už citované rozhodnutia), ústavný súd posudzovaním ekonomických a sociálnych opatrení môže prekročiť právomoci dané mu ústavným poriadkom, čoho dôsledkom je zásah do autonómnej sféry politického rozhodovania. Sú to totiž politici, ktorí za takéto rozhodnutia nesú priamu zodpovednosť, ktorá im bude zúčtovaná pri ďalšom volebnom akte. Pokiaľ by ústavný súd mal záujem vstúpiť do arény posudzovania zodpovednosti, resp. nezodpovednosti nakladania s verejnými zdrojmi tak, že akékoľvek šetrenie je rozpočtovo zodpovedné a akékoľvek stimulácia dopytu (ľudovo kvalifikovateľná aj ako „rozdávanie“) je rozpočtovo nezodpovedná, nemali by v pléne ústavného súdu sedieť právnici, ale ekonómovia

so špecializáciou na tvorbu rozpočtov verejných financií. V priebehu konania sa totiž jasne ukázalo, že proti sebe stoja dáta dvoch odborných autorít (Rada vs. ministerstvo), pričom plénum ústavného súdu sa rozhodlo veriť Rade. Marginálne a v rovine *de constitutione ferenda* by som rád pripomenul, že v prípade, ak by takýto odborný konflikt bol predmetom konania na všeobecnom súde, súd by musel pristúpiť k nariadeniu znaleckého dokazovania, keďže ide o posudzovanie odbornej otázky. Bolo by v tejto súvislosti skutočne zaujímavé, ako by ústavný súd pristúpil k výberu odborného rozhodcu, keďže už aj samotnou personálnou voľbou by mohol determinovať potenciálny výsledok odborného, resp. znaleckého posudku.

III. Záver

19. Posudzovaná problematika je z môjho pohľadu veľmi zaujímavá, keďže otvára viacero okruhov tém, ktoré môžu mať až doktrinálny presah pre budúce smerovanie judikatúry ústavného súdu. Keďže na predloženie tohto odlišného stanoviska mi štandardne prináleží lehota 30 dní, no v záujme snahy o čo najrýchlejšie doručenie rozhodnutia (vrátane disentov) som sa obmedzil len na rozbor základných výhrad spojených s rozhodnutím pléna ústavného súdu.

20. Ako som už deklaroval, nepovažujem ingerenciu ústavného súdu do legislatívneho procesu v posudzovanej veci za adekvátnu, pričom bude zaujímavé sledovať prísnosť posudzovania obdobných (alebo dokonca závažnejších) legislatívnych prešľapov ústavným súdom v budúcnosti. Bolo by mäťúcim signálom, keby sa ústavnoprávna rigidita, ku ktorej sa teraz ústavný súd priklonil, v zapätí v ďalšej veci zmenila na ústavnoprávne pochopenie pre legislatívny prešľap v záujme dobrého úmyslu zákonodarcu. Nevravím, že by som takýto vývoj v duchu tohto odlišného stanoviska nepodporil, no len by to vo mne podporilo pochybnosti, či kritika formulovaná v posudzovanej veci nebola naozaj neúmerne prísna.

21. Ústavný súd totiž mal vnímať aj to, že predmetom posudzovanej veci bola pomoc nemalej skupine obyvateľstva, pričom som preferoval pohľad výsledkový (dôležité bolo najmä to, čo sa schválilo). V závere by som si pomohol ešte jedným citátom právneho zástupcu navrhovateľky, ktorý v odpovedi na jednu z otázok uviedol: „*Ale to, čo my namietame, nie je to, že by ten zákon, že by nemal byť vôbec prijatý alebo, že vôbec tu sa nemalo uvažovať o takýchto opatreniach.*“ Z toho vyjadrenia som pochopil úprimný záujem prezidentky o pomoc ľuďom, pričom jej výhrady boli smerované inam ako k zamedzeniu pomoci.

22. Pri koncipovaní tohto disentu poukazujem na dávnejší text Zdeňa Kühna, ktorý publikoval na blogu Jiné právo s názvom Ústavní praxe a omezená role ústavního soudu, kde v závere uviedol: „*Závěrem možno říci, že ústava je jistě dotvářena ústavním soudem, ale neměli bychom podceňovat roli, kterou na dotváření ústavy mají političtí aktéři stricto sensu. Tato role je mnohem větší než judikatorně orientovaní právníci připouští. Co je ústavou v daném prostoru a čase je tedy nutno hledat v konvencích politických aktérů, které lze jen velmi obtížně judicializovat (jakkoliv by i tyto konvence a jejich utváření mělo probíhat prostřednictvím právního diskursu), a proto v klasických systémech se často vůbec nehovoří*

o ústavných konvenciách jako o právních normách. Naopak v systémech méně stabilních je do politického procesu vtahována justice, což ale k jejich stabilitě vůbec nepřispívá, ale naopak tyto systémy dále destabilizuje.“ (Kühn, Z. Ústavní praxe a omezená role ústavního soudu [online] Jiné právo, zveřejněné 16. 1. 2009).

23. Ústavný súd nie je inštitúcia, ktorá má na veci hľadiť izolovane, pričom sa neviem ubrániť pocitu, že záujem o vymedzenie sa voči nadužívaniu skráteného legislatívneho konania prevážil nad vnímaním výsledku, ktorý ním bol sledovaný. Neobstoí ani argument, že v posudzovanej veci ku skrátenému legislatívnemu konaniu pristúpila tzv. rozpočtová nezodpovednosť, keďže, ako som uviedol, na uvedené boli aj v rámci relevantných inštitúcií rozličné postoje, pričom RRZ sa k veci vyjadrila. Keď ústavný súd dokázal v záujme spoločenskej zmeny k lepšiemu akceptovať napríklad zmeny v justícii skrz skrátené legislatívne konanie (PL. ÚS 13/2020), som toho názoru, že aj v tejto veci mal postupovať identicky. Budúcnosť nepochybne prinesie v dotknutej oblasti nové výzvy a bude dôležité pri posudzovaní preskúmaných ústavných hodnôt realizovať obzvlášť citlivú ústavnú starostlivosť.

V Košiciach 13. decembra 2022

Peter Straka
sudca