



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Bratislava 14. júla 2022
Číslo: 4061-2022-KPSR

Ústavnému súdu Slovenskej republiky
Hlavná ul. 110
Košice

N Á V R H

na začatie konania o súlade právnych predpisov a pozastavenie účinnosti zákona
podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

- Navrhovateľka:** Prezidentka Slovenskej republiky Zuzana Čaputová
- zastúpená: JUDr. Petrom Kubinom, advokátom, so sídlom
Bottova 2A, 811 09 Bratislava, číslo licencie
SAK 4870, na základe plnomocenstva zo dňa
14. júla 2022 v prílohe tohto návrhu
- Druhý účastník konania:** Národná rada Slovenskej republiky
- Napadnutý predpis:** Čl. I, čl. II body 1 až 3 a bod 9 - § 52zzo, čl. III body 1, 3, 6 až 8,
čl. IV, čl. V, čl. VI bod 1 a čl. VIII až X zákona č. 232/2022 Z. z.
o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení
niektorých zákonov
- Ustanovenia referenčných predpisov, s ktorými je napadnutý predpis v rozpore:**
- (a) Čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky;
 - (b) Čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti;
 - (c) Čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 3 ods. 1 a čl. 27 ods. 1 a 3 Dohovoru o právach dieťaťa (oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991 Zb.).
- Prílohy:** 6 (podľa textu)

Podané v štyroch vyhotoveniach (1 originál a 3 kópie).

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

ako oprávnená navrhovateľka podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 74 písm. b) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoUS“) podávam

- (a) podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a § 74 písm. b) ZoUS návrh na začatie konania o súlade **čl. I, čl. II body 1 až 3 a bod 9 - § 52zzo, čl. III body 1, 3, 6 až 8, čl. IV, čl. V, čl. VI bod 1 a čl. VIII až X zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov** (ďalej len „napadnuté ustanovenia“) s (i) čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy; (ii) 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“) a (iii) čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 3 ods. 1 a čl. 27 ods. 1 a 3 Dohovoru o právach dieťaťa (ďalej len „dohovor“);
- (b) podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 a nasl. ZoUS – pre prípad, že o návrhu podľa odseku (a) vyššie nebude rozhodnuté vo veci samej do 1. januára 2023 (deň nadobudnutia účinnosti príslušných napadnutých ustanovení) - návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení v rozsahu **čl. I, čl. II body 1 až 3 a bod 9 - § 52zzo, čl. III body 1, 3, 6 a 8, čl. IV, čl. V, čl. VI bod 1 a čl. VIII až X zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov** do právoplatného rozhodnutia o návrhu podľa odseku (a) vyššie vo veci samej; a
- (c) podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 a nasl. ZoUS – pre prípad, že o tomto návrhu nebude meritórne rozhodnuté do 1. januára 2024 (deň nadobudnutia účinnosti príslušného napadnutého ustanovenia) - návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia v rozsahu **čl. III bod 7 zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov** do právoplatného rozhodnutia o návrhu podľa odseku (a) vyššie vo veci samej;

a to z nasledovných dôvodov:

I. Aktívna procesná legitímácia a zastúpenie

1. Moja aktívna legitímácia na podanie tohto návrhu vyplýva z čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy a § 74 písm. b) ZoUS.
2. Podľa § 35 ods. 1 ZoUS som mojim zastupovaním v konaní o tomto návrhu splnomocnila advokáta JUDr. Petra Kubinu, číslo licencie SAK 4870, so sídlom Bottova 2A, 811 09 Bratislava, ktorý spĺňa podmienky podľa § 34 až 37 ZoUS. Predmetné plnomocenstvo je prílohou tohto návrhu.

II. Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky

3. Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) konať a rozhodnúť o tomto návrhu vyplýva z čl. 125 ods. 1 písm. a) a ods. 2 ústavy a § 42 ods. 2 písm. a) a § 74 až 93 ZoUS.

III. Obsah a genéza napadnutých ustanovení

4. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vo svojom 8. volebnom období na 65. schôdzi dňa 24. mája 2022 schválila zákon o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „schválený zákon“), ktorým sa zavádza príspevok štátu poskytovaný oprávnenej osobe na úhradu voľnočasových aktivít určených pre dieťa a poskytnutých dieťaťu (čl. I). Tento príspevok je súčasťou balíčka opatrení upravených v ďalších článkoch schváleného zákona (systémová zmena inštitútu daňového bonusu a úpravy týkajúce sa príspevku na dieťa).
5. Schválený zákon bol prijatý v skrátanom legislatívnom konaní napriek výhradám proti skrátanému legislatívnemu konaniu, na ktoré neboli splnené materiálne podmienky vyžadované podľa § 89 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „ZoRP“). Predkladateľ odôvodnil skrátané legislatívne konanie nasledovne: *„Naliehavosť prijatia návrhu zákona vyplýva z potreby hľadania účinných prostriedkov zameraných na elimináciu značných hospodárskych škôd, ktoré môžu nastať z dôvodu zníženého dopytu zo strany obyvateľstva, ako následku poklesu ich reálnych príjmov, spôsobených vplyvom inflácie a iných externalít.“* a *„Cieľom navrhovaných opatrení je eliminácia hroziacej hospodárskej krízy stimuláciou na strane dopytu, rastu chudoby a poskytnutie pomoci pre najviac postihnuté zložky spoločnosti. Rovnako sa týmito opatreniami z materiálneho pohľadu zabezpečí aj udržanie ústavou garantovaného práva rodičov, ktorí sa starajú o deti, na pomoc od štátu, zakotveného v článku 41 odsek 5 Ústavy Slovenskej republiky.“*
6. Schválený zákon bol doručený na podpis prezidentke Slovenskej republiky, ktorá využila svoje právo tzv. suspenzívneho veta podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy a schválený zákon dňa 9. júna 2022 vrátila národnej rade na opätovné prerokovanie s pripomienkami, ktoré zodpovedajú dôvodom tohto návrhu.
7. Národná rada vrátila zákon opäť prerokovala v druhom a treťom čítaní na 66. schôdzi dňa 22. júna 2022, pričom v súlade s čl. 84 ods. 3 ústavy „prelomila“ veto prezidentky Slovenskej republiky, keďže za schválenie zákona hlasovala viac ako nadpolovičná väčšina všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „poslanec“).
8. Schválený zákon bol bez podpisu prezidentky Slovenskej republiky vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky dňa 29. júna 2022 pod číslom 232/2022

Z. z., pričom napadnuté ustanovenia zatiaľ nenadobudli účinnosť, ktorú nadobudnú v časti čl. III bodu 7 schváleného zákona 1. januára 2024 a vo zvyšnej časti 1. januára 2023.

IV. Spôsob označenia napadnutých ustanovení

9. Schváleným zákonom boli novelizované viaceré zákony. Napadnuté ustanovenia preto zasahujú do znenia viacerých zákonov a v prevažnej časti ku dňu podania tohto návrhu ešte nenadobudli účinnosť. Okrem toho, viaceré napadnuté ustanovenia zakotvujú iba vypustenie dosiaľ platných a účinných ustanovení osobitných predpisov bez ich nahradenia novým textom. Z týchto dôvodov, ako aj pre väčšiu prehľadnosť a ľahšiu orientáciu sú napadnuté ustanovenia v tomto návrhu označené cez odkaz na ustanovenia schváleného zákona a nie cez odkazy na jednotlivé osobitné zákony, ktoré nimi boli novelizované.

V. Všeobecné východiská k čl. 1 ods. 1 prvej vete, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy a požiadavky na kvalitu legislatívneho procesu: *Závažné a svojvoľné porušenie pravidiel legislatívneho procesu zákonodarcom, ktoré vážnym spôsobom porušuje ústavné princípy alebo ústavné práva, môže byť samo osebe dôvodom rozporu napadnutého zákona s ústavou, a to aj v prípade, ak samotný obsah napadnutého zákona protiústavný nie je.*

10. Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy: „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.“.
11. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy: „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“.
12. Podľa čl. 31 ústavy: „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.“.
13. Národná rada je (rovnako ako akýkoľvek iný štátny orgán) pri výkone svojich kompetencií viazaná ústavou. Viazanosť ústavou platí aj pri prijímaní zákonov. Pokiaľ národná rada v rámci svojej zákonodarnej činnosti postupuje v rozpore s ústavou, porušuje tým aj princíp ústavnosti vyplývajúci z čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy.¹ Úlohou národnej rady je chrániť ústavnosť nielen tým, že samotný obsah zákona bude v súlade s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými národná rada vyslovila súhlas a boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Národná rada chráni ústavnosť aj tým, že v procese prerokovania a schvaľovania návrhu zákona rešpektuje pravidlá vyplývajúce z princípov demokratického a právneho štátu. Národnej rade nič nebráni, aby v rámci svojej zákonodarnej právomoci zmenila ustanovenia ZoRP a napríklad aj zmiernila podmienky na skrátené legislatívne konanie. Kým však k tomu nedôjde

¹ PL. ÚS 15/1998.

postupom súladným s ústavou a ZoRP, národná rada je povinná pri svojej činnosti dodržiavať platné a účinné znenie ZoRP a nemôže túto svoju povinnosť nahradiť *ad hoc* hlasovaním o schválení legislatívneho návrhu v rozpore s týmto platným a účinným znením ZoRP.

14. Čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy, ktorá ustanovuje demokratický a právny charakter štátu, garantuje nielen väčšinový princíp pri rozhodovaní, ale aj ďalšie požiadavky demokratického a právneho štátu v procese prijímania zákonov. K nim patrí možnosť oboznámiť sa s obsahom návrhu zákona, vzniesť k nemu pripomienky, prerokovať ho v príslušných výboroch národnej rady ako aj v samotnej národnej rade a zaujať k nemu stanovisko, na čo musia mať poslanci utvorený dostatočný časový priestor. V parlamentnej diskusii volení zástupcovia musia verejne zdôvodňovať a obhajovať dôvodnosť svojich návrhov a verejnosť má možnosť kontrolovať ich činnosť. Možnosť takejto konfrontácie postojov je zároveň zárukou slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti. Inštitút skráteného legislatívneho konania je výnimkou, ktorá po splnení podmienok ustanovených v § 89 ods. 1 ZoRP (ktorých spoločným menovateľom je mimoriadnosť a naliehavosť situácie a z toho vyplývajúce ohrozenie najdôležitejších spoločenských hodnôt) umožňuje do týchto demokratických podmienok prijímania zákonov zasiahnuť a väčšinu z nich aj úplne vylúčiť.
15. Rozhodovanie v národnej rade je v podmienkach zastupiteľskej demokracie obdobné rozhodovaniu v súdnom konaní. Rozhodovanie v národnej rade sa na rozdiel od súdneho konania týka všeobecných záujmov, tým skôr sa však musí pri prijímaní rozhodnutí v národnej rade umožniť diskusia a konfrontácia politických strán reprezentujúcich rôzne záujmy občianskej verejnosti. Zákon je výsledkom kompromisu, v ktorom sa premietajú celospoločenské záujmy. Národná rada preto, rovnako ako akýkoľvek iný orgán verejnej moci, ktorý svojim rozhodovaním zasahuje do života jednotlivcov, musí rešpektovať procesné pravidlá, ktorých účelom je garantovať demokratické právne princípy, legitimitu zákonodarcu, racionalitu zákonov, procedurálnu spravodlivosť, ako aj slobodnú politickú súťaž v štáte.²
16. Kvalita zákona je priamo závislá od toho, ako boli dodržané požiadavky na jeho prijatie, do akej miery bola umožnená diskusia o návrhu zákona a konfrontácia rôznych záujmov zástupcov občanov.
17. Procedurálne pravidlá na prijímanie zákonov (vrátane ZoRP) sú zároveň odrazom demokratického pluralitného systému, v ktorom má možnosť vyjadriť sa aj opozícia a presadzovať tak záujmy menšiny. S tým korešponduje povinnosť väčšiny rešpektovať ochranu menšín pri prijímaní politických rozhodnutí, pričom menšinu

² KYSELA, J.: *Zákonodarný proces v České republice jako forma racionálního právního diskurzu?*, Právnick č. 6/2005, s. 587-611, a ďalej nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

v tomto prípade reprezentuje parlamentná opozícia. Tým je zároveň realizovaná kontrola parlamentnej opozície nad parlamentnou väčšinou.

18. Na dôležitosť procedurálnych záruk v zákonodarnom procese upozorňuje napríklad aj Viktor Knapp: „*Nezákonným spôsobom zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže.*“³
19. Ústavný súd sa už vo svojej rozhodovacej praxi dotkol prieskumu súladu legislatívneho procesu s ústavou.
20. V náleze sp. zn. PL. ÚS 29/05 ústavný súd uviedol, že „*nerespektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade v konečnom dôsledku nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku*“. V danej veci sa meritórne nezaoberal procesnými pochybeniami pri prijímaní zákona len z dôvodu hospodárnosti, pretože nesúlad s ústavou zistil už z obsahu namietaného zákona o preukazovaní pôvodu majetku, a tak bol ústavný prieskum ďalších namietaných dôvodov jeho protiústavnosti zbytočný.
21. Vo veci sp. zn. I. ÚS 76/2011 ústavný súd pripustil svoju právomoc preskúmať ústavnosť parlamentnej procedúry dokonca aj mimo jej zákonodarnej činnosti, a to v súvislosti s tajným hlasovaním národnej rady o návrhu na vymenovanie generálneho prokurátora. Poukazoval pritom na nález Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „Ústavný súd ČR“) sp. zn. Pl. ÚS 5/02, podľa ktorého iba legálne prejavená vôľa parlamentu je vôľou legitímnou.
22. Ústavný súd ČR sa zaoberal prieskumom legislatívneho procesu z hľadiska jeho ústavnosti už viackrát. Porušenie princípu ústavnosti vyslovil v prípade, kedy došlo len k porušeniu legislatívnych pravidiel (prvýkrát to bolo nálezom sp. zn. Pl. ÚS 5/02).
23. V náleze sp. zn. Pl. ÚS 53/10 Ústavný súd ČR zdôraznil, že demokratický princíp zakotvený v čl. 1 ods. 1 Ústavy ČR (obdobne tak v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy) chráni aj samotný priebeh zákonodarného procesu, parlamentnú diskusiu, v ktorej sa môžu priamo konfrontovať názory zástupcov občanov za prijatie, ako aj proti prijatiu návrhu zákona. Možnosť konfrontácie postojov na parlamentnej pôde je zároveň zárukou slobodnej súťaže politických síl.
24. Ústavný súd ČR v predmetnom náleze konštatoval, že jeho úlohou je ochrana ústavných princíпов vzťahujúcich sa na legislatívny proces pred prípadným zneužitím inštitútu vyhlásenia legislatívnej núdze (kedy zákonodarca prerokoval návrh zákona v skrátanom legislatívnom konaní). Zaoberal sa tým, či prerokovanie návrhu zákona v skrátanom legislatívnom konaní bolo odôvodnené konkrétnymi mimoriadnymi okolnosťami. Ústavný súd ČR konštatoval, že dôvodnosť skrátaného

³ KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha, C.H.Beck, 1995, s. 117.

legislatívneho konania nemôže byť založená len na konsenze poslancov, ale musí vychádzať z reálnej a objektívnej závažnosti situácie, na ktorú je potrebné reagovať bezprostredne prijatím zákona alebo jeho zmenou.

25. V náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/10 Ústavný súd ČR formuloval, že inštitút vyhlásenia stavu legislatívnej núdze (ekvivalent skráteného legislatívneho konania v Slovenskej republike) obmedzuje či relativizuje ústavné princípy del'by moci, pluralizmu, slobodnej súťaže politických síl a ochrany parlamentných menšín, a preto musia byť podmienky jeho použitia vykladané reštriktívne.
26. Uvedomujem si skutočnosť, že rozhodovacia prax ústavného súdu je v podmienkach Slovenskej republiky k zákonodarcovi (nateraz) oveľa zhovievavejšia než v Českej republike,⁴ a rovnako aj skutočnosť, že aj rozhodovacia prax Ústavného súdu ČR v otázkach zrušovania zákonov výlučne pre chyby legislatívneho procesu sa od prijatia prvého nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 vyvinula tak, že je k zákonodarcovi o niečo zhovievavejšia.⁵ Napriek tomu však považujem za potrebné upozorniť na závažný procedurálny nedostatok pri prijímaní napadnutého zákona, pretože predstavuje flagrantné zneužitie inštitútu skráteného legislatívneho konania a porušenie čl. 1 ods. 1 prvej vety, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy.
27. Dôsledkom uvedenej zhovievavosti ústavného súdu k porušeniam pravidiel legislatívneho procesu zo strany zákonodarcu je skutočnosť, že dosiaľ ústavný súd ešte nikdy nepristúpil ku konštatovaniu rozporu zákona s ústavou z dôvodov spočívajúcich výlučne v porušení pravidiel legislatívneho procesu. V prípadoch, keď bol takýto dôvod súčasťou argumentácie navrhovateľa, ústavný súd volil skôr vyhýbavý a zdržanlivý prístup, keď buď konštatoval rozpor s ústavou v obsahu napadnutého zákona a procedúre sa z dôvodov hospodárnosti meritórne nevenoval, alebo konštatoval, že síce k porušeniu pravidiel legislatívneho procesu došlo, ale nie v takej intenzite, aby to spôsobovalo rozpor napadnutého zákona s ústavou. Ústavný súd tak vo svojej doterajšej judikatúre v otázkach porušenia pravidiel legislatívneho procesu ponechal „otvorené dvere“ a utvoril si priestor na to, aby mohol postihnúť aspoň tie najzávažnejšie formy porušenia týchto pravidiel.
28. V náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2018 ústavný súd uviedol, odvolávajúc sa na skorší nález PL. ÚS 48/03, že *„porušenie noriem ústavného procesu pred národnou radou je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou.“*
29. V náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2018 ústavný súd ďalej uviedol, odvolávajúc sa na skorší nález PL. ÚS 29/05, že *„[c]itovaný právny názor vychádza vo všeobecnosti zo zákazu*

⁴ PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 6/2017.

⁵ Napr. PL. ÚS 56/05, PL. ÚS 10/09 a napokon PL. ÚS 55/10, v ktorom formuloval kritérium časového hľadiska, v zmysle ktorého ak má byť zákon zrušený len z dôvodu porušenia procedurálnych pravidiel zákonodarného procesu, musí byť napadnutý bez zbytočného odkladu po jeho prijatí.

svojevôle v postupe orgánov verejnej moci a v konkrétnych okolnostiach schvaľovania napadnutého zákona zo zákazu svojevôle v zákonodarnom procese ako princípu, ktorý treba podľa názoru ústavného súdu považovať za integrálnu súčasť princípu právneho štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy.“

30. Na záver nálezu sp. zn. PL. ÚS 4/2018 ústavný súd uviedol, že „[z] už uvedených rozhodnutí [PL. ÚS 48/03 a PL. ÚS 29/05, pozn.] vyplýva, že porušenie pravidiel legislatívneho procesu môže samo osebe spôsobiť protiústavnosť prijatého zákona len vtedy, ak ide o závažné a svojvoľné konanie zákonodarcu. Inými slovami, porušenie pravidiel legislatívneho procesu musí nadobudnúť ústavnú intenzitu, teda týmto konaním musí dôjsť k vážnemu porušeniu ústavných práv alebo princíпов. Pri porušení ústavných práv pritom možno hovoriť napríklad o ústavných právach poslancov národnej rady pri výkone ich mandátu. Pokiaľ ide o ústavné princípy, ide tu predovšetkým o princíp právneho štátu, ktorý môže byť porušený prijatím nedostatočne kvalitnej legislatívy v dôsledku porušovania či obchádzania pravidiel legislatívneho procesu.“
31. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 16/2020 ústavný súd prijal na ďalšie konanie (teda neodmietol pre zjavnú neopodstatnenosť, neprípustnosť ani nedostatok právomoci ústavného súdu) môj návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov vo vzťahu k zákonu č. 46/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (zavedenie tzv. „trinásteho dôchodku“). Tento návrh bol odôvodnený výlučne hrubým porušením pravidiel legislatívneho procesu (zneužitím skráteného legislatívneho konania, na ktoré neboli splnené zákonné podmienky). Konanie o tomto návrhu bolo zastavené podľa § 87 ZoUS pred rozhodnutím vo veci samej z dôvodu, že napadnutá právna úprava bola zákonodarcom zmenená a stala sa v priebehu konania obsolentnou. Avšak prijatím návrhu na ďalšie konanie v celom rozsahu ústavný súd potvrdil svoju pripravenosť preskúmať ústavnosť zákona aj z hľadiska dodržania pravidiel legislatívneho procesu, ak na to budú dané dostatočné dôvody (teda ak porušenie pravidiel legislatívneho procesu bude dostatočne závažné).
32. Na to, aby bolo možné konštatovať rozpor napadnutých ustanovení s ústavou, je teda v súlade s vyššie citovanou doterajšou judikatúrou ústavného súdu potrebné preukázať (a) závažnosť porušenia pravidiel legislatívneho procesu, (b) svojevôľu zákonodarcu v legislatívnom procese a (c) vážne porušenie ústavných práv alebo princíпов v legislatívnom procese. V ďalších častiach tohto návrhu sa preto vo vzťahu k námietke spočívajúcej v porušení pravidiel legislatívneho procesu zameriam na preukázanie práve týchto skutočností.

VI. Dôvody nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy: *Napadnutý zákon je výsledkom svojvoľného postupu zákonodarcu, ktorý uskutočnením skráteného legislatívneho konania bez splnenia zákonných podmienok na jeho uskutočnenie závažne porušil ústavné princípy demokratického a právneho štátu, legality, zákazu svojvôle a ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti a z nich vyplývajúce ústavné práva parlamentnej opozície.*

33. Skrátené legislatívne konanie významne zasahuje do ústavného princípu demokratického a právneho štátu a z neho vyplývajúcich demokratických požiadaviek v procese prijímania zákonov, ktoré sú opísané v bode 14. Preto sa má uplatňovať len výnimočne a len v prípade, ak sú splnené materiálne podmienky ustanovené v § 89 ods. 1 ZoRP.
34. Na uskutočnenie skráteného legislatívneho konania musí byť splnená základná podmienka, a to existencia mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody. Mimoriadnou okolnosťou je len taká okolnosť, ktorá nie je výsledkom obvyklého chodu udalostí, a teda nastala náhle, a nebolo sa možné na ňu vopred pripraviť. V príčinnej súvislosti s mimoriadnou okolnosťou musí byť ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozba značných hospodárskych škôd štátu. Splnenie podmienky mimoriadnej okolnosti musí navrhovateľ zákona riadne odôvodniť, vrátane toho, ako je ohrozené ľudské právo alebo sloboda, bezpečnosť alebo aká značná hospodárska ujma štátu hrozí, že ohrozenie je bezprostredné a že predkladaným návrhom zákona je možné tejto hrozbe účinne zamedziť alebo aspoň znížiť jej negatívny účinok.
35. Najsilnejší dôkaz nesplnenia materiálnych zákonných podmienok pre skrátené legislatívne konanie podľa § 89 ods. 1 ZoRP sa nachádza priamo v texte schváleného zákona, a to v jeho čl. XI, ktorý upravuje účinnosť jednotlivých ustanovení schváleného zákona. Pri napadnutých ustanoveniach je ich účinnosť odložená až do 1. januára 2023 a v jednom prípade až do 1. januára 2024. To je v úplnom protiklade s akýmkoľvek tvrdeniami o naliehavosti potreby prijatia napadnutých ustanovení. Ak by totiž potreba prijatia napadnutých ustanovení a problém, ktorý sa ich prijatím má adresovať, boli až také naliehavé, aby odôvodňovali skrátené legislatívne konanie podľa § 89 ods. 1 ZoRP, musela by účinnosť napadnutých ustanovení nasledovať bezodkladne po vyhlásení schváleného zákona a nie až 1. januára 2023, resp. 1. januára 2024. O to viac to platí za situácie, keď časť schváleného zákona upravujúca podmienky uplatnenia daňového bonusu (ktorá nie je predmetom tohto návrhu) nadobudla účinnosť bezprostredne po vyhlásení schváleného zákona, dňa 1. júla 2022. Ak teda bol schválený zákon prijatý za účelom riešenia mimoriadnych a naliehavých okolností deklarovaných predkladateľom, potom nie je zrejmé, prečo celý schválený zákon nenadobudol účinnosť už 1. júla 2022, ale jeho väčšia časť (teda napadnuté ustanovenia, ktoré sú predmetom tohto návrhu) má účinnosť

odloženú až do 1. januára 2023, resp. 1. januára 2024. Jedinou logickou odpoveďou na túto otázku je záver, že v časti napadnutých ustanovení ani sám predkladateľ schváleného zákona nepovažoval potrebu prijatia tejto právnej úpravy za naliehavú. V takom prípade však nevyhnutne platí, že v odôvodnení návrhu na skrátene legislatívne konanie predkladateľ uvádzal nepravdivé tvrdenia.

36. Podľa § 89 ods. 1 ZoRP: „*Za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, národná rada sa môže na návrh vlády uznieť na skrátene legislatívnom konaní o návrhu zákona.*“.
37. Z vyššie uvedeného vyplýva, že na uskutočnenie skráteneho legislatívneho konania musí byť splnená základná podmienka, a to existencia mimoriadnej okolnosti, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody. Mimoriadnou okolnosťou je len taká, ktorá nie je výsledkom obvyklého chodu udalostí, a teda nastala náhle, nečakane, a nebolo sa možné na ňu vopred pripraviť.
38. V príčinnej súvislosti s mimoriadnou okolnosťou musí byť ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozby značných hospodárskych škôd štátu.
39. Splnenie podmienky mimoriadnej okolnosti musí navrhovateľ zákona individualizovať, a teda riadne odôvodniť. Mimoriadnu okolnosť možno považovať za dostatočne odôvodnenú vtedy, ak ohrozenie je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a je konkretizovaný spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia)⁶. Z povahy veci tiež vyplýva požiadavka, že takejto objektívne preukázanej mimoriadnej okolnosti je možné účinne čeliť práve okamžitým prijatím zákona, na čo je nutné využiť skrátene legislatívne konanie.
40. V tomto konkrétnom prípade predovšetkým neexistovala žiadna mimoriadna okolnosť. To dokumentuje aj samotná dôvodová správa k schválenému zákonu, ako aj odôvodnenie návrhu na skrátene legislatívne konanie. Strany parlamentnej väčšiny, ktoré schválili skrátene legislatívne konanie aj samotný schválený zákon, mohli schválený zákon (prinajmenšom v časti napadnutých ustanovení) predložiť a schváliť v riadnom legislatívnom procese kedykoľvek v doterajšom priebehu volebného obdobia alebo kedykoľvek v jeho nasledujúcom priebehu. Že sa parlamentná väčšina rozhodla tak urobiť práve teraz za cenu hrubého porušenia pravidiel legislatívneho procesu a zneužitia skráteneho legislatívneho konania, je samo osebe dôkazom jej svojvoľného konania.

⁶ Protinávrh č. I predložený ústavnému súdu sudcom L. Mészárosom v konaní PL. ÚS 11/2012.

41. Svojevoľné zneužitie skráteneho legislatívneho konania v procese prijímania schváleného zákona na iné než zákonné ciele uvedené v § 89 ods. 1 ZoRP napokon verejne potvrdil aj podpredseda vlády Slovenskej republiky a minister financií Slovenskej republiky Igor Matovič, ktorý v národnej rade predkladal návrh zákona, ako aj návrh na skrátene legislatívne konanie, a ktorý je zároveň aj predsedom najsilnejšej politickej strany zastúpenej v národnej rade. Dňa 25. mája 2022 (teda deň po prijatí schváleného zákona v skrátene legislatívnom konaní) Igor Matovič ohľadom tohto procesu verejne vyhlásil: *„Áno, bolo to rýchle, bez zbytočných diskusií... tak trochu bagrom. Pardon. Prečo? Inak by sa to nikdy nepodarilo. Nepriatelia rodín by viacmesačnú vojnu s podporou zaujatých médií vyhrali. Niekoľkotýždňový krátky proces šancu vyhrať nemali..., a tak vyhrali rodiny.“*⁷
42. Z tohto vyjadrenia predkladateľa schváleného zákona je úplne zrejmé, že aj on sám verejne priznal, že na skrátene legislatívne konanie v tomto prípade neboli splnené zákonné podmienky vyžadované podľa § 89 ods. 1 ZoRP. Zároveň verejne priznal, že skrátene legislatívne konanie bolo v tomto prípade potrebné preto, aby proces prijímania schváleného zákona prebehol rýchlo a *„bez zbytočných diskusií“*, pretože inak (teda v riadnom legislatívnom procese) by sa schválený zákon prijať *„nikdy nepodarilo“*. Ak by bol schválený zákon prijímaný v riadnom legislatívnom konaní, tak podľa predkladateľa *„nepriatelia rodín by viacmesačnú vojnu s podporou zaujatých médií vyhrali“*. Naproti tomu, podľa vlastných slov predkladateľa *„niekoľkotýždňový krátky proces šancu vyhrať nemali“*.
43. Toto verejné vyjadrenie predkladateľa schváleného zákona jednoznačne preukazuje, že jediným dôvodom skráteneho legislatívneho konania v tomto prípade bolo zabrániť legitímnej politickej a odbornej diskusii o navrhovanej právnej úprave (ktorú predkladateľ označil za „zbytočnú“) a umlčať oponentov a kritikov navrhovanej právnej úpravy (ktorých predkladateľ označil za „nepriateľov rodín“ a „zaujaté médiá“). Bez toho, aby som politicky hodnotila tieto vyjadrenia predkladateľa z pohľadu ich zlučiteľnosti s demokratickým a právnym charakterom štátu, obmedzím sa na ich právne zhodnotenie v tom zmysle, že predkladateľom uvedené dôvody skráteneho legislatívneho konania § 89 ods. 1 ZoRP nepozná.
44. Zároveň konštatujem, že si aktuálne neviem predstaviť väčšiu svojevoľu pri zneužití skráteneho legislatívneho konania než to, keď ho predkladateľ odôvodňuje potrebou zabrániť legitímnej politickej a odbornej diskusii o navrhovanej právnej úprave. Minimalizácia takejto diskusie je nevyhnutným negatívnym dôsledkom skráteneho legislatívneho konania, ktorý ústava a ZoRP pripúšťajú za existencie mimoriadnych okolností uvedených v § 89 ods. 1 ZoRP. Avšak nie je a nikdy nemôže byť v demokratickom a právnom štáte dôvodom na skrátene legislatívne konanie.

⁷ Zdroj: <https://dennikn.sk/minuta/2866649/>.

45. Takáto diskusia je v legislatívnom procese chránená ústavou (najmä čl. 31) a z tohto dôvodu požíva najvyššiu mieru právnej ochrany. Zastávam názor, že o ochranu tejto diskusie by sa mala usilovať predovšetkým národná rada a jej poslanci, pretože ide o ochranu ich ústavných kompetencií proti vonkajšiemu zásahu. Ak to však národná rada v tomto prípade nebola schopná urobiť (z dôvodov, ktoré sa navonok javia byť rýdzo politického charakteru), je namieste, aby v takomto prípade zjavného „legislatívneho násilia“ túto ochranu poskytol ústavný súd. Nie v záujme konkrétnych účastníkov politickej súťaže proti záujmom iných, ale v záujme ochrany ústavného systému a parlamentnej demokracie pred ich postupným rozkladáním zo strany ktoréhokolvek aktuálneho (a dočasného) vykonávateľa moci.
46. Zhrňujúco teda na preukázanie potrebných skutočností vyplývajúcich z judikatúry ústavného súdu (bod 30 vyššie) uvádzam nasledovné:
- (a) Na prerokovanie návrhu schváleného zákona (prinajmenšom v jeho častiach, ktoré sú predmetom tohto návrhu) v skrátanom legislatívnom konaní neboli splnené relevantné podmienky vyžadované § 89 ods. 1 ZoRP, a to konkrétne:
 - (i) Neexistovala žiadna mimoriadna okolnosť; naopak, stav, ktorý sa parlamentná väčšina rozhodla adresovať napadnutými ustanoveniami existuje na území Slovenskej republiky dlhodobo. Jediným skutočným dôvodom, pre ktorý bolo potrebné prerokovať schválený zákon v skrátanom legislatívnom konaní, bolo (podľa verejne vyslovených slov samotného predkladateľa) zabrániť politickej a odbornej diskusii o návrhu a umlčať jeho oponentov a kritikov;
 - (ii) Neexistoval žiadny stav ohrozenia základných práv a slobôd alebo bezpečnosti štátu a jeho obyvateľov, ktorý by si vyžadoval riešenie vo forme skrátaného legislatívneho konania;
 - (iii) Neexistovala žiadna hrozba hospodárskych škôd pre štát, ktorý by si vyžadoval riešenie vo forme skrátaného legislatívneho konania; naopak, možno konštatovať, že práve prijatím a uplatňovaním schváleného zákona môžu štátu hroziť závažné hospodárske škody (k tomu pozri časť VII tohto návrhu).
 - (b) Neexistenciu žiadnych okolností, ktoré by si svojou naliehavosťou vyžadovali riešenie formou skrátaného legislatívneho konania, dokazuje aj odložená účinnosť napadnutých ustanovení, ktoré sa majú stať účinnými postupne 1. januára 2023 a 1. januára 2024. Ak by naozaj existovali okolnosti odôvodňujúce skrátané legislatívne konanie, bol by to dôvod na

okamžitú účinnosť napadnutého zákona momentom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

- (c) Z bodov (a) a (b) vyššie vyplýva záver, že skrátené legislatívne konanie o schválenom zákone bolo (prinajmenšom v časti napadnutých ustanovení) svojvoľným konaním zákonodarcu (parlamentnej väčšiny), pretože sa uskutočnilo mimo rámca a medzí ústavy a zákona.
- (d) Závažnosť tohto svojvoľného konania zákonodarcu (parlamentnej väčšiny) spočíva v tom, že úplne ignoroval zákonné pravidlá na uskutočnenie skráteného legislatívneho konania, a to navyše so zjavným zámerom, ktorý nie je možné interpretovať inak, než ako zámer zabrániť politickej a odbornej diskusii požívajúcej ústavnú ochranu a umlčať oponentov a kritikov schváleného zákona. Ak by ústavný súd takýto postup zákonodarcu ponechal bez ústavnoprávnej sankcie vo forme konštatovania protiústavnosti napadnutých ustanovení, znamenalo by to v skutočnosti záver, že čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy sa voči zákonodarcovi neuplatňujú (teda že zákonodarca je nad ústavou a nad zákonom), a že celý ZoRP, ako aj všetky ostatné pravidlá legislatívneho procesu sú len ornamentom na fasáde demokracie, zákonodarca ich nemusí dodržiavať, keď sa mu to práve nehodí a dokonca ich môže bez sankcie porušiť s motívom zásahu do slobodnej a férovej súťaže politických síl. Okrem toho možno dôvodne predpokladať, že vedomie parlamentných politických strán o tom, že za zneužívanie skráteného legislatívneho konania im nehrozí žiadna sankcia, by malo vážne precedenčné dôsledky. Je prakticky isté, že zneužívanie skráteného legislatívneho procesu by sa ďalej stupňovalo a malo by graduujúcu tendenciu najmä v období pred voľbami.
- (e) Demokratický a právny štát (čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy) je taký štát, v ktorom právo vo forme ústavy a zákonov zaväzuje nielen jeho adresátov a vykonávateľov, ale aj jeho tvorca. Nikto, ani parlament ako reprezentant suveréna, nie je vyňatý spod povinnosti dodržiavať pri svojej činnosti ústavu a zákony. Má síce právomoc ich (postupom súladným s ústavou a ZoRP) tvoriť, meniť, rušiť, ale nesmie ich porušiť.⁸ Ústavný súd už dávno potvrdil, že „bez ústavou určeného zákonného základu, v jeho rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom žiadny štátny orgán Slovenskej republiky nemôže a nesmie konať“.⁹ Vykonaním skráteného legislatívneho konania došlo k porušeniu viacerých princípov demokratického

⁸ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, s. 43.

⁹ I. ÚS 3/98.

a právneho štátu vyplývajúcich z čl. 1 ods. 1 prvej vety a čl. 2 ods. 2 ústavy:¹⁰

- (i) princíp legality,¹¹ pretože zákonodarca konal mimo rámca a medzí ústavy a v rozpore so ZoRP, zatiaľ čo v demokratickom a právnom štáte majú všetci adresáti zákonov právo na to, aby zákony boli prijímané postupom, ktorý je v súlade s ústavou a zákonom a aby aj orgány štátnej moci pri výkone verejnej moci dodržiavali ústavu a zákony, pričom zákonodarca konal naopak;
- (ii) princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov,¹² pretože zákonodarca svojím postupom sám seba vyňal spod pôsobnosti ústavy a ZoRP bez toho, aby ich platné a účinné znenie predtým zmenil v riadnom procese súladnom s ústavou a zákonom;
- (iii) princíp zákazu svojvôle a zneužitia moci,¹³ pretože zákonodarca (parlamentná väčšina) v tomto prípade vykonaním skráteneho legislatívneho konania napriek námietkam parlamentnej menšiny zneužil svoju moc a prijal napadnuté ustanovenia v skrátenej legislatívnej konaní bez toho, aby na to boli splnené zákonné podmienky;
- (iv) princíp transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci,¹⁴ pretože upustením od riadneho legislatívneho procesu v rozpore so zákonom znemožnil verejnosti ako aj voleným zástupcom občanov reprezentujúcim parlamentnú menšinu riadne sa oboznámiť s návrhom napadnutého zákona a vykonať k nemu štandardnú odbornú oponentúru vo forme pripomienkového konania;
- (v) princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, pretože upustením od riadneho legislatívneho procesu v rozpore so zákonom parlamentná väčšina znemožnila predstaviteľom parlamentnej menšiny v plnej miere realizovať ich

¹⁰ PL. ÚS 7/2017.

¹¹ PL. ÚS 6/01, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 30/2015.

¹² II. ÚS 2/00, III. ÚS 100/02, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 9/04, IV. ÚS 154/05, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 19/05, PL. ÚS 10/2014.

¹³ PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 102/2011, PL. ÚS 4/2012, II. ÚS 298/2015, PL. ÚS 27/2015.

¹⁴ PL. ÚS 4/2012, II. ÚS 29/2011, II. ÚS 298/2015, I. ÚS 298/2015.

ústavné práva vyplývajúce im z funkcie poslancov, ktoré by mohli realizovať v priebehu riadneho legislatívneho procesu (napríklad časový priestor medzi prvým a druhým čítaním na oboznámenie sa s návrhom, prerokovanie vo výboroch a pozmeňujúce návrhy). Skrátené legislatívne konanie relativizuje ústavné princípy del'by moci, pluralizmu, slobodnej súťaže politických síl a ochrany parlamentných menšín, a preto musia byť podmienky jeho použitia vykladané reštriktívne.¹⁵ Parlamentná väčšina si v prípade napadnutých ustanovení zákona svoju vôľu presadila, a to nielen preto, že mala na to väčšinu, ale (podľa verejne vyslovených slov samotného predkladateľa) aj preto, aby sa skráteným legislatívnym konaním zabránilo legitímnej politickej a odbornej diskusii o návrhu, ktorá bola označená za zbytočnú. Naproti tomu parlamentná menšina a nezávislé demokratické inštitúcie (napr. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť) ako aj odborná verejnosť a občianska spoločnosť ostali nevypočuté, pretože na ich vypočutie a realizáciu ich práv v procese prijímania zákonov skrátené legislatívne konanie neposkytuje dostatočný ani primeraný priestor (práve z tohto dôvodu ho zákon pripúšťa len za mimoriadnych okolností, keď dôležitosť a rozsah ohrozených záujmov odôvodňuje takýto mimoriadny zásah do práv parlamentnej menšiny a ostatných menovaných účastníkov legislatívneho procesu).

47. Aj keď v slovenskej parlamentnej praxi už viackrát došlo k vykonaniu skráteného legislatívneho konania bez toho, aby na to boli splnené podmienky podľa § 89 ods. 1 ZoRP, prípad napadnutého zákona je špecifický a bezprecedentný práve tým, že sám predkladateľ otvorene a verejne priznal, že skrátením legislatívneho konania mu išlo iba o zamedzenie diskusie o navrhovanej právnej úprave a o umlčanie jej kritikov a oponentov. Zneužitie inštitútu skráteného legislatívneho konania za takýchto okolností je doslova legislatívnym násilím uplatneným v rozpore s požiadavkou potrebnej miery zdržanlivosti národnej rady v záujme ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti.¹⁶ Ak by som tento postup nechala nepovšimnutý, a ak by ho nechal nepovšimnutý aj ústavný súd, zneužívanie skráteného legislatívneho konania by sa mohlo stať veľmi frekventovanou realitou a bežnou súčasťou politického boja (a v rámci neho nástrojom ničím nekontrolovaného ignorovania parlamentnej menšiny). V takom prípade by sa celý ZoRP stal obsolentným právnym predpisom, pretože by bolo jedno, čo sa v ňom ustanovuje, a parlamentná väčšina by si bez ohľadu na jeho ustanovenia mohla robiť čokoľvek sa jej práve zachce.

¹⁵ Ústavný súd ČR, Pl. ÚS 55/10.

¹⁶ PL. ÚS 26/2019, m. m. PL. ÚS 8/2018.

VII. Dôvody nesúladu napadnutého ustanovenia s čl. 55a ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti: *Návrh zákona neobsahoval vyčíslenie predpokladaných finančných dôsledkov schváleného zákona na rozpočet verejnej správy a v legislatívnom procese boli v rozpore so zákonom eliminované ústavné a zákonné postupy na zabezpečenie ústavných cieľov zabezpečenia dlhodobej udržateľnosti hospodárstva Slovenskej republiky a rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti.*

48. Podľa čl. 55a ods. 1 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.*“.
49. Podľa čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti: „*Tento ústavný zákon s cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami upravuje zriadenie a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a pravidlá rozpočtovej transparentnosti.*“.
50. Dlhodobá udržateľnosť verejných financií je ekonomickým jazykom definovaná v čl. 2 písm. a) ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Zjednodušene možno povedať, že dlhodobá udržateľnosť má za cieľ to, „*aby sa subjekty, ktoré hospodária s verejnými financiami (t. j. nielen štát, ale predovšetkým tiež územná samospráva alebo ďalšie subjekty, ktorým je toto hospodárenie zverené), správali pri nakladaní s nimi tak, aby sa tým v dlhodobom horizonte neohrozilo ekonomické fungovanie štátu, teda v tom najširšom zmysle jeho schopnosť plniť tie svoje funkcie, ktoré sú závislé od finančného krytia. K takému ohrozeniu by mohlo dochádzať predovšetkým neúmerným zadlžovaním štátu*“.¹⁷
51. Okrem dlhodobej udržateľnosti ústavná úprava explicitne formuluje aj princípy transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných financií. Princíp transparentnosti možno považovať za dodržaný vtedy, ak „*verejnosti sú otvorene, zrozumiteľne a včas poskytované podstatné informácie o tom, ako a na čo sa vynakladajú verejné prostriedky. To zahŕňa aj potrebu dôveryhodnosti aktérov, ktorí s verejnými prostriedkami nakladajú, pričom dôveryhodní sú vtedy, ak majú jasnú predstavu o svojom poslaní a úlohách, dokážu svoje rozhodnutia a postupy presvedčivo*

¹⁷ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, s. 755.

zdôvodniť a z ich konania je zrejmé, že sledujú verejný záujem“.¹⁸ Čo sa týka ústavného princípu efektívnosti, v kontexte nakladania s verejnými financiami ju možno chápať tak, že pri konkrétnych postupoch (vrátane prijímania legislatívy), sa sleduje plnohodnotné dosiahnutie cieľa s čo najnižším objemom vynaložených nákladov. Podobne ako pri transparentnosti, aj tu je dôležitá možnosť kontroly činnosti aktérov, ktorí s verejnými prostriedkami nakladajú,¹⁹ vrátane nevyhnutných diskusií vo fáze prípravy legislatívy.

52. Nepochybňujem to, že pri nakladaní s verejnými financiami majú orgány politickej moci podstatnú mieru diskrecie vychádzajúcu z ich demokratického mandátu získaného vo voľbách. Na druhej strane stále platí, že štátna moc aj verejné financie patria suverénovi, ktorým je ľud. Aj demokraticky ustanovený orgán či funkcionár je len dočasným vykonávateľom verejnej moci a správcom, nie vlastníkom verejných financií. Vo vzťahu k nakladaniu s verejnými financiami nemožno prehliadať dva zásadné fakty, ktoré významne obmedzujú diskreciu verejnej moci pri nakladaní s verejnými financiami. Prvým je prijatie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti v roku 2011. Druhým je zavedenie čl. 55a do ústavy v roku 2020. Po zaradení dlhodobej udržateľnosti, transparentnosti a efektívnosti nakladania s verejnými financiami medzi ústavné princípy a po prepojení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti s ústavou cez jej čl. 55a nemôže byť pochybnosť o tom, že Slovensko má rámec nakladania s verejnými financiami upravený na najvyššej – ústavnej úrovni svojho právneho poriadku. Rovnako nie je prípustná pochybnosť o tom, že ústavné pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti sú relevantnými referenčnými kritériami pri prieskume ústavnosti podústavných právnych predpisov. Jediným orgánom povolaným určiť hranicu medzi diskrepciou politickej moci pri nakladaní s verejnými financiami a limitmi ústavných pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti, je ústavný súd. Domnievam sa však, že prijatie napadnutej zákonnej úpravy je takým excesom z týchto ústavných pravidiel, ktorý sa nijako nedá obhájiť s odvolaním sa na diskreciu a demokratický mandát aktérov, ktorí ju prijali.
53. Ciele ustanovené čl. 55a ods. 1 ústavy a čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti na zákonnej úrovni implementujú viaceré zákony, medzi ktoré patria aj (a) zákon 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“); (b) zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“) a (c) zákon č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na

¹⁸ GIBA, M., BUJŇÁK, V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. *Justičná revue* 2020, č. 10, s. 1110. Podobne chápe transparentnosť napríklad aj Národná banka Slovenska. Pozri www.nbs.sk.

¹⁹ GIBA, M., BUJŇÁK, V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. *Justičná revue* 2020, č. 10, s. 1110.

celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartite) v znení neskorších predpisov.

54. Podľa § 33 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách musia byť pri návrhoch zákonov predkladaných národnej rade uvedené a zdôvodnené ich predpokladané finančné dôsledky na rozpočet verejnej správy. Spolu s tým musia byť uvedené aj návrhy na úhradu zvýšených výdavkov alebo na úhradu úbytku príjmov.
55. V doložke vybraných vplyvov k návrhu schváleného zákona je označený negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy. Z uvedeného dôvodu a v zmysle citovaného ustanovenia zákona o rozpočtových pravidlách bolo potrebné pri predložení návrhu zákona uviesť všetky predpokladané finančné dôsledky schváleného zákona na rozpočet verejnej správy. Tejto povinnosti nezbavilo predkladateľa návrhu schváleného zákona ani skrátené legislatívne konanie.
56. Zákon o tvorbe právnych predpisov v § 2 ods. 1 ustanovuje, že cieľom tvorby právnych predpisov je pripraviť za účasti verejnosti taký právny predpis, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky.
57. Vzhľadom na finančný vplyv schváleného zákona na rozpočty miest, obcí a samosprávnych krajov mala byť zabezpečená aj účasť týchto subjektov na legislatívnom procese. Je žiaduce, aby boli adresáti právnych noriem s ich obsahom a dôsledkami vopred oboznámení, mohli zákonodarcu vopred varovať pred nezamýšľanými vplyvmi a mali priestor sa na zmenu aj prakticky pripraviť.
58. Územná samospráva vo všeobecnosti vykonáva dva druhy kompetencií, ktorými sú kompetencie originálne a odvodené. Pod originálnymi kompetenciami samosprávy chápeme také, ktoré (v súlade s princípom decentralizácie verejnej moci) prešli zo štátu na samosprávu a v rámci ktorých je samospráva samostatná a nezávislá. Pod odvodenými kompetenciami chápeme tú oblasť činností samosprávy, ktoré jej zveril štát zákonným prenesením, pričom tieto sa môžu týkať len oblastí miestnej štátnej správy, nikdy nie štátnej správy ústrednej. Rozdielom medzi originálnymi a prenesenými kompetenciami je aj ten, že v prípade originálnych kompetencií koná samospráva na svoju zodpovednosť a na svoje náklady, zatiaľ čo v prípade prenesených kompetencií je to na zodpovednosť a na náklady štátu. Podľa všeobecného výkladového pravidla platí, že ak určitá kompetencia nie je výslovne v zákone označená za kompetenciu odvodenú, tak sa považuje za kompetenciu originálnu.
59. V prípade rozšírenia okruhu originálnych kompetencií samosprávy podľa čl. 6 ods. 2 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti platí, že: *„Ak zákon pri úprave pôsobnosti ustanovuje nové úlohy obci alebo vyššiemu územnému celku, štát na ich plnenie súčasne zabezpečí obci alebo vyššiemu územnému celku zodpovedajúce*

finančné prostriedky.“ Pri prenose odvodených kompetencií štátnej správy na samosprávu podľa čl. 71 ods. 1 druhej vety ústavy zase platí, že náklady preneseného výkonu štátnej správy priamo uhrádza štát. Pri schválení napadnutého zákona formálne nešlo o ustanovenie nových úloh pre samosprávy. S ohľadom na zmysel čl. 6 ods. 2 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je však logické a legitímne tvrdiť, že ak štát samosprávam pri zachovaní objemu ich úloh zásadným spôsobom zredukuje finančné prostriedky určené na ich plnenie, vo výsledku je to to isté, ako keby preniesol na samosprávy nové úlohy a nezabezpečil im finančné prostriedky na ich plnenie. Skrátene legislatívne konanie zabránilo tomu, aby sa o týchto súvislostiach a následkoch schváleného zákona vôbec diskutovalo.

60. Podľa § 4 ods. 3 písm. d) zákona o tripartite Hospodárska a sociálna rada Slovenskej republiky *„dohoduje stanoviská k návrhom všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa týkajú dôležitých záujmov zamestnancov a zamestnávateľov, najmä hospodárskych, sociálnych, pracovných a mzdových podmienok, podmienok zamestnávania a podmienok podnikania“*.
61. Napriek tomu, že schválený zákon je nepochybne predpisom, ktorý spĺňa podmienky na prerokovanie v rámci mechanizmu tripartity, nebol sociálnym partnerom predložený.
62. Diskusia o vecnej podstate legislatívnych zmien, ich vplyvoch, možnosť vyjadriť sa a vypočúť si argumenty aspoň kľúčových subjektov dotknutých navrhovanou právnou úpravou sú základnými kameňmi parlamentnej demokracie. Obmedzovať ich je možné len v súlade s princípom proporcionality a len v situáciách, keď pre to existuje významný spoločenský dôvod. Riadny zákonodarný proces, ktorý zahŕňa všetky prvky posudzovania vplyvov, odôvodňovania návrhu a diskusie o ňom, slúži ako garancia kvality, dôveryhodnosti a legitimity prijímanej legislatívy. Skrátene legislatívne konanie v prípade schváleného zákona takejto diskusii priamo a v rozpore so zákonom zabránilo (čo bol podľa verejne vyslovených slov predkladateľa schváleného zákona aj priamo jeho neskrývaný úmysel), čo je pri zákone s takýmito závažnými dopadmi na rozpočet verejnej správy a udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky neakceptovateľné.
63. Ku schválenému zákonu som si vyžiadala aj stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť – nezávislého ústavného orgánu povolaného vyhodnocovať dodržiavanie ústavných pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti.

Dôkaz: Stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť k schválenému zákonu zo dňa 6. júna 2022 (príloha k návrhu)²⁰

²⁰ Stanovisko je zároveň zverejnené na webovom sídle Rady pre rozpočtovú zodpovednosť: <https://www.rrz.sk/stanovisko/stanovisko-rady-pre-rozpocetovu-zodpovednost-v-suvlosti-s-navrhom-na-skratene-legislativne-konanie-cpt-1027-a-legislativnymi-zmenami-cpt-1028-prijatymi-narodnou-radou-slovenskej-republiky/>.

64. Vo svojom stanovisku zo dňa 6. júna 2022 Rada pre rozpočtovú zodpovednosť okrem iného uvádza, že: „*schvaľovanie legislatívnych zmien s významným negatívnym dopadom na rozpočet bez toho, aby bolo v tom čase zrejmé jeho prefinancovanie, bez hlbšej diskusie a zdôvodnenia, považuje Rada v rozpore s cieľmi stanovenými v čl. 55a Ústavy SR.*“.
65. Plne sa stotožňujem s týmto záverom Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá na inom mieste svojho stanoviska tiež konštatuje: „*Slovensko má v súčasnosti historicky najvyššiu úroveň dlhu vysoko prekračujúcu horný limit dlhu a stredné až vysoké riziko dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Rovnaký pohľad potvrdzuje aj medzinárodný ukazovateľ počítaný Európskou komisiou, v ktorom patríme z tohto pohľadu medzi najhoršie krajiny.*“.
66. V prípade schváleného zákona a jeho napadnutých ustanovení pritom nejde o zanedbateľné a nezávažné zneužitie skráteného legislatívneho konania na prijatie nejakej legislatívno-technickej úpravy zákona. Schválený zákon a jeho napadnuté ustanovenia sú svojimi dopadmi na verejné financie d'aleko závažnejšími opatreniami než bolo napríklad schválenie 13. dôchodku (pri ktorom ústavný súd prijatím môjho návrhu na ďalšie konanie vyjadril pripravenosť meritórne preskúmať zneužitie skráteného legislatívneho konania, pozri bod 31 vyššie). Pri legislatívnych opatreniach takéhoto rozsahu a s takýmito dopadmi na verejné financie je riadny legislatívny proces aj s politickou a odbornou diskusiou o návrhu zákona a jeho dopadoch potrebný aj (a najmä) preto, lebo dopady takýchto legislatívnych opatrení obvykle presahujú obdobie politických cyklov a zaťažujú verejné financie na dlhú dobu do budúcnosti.
67. Všetci relevantní účastníci riadneho legislatívneho konania, ktorí boli jeho skrátením negatívne dotknutí (samospráva, Hospodárska a sociálna rada Slovenskej republiky, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, inštitúcie zastupujúce zamestnancov a zamestnávateľov) vyslovili s postupom prijatia schváleného zákona ostrý nesúhlas a považujú ho za zneužitie skráteného legislatívneho konania. Naproti tomu riadne legislatívne konanie so štandardnou politickou a odbornou diskusiou (ktorej sa práve skráteným legislatívnym konaním podľa slov predkladateľa malo zabrániť a zabránilo) by pritom nepochybne malo vplyv na výslednú podobu a kvalitu schváleného zákona. Nejde teda o skrátené legislatívne konanie o návrhu, ktorý síce nespĺňa podmienky na skrátené legislatívne konanie, ale dotknutí účastníci legislatívneho konania sú s ním uzrozmenejší alebo nemá na nich žiadny významný dopad. V tomto prípade naopak všetci účastníci riadneho legislatívneho konania avizujú, že proces prijatia schváleného zákona (zneužitím skráteného legislatívneho konania) bude mať jednoznačne negatívne dopady, na ktoré vopred upozorňovali.
68. Aj toto sú dôvody, pre ktoré mal byť schválený zákon s takým významným, dlhodobým a systémovým dopadom na verejné financie schválený v riadnom legislatívnom konaní.

69. Odôvodnenie skráteného legislatívneho konania pri prijímaní schváleného zákona je nielen nedostatočné, ale vo svetle verejného vyjadrenia predkladateľa schváleného zákona aj nenáležité a nepresvedčivé (pozri body 41 až 43). Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) sa odvoláva okrem iného aj na vplyvy pandémie COVID-19, pričom tejto situácii čelí Slovenská republika už tretí rok. Z tohto dôvodu mala vláda dostatočný priestor na prípravu takýchto opatrení, ktoré mohli byť prijaté v riadnom legislatívnom konaní. Je zrejmé, že opatrenia, ktoré majú nadobudnúť účinnosť až 1. januára 2023 alebo 1. januára 2024 nemôžu byť spôsobilé zamedziť alebo znížiť negatívne následky bezprostredne hroziacich hospodárskych škôd, na ktoré sa vláda pri odôvodňovaní skráteného legislatívneho konania odvoláva. Naopak, je možné konštatovať, že tieto systémové a trvalé opatrenia žiadnym spôsobom nesúvisia s odôvodnením skráteného legislatívneho konania a boli k opatreniam, ktoré majú nadobudnúť účinnosť už 1. júla 2022, pripojené so zámerom, aby systémové zmeny, ktoré majú okrem iného zásadný dopad na samosprávy, neboli predmetom riadneho legislatívneho procesu a sociálneho dialógu (čo napokon potvrdil aj samotný predkladateľ schváleného zákona vo svojom verejnom vyjadrení).

VIII. Nesúlad napadnutého ustanovenia čl. III bod 7 s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 3 ods. 1 a čl. 27 ods. 1 a 3 dohovoru: *Napadnuté ustanovenie je diskriminačné a nedôvodne postihuje deti za konanie ich rodičov.*

70. Podľa čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy: „(1) *Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. (2) Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.*“ V prípade napadnutého ustanovenia ide o diskrimináciu najmä v prístupe k základným právam garantovaným v čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 3 ods. 1 a čl. 27 ods. 1 a 3 dohovoru.

71. Podľa čl. 2 ods. 1 a 2 dohovoru: „1. *Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou tohto Dohovoru, sa zaväzujú rešpektovať a zabezpečiť práva ustanovené týmto Dohovorom každému dieťaťu nachádzajúcemu sa pod ich jurisdikciou bez akejkoľvek diskriminácie podľa rasy, farby pleti, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národnostného, etnického alebo sociálneho pôvodu, majetku, telesnej alebo duševnej nespôsobilosti, rodu a iného postavenia dieťaťa alebo jeho rodičov alebo zákonných zástupcov. 2. Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, urobia všetky potrebné opatrenia na to, aby bolo dieťa chránené pred všetkými formami diskriminácie alebo trestania, ktoré vyplývajú z postavenia, činnosti, vyjadrených názorov alebo presvedčenia jeho rodičov, zákonných zástupcov alebo členov rodiny.*“

72. Podľa čl. 3 ods. 1 dohovoru: „*Záujem dieťaťa musí byť prvoradým hľadiskom pri akejkoľvek činnosti týkajúcej sa detí, nech už uskutočňovanej verejnými alebo súkromnými zariadeniami sociálnej starostlivosti, súdmi, správnymi alebo zákonodarnými orgánmi.*“.
73. Podľa čl. 27 ods. 1 a 3 dohovoru: „*1. Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, uznávajú právo každého dieťaťa na životnú úroveň nevyhnutnú pre jeho telesný, duševný, duchovný, mravný a sociálny rozvoj. (...) 3. Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, v súlade s podmienkami daného štátu a v rámci svojich možností robia potrebné opatrenia pre poskytovanie pomoci rodičom a iným osobám, ktoré sa o dieťa starajú, na uskutočňovanie tohto práva a v prípade potreby poskytujú materiálnu pomoc a podporné programy, najmä v oblasti zabezpečenia potravín, šatstva a bývania.*“.
74. V čl. III bode 6 schválený zákon zavádza zníženie prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa na polovicu počas určenia osobitného príjemcu v situácii, keď úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej len „úrad práce“) rozhodne o zastavení vyplácania dávok rodičom, resp. inej oprávnenej osobe z dôvodu, že nedbá o riadne plnenie povinnej predškolskej dochádzky nezaopatreného dieťaťa alebo o riadne plnenie povinného predprimárneho vzdelávania. V takom prípade sa dávka vypláca obci alebo, ak je to odôvodnené, aj inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe ako sú napríklad komunitné centrum alebo terénni pracovníci, ktorí priamo zabezpečujú napĺňanie účelu dávky. V prípade prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa to znamená výchovu, výživu a starostlivosť o maloleté dieťa. V praxi to znamená napríklad, že sociálni pracovníci idú s rodinou nakúpiť do potravín, vystavia poukážky len na určitý tovar, nakúpia obuv alebo oblečenie, uhradia cestovné a internát. Sú pritom povinní viesť aj presnú evidenciu o využívaní dávky. Z uvedeného je zrejmé, že štát reguluje využívanie dávky a vytvoril systém, kedy preberá určitým spôsobom zodpovednosť za to, aby dávka skutočne sledovala svoj cieľ a došlo k náprave situácie, čo je v najlepšom záujme dieťaťa. Problém však nie je v inštitúte osobitného príjemcu, ale v rozdielnom zaobchádzaní s deťmi.
75. Od 1. júla 2022 bude štát prispievať na dieťa prídavkom na dieťa sumou 40 eur alebo príplatkom k prídavku na dieťa sumou 30 eur mesačne a od 1. januára 2023 sa tieto sumy dávok znížia o 50 % (pozn. počet detí, na ktoré rodičia poberajú príplatok k prídavku na dieťa je dlhodobou nízkou, napríklad v máji 2022 to bolo 1473 detí mesačne; ide o deti, ktorých rodičia si napríklad nemôžu uplatniť daňový bonus na dieťa²¹). To znamená, že od 1. januára 2023 na deti, pre ktoré sa tieto dávky vyplácajú osobitnému príjemcovi, bude podľa tohto napadnutého ustanovenia prídavok na dieťa len vo výške 20 eur a príplatok k prídavku na dieťa len vo výške 15 eur. Pre túto kategóriu detí s osobitným príjmom bude uplatňovanie

²¹ Pozri dostupné sociálne štatistiky úradu práce https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/socialne-veci-statistiky/2022/2022-socialne-davky.html?page_id=1157054.

napadnutého ustanovenia znamenať nielen rozdielne (menej priaznivé) zaobchádzanie čo do výšky prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa oproti kategórii detí bez osobitného príjemcu, ale dokonca aj zníženie celkovej sumy prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa oproti stavu pred účinnosťou napadnutého ustanovenia.

76. Ústredný princíp dohovoru, ktorý je premietnutý nielen v článku 3 ods. 1, ale aj v jazyku a obsahu celého dohovoru, ukladá povinnosť zmluvným stranám vždy na prvom mieste sledovať najlepší záujem dieťaťa. Podľa Výboru Organizácie Spojených národov pre práva dieťaťa²² tento princíp pokrýva všetky oblasti verejného aj súkromného života, nevynímajúc činnosť zákonodarcu. Vyžaduje sa, aby sa vždy a v prvom rade prihliadalo na vývoj dieťaťa v celostnom ponímaní, to znamená na jeho celkový fyzický, duševný aj sociálny rozvoj.²³ Substantívny obsah princípu najlepšieho záujmu dieťaťa vyžaduje, aby pri rozhodovaní, ako vyriešiť určitý problém, v prvom rade boli brané do úvahy záujmy dieťaťa, ktoré majú prednosť pred inými záujmami pri úvahe o riešeníach, ako vyriešiť určitý problém.²⁴ Procesne tento princíp ukladá zmluvným stranám pozitívny záväzok riadne preskúmať pozitívny aj negatívny dopad určitého opatrenia alebo rozhodnutia buď na konkrétne dieťa, špecifickú skupinu detí alebo deti vo všeobecnosti.²⁵ Súčasne zmluvné strany sú povinné vysvetliť, ako bol tento princíp rešpektovaný, a ako bol zohľadnený voči iným záujmom. Obsahuje tiež pozitívny záväzok štátu preskúmať domácu legislatívu tak, aby bol implementovaný vo všetkých právnych normách.²⁶
77. Domnievam sa, že namietané ustanovenie je hrubým porušením základného princípu dohovoru, a to vždy a za každých okolností mať na prvom mieste dieťa a jeho najlepší záujem. Domnievam sa, že tento princíp bol nielen nerešpektovaný, ale zámerne porušený s cieľom potrestať a znížiť zabezpečenie základných životných potrieb detí, ktoré v Slovenskej republike patria medzi skupinu najzraniteľnejších detí – konkrétne rómskych detí žijúcich v podmienkach marginalizovaných komunit, často až v extrémnej chudobe, neraz čeliac hladu, neadekvátnemu bývaniu a hygienickým podmienkam, nedostupnosti pitnej vody či diskriminácií v prístupe ku vzdelaniu.²⁷ Podľa dostupných dát EU SILC priamo

²² General comment N. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration (art. 3 para.1), prijatý 29. mája 2013.

²³ Tamtiež, odsek 4.

²⁴ Tamtiež, odsek 6a.

²⁵ Tamtiež, odsek 6c.

²⁶ Tamtiež, odsek 15a.

²⁷ K dispozícii sú mnohé štúdie, ktoré potvrdzujú tieto tvrdenia. Do pozornosti dávam pravidelné zisťovanie EU SILC ako aj opakované zisťovanie EU SILC v rómskych komunitách, ktoré poukazujú na prevalenciu vážnej materiálnej deprivácie práve v regiónoch s najvyšším podielom Rómov a rómskych detí ako aj dáta, ktoré pripravil inštitúty Ministerstva financií Slovenskej republiky, *Revízia výdavkov pre skupiny ohrozené chudobou a sociálnych vylúčením:*

z prostredia marginalizovaných rómskych komunít z roku 2018 takmer 85% ľudí v nich žilo pod oficiálnou hranicou chudoby v Slovenskej republike, čo je 7-krát vyšší podiel ako je tomu u bežnej populácie. 54 % marginalizovaných rómskych domácností si nemohlo dovoliť sezónne oblečenie, takmer 40 % kvalitné jedlo a 25 % ani teplo v príbytku. Súčasne práve deti do 15 rokov, ktoré tvoria tretinu takýchto ľudí z marginalizovaných komunít žijúcich v podmienkach pod hranicou chudoby.²⁸ Medzinárodné inštitúcie, vrátane Výboru Organizácie Spojených národov pre práva dieťaťa, opakovane upozorňujú Slovenskú republiku na nedodržiavanie práv rómskych detí na Slovensku s osobitným dôrazom na neuspokojivé životné podmienky a segregáciu vo vzdelávaní.²⁹

78. Napadnuté ustanovenie, ktoré sa do schváleného zákona dostalo ako pozmeňujúci návrh Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet, ktorý ho prijal 24. mája 2022, neobsahuje žiadne odôvodnenie. Z verejného záznamu diskusie na výbore zo dňa 24. mája 2022 sa možno dozvedieť, že neskrývaným zámerom predkladateľa (podpredseda vlády a minister financií Slovenskej republiky Igor Matovič) bolo potrestanie rodiča za nesplnenie povinnosti bez akéhokoľvek zohľadnenia dopadu na dieťa, ktoré je priamo postihnuté.
79. Minister financií Slovenskej republiky (ďalej len „minister financií“) Igor Matovič na rokovaní Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet dňa 24. mája 2022 uviedol, že k vyplácaniu dávok osobitnému príjemcovi dochádza, ak má dieťa viac ako 15 neospravedlnených hodín a vtedy by mu mala obec určiť osobitného príjemcu. Podľa jeho slov: *„Potom im obec robí taký servis, že stará sa, nakupuje potraviny a obec má za to nula celá nič.“* Konštatuje súčasne, že sa to robí málo, lebo *„starostovia si nechcú páliť prsty s neprispôsobivými a radšej jednoducho nenahlásia veľakrát sa záškoláci a potom sa to nedotiahne a ten efekt tam nie je (...) a zároveň platí, že dnešný prídavok na dieťa je 25,88 a ten osobitný príjemca v podstate celú túto sumu berie a celú túto sumu má v podstate akobyže hospodáriť pre tú rodinu a za celú túto sumu má nakúpiť povedzme, že potraviny. Nie je tam žiadne krátenie a navyše je to akobyže Tesco domov, že urobí mu ten servis. Myslíme si, že naozaj, že treba byť v tomto taký, aby sa príspevok neminul účinku. Je dobré, keď už prichádza k takému dramatickému nárastu prídavku na dieťa prichádza, že by sme si*

Záverečná správa (2020), <https://www.mfsr.sk/files/archiv/65/ReviziavydavkovnaohrozeneskupinyZSverziaFINAL3.pdf>.

²⁸ GRAUZELOVÁ, T. A MARKOVIČ, F., *Príjmy a životné podmienky v marginalizovaných rómskych komunitách, Vybrané ukazovatele zo zisťovania EU SILC MRK 2018*, Bratislava, Úrad Splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity, (bez označenia roku vydania) s. 15 a s. 57, dostupné na: https://www.romovia.vlada.gov.sk/site/assets/files/1276/eu_silc_mrk_2018_final.pdf?csrt=1722111672349210952

²⁹ Napríklad posledná periodická správa o Slovensku prijatá v roku 2016 sa rozsiahlo venuje nedostatkom v životných podmienkach rómskych detí a ich diskriminácie vo vzdelávaní. Pozri odseky 15.a), 42) *Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of Slovakia* (20 July 2016), CRC/C/SVK/CO/3-5, Európska komisia už od roku 2015 vedie proti Slovenskej republike konanie o porušení Rasovej smernice za diskrimináciu rómskych detí, viac tu: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-001989_EN.html.

od tých rodín niečo vypýtali a pýtať si, aby rodina zabezpečila aspoň riadnu dochádzku si myslíme, že naozaj na tom trváme. Preto v tomto prípade ten postih bude tvrdší.“ Minister financií tiež poukázal na to, že podobný systém funguje pri krátení rodičovského príspevku, ktorý tiež je na polovicu krátený, ak matka nezabezpečí riadnu dochádzku svojich detí: „Funguje to, osvedčilo sa to, je to hrozba, tie peniaze na ľudí, ktorí sú na tom sociálne slabšie fungujú a teda náš spoločný cieľ je taký, aby tie decká do tej školy chodili.(...) v lokalitách s koncentrovanou chudobou, kde automaticky je tá miera záškoláctva výrazne vyššia, tak musí prísť s nejakým riešením [minister školstva]“. Podľa predkladateľa: „My vytvárame priestor na to, aby následne ten tlak zo strany rodičov bol voči tomu decku, keď už im vypadne 25 eur (...) mesačne, tak už to predsa v tej chudobnej rodine znamená nejaký ten peniaz, hlavne, keď je tých detí viac.“³⁰

80. Pre porozumenie zámeru a cieľovej skupiny rodičov a detí, ktorých chce zákonodarca týmto spôsobom postihovať, si dovoľím poukázať aj na verejné vyjadrenie poslanca Ľudovej strany Naše Slovensko Martina Beluského, ktorý na tlačovej besede poslancov tejto strany dňa 25. mája 2022 uviedol, že sa tejto strane podarilo presadiť v návrhu, aby nárast prídavku na dieťa bol znížený z 50 eur na 40 euro a zároveň navrhli aj to: „aby ten príspevok nebol automaticky pre každého len tak nárokovateľný. Navrhli sme, aby rodina, ktorá vlastne poberá tieto prídavky na deti, a pokiaľ tie deti si nebudú plniť napríklad dochádzku v škole, budú to záškoláci, nebudú proste spĺňať tie podmienky, ktoré na nich požadujeme, tak im budú tieto prídavky krátené na polovicu. To znamená, že rodiny, ktorých deti sú neposlušné, budú po novom dostávať 20 eur, to znamená ešte menej, ako je súčasný návrh. Čiže ten argument o tom, že ideme podporovať nejaké osady, že tie peniaze ideme rozhadzovať tam, kde to nemá byť je na základe nášho návrhu, ktorý bol schválený, neopodstatnený.“³¹ Kontext dokresľuje aj vyjadrenie predsedu rovnakej strany Mariána Kotlebu, ktorý sa dňa 24. júna 2022 na svojom profile na sociálnej sieti Facebook verejne vyjadril nasledovne: „My sme do zákona pretlačili podmienku, že asociálom a osadníkom, ktorí riadne nevychovejú svoje deti, budú detské prídavky o polovicu znížené.“³²

81. Štát zaviedol inštitút osobitného príjemcu pri vyplácaní viacerých štátnych sociálnych dávok na to, aby zabezpečil, že budú skutočne využívané na účel, na ktorý boli štátom určené. Najrozsiahlejšie tento inštitút definuje § 23 ods. 1 písm. a) a c) zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 42/2019 Z. z., podľa ktorého tento inštitút sa využíva

³⁰ Záznam z rokovania Výbor NSRS pre financie a rozpočet, zasadnutie 24.5.2022,12:45 -13:59, dostupné na: <https://tv.nrsr.sk/vyborydetail/10707> (od 11m 33s)

³¹ Tlačová konferencia: Vyhlásenie poslancov ĽS Naše Slovensko k zákone o pomoci rodinám dňa 25.05.2022 10:19-10:29, dostupné tu: <https://tv.nrsr.sk/archiv/tlacovakonferencia/8/4906> (od 5 m 50s)

³² Status predsedu ĽSNS Mariána Kotlebu na sociálnej sieti Facebook zo dňa 24. júna 2022 je dostupný tu: <https://www.facebook.com/photo?fbid=521907882955010&set=a.347657210380079>

najmä v situáciách, keď sa doterajším poskytovaním tejto dávky nedosiahol účel, na ktorý je určená. Osobitný príjemca je pritom povinný použiť túto dávku v prospech členov domácnosti a na účel, na ktorý je určená [§ 23 ods. 3 písm. a) zákona č. 417/2013 Z. z. v znení zákona č. 42/2019 Z. z.]. Vyplácanie dávky osobitnému príjemcovi však nie je dôvodom na zníženie tejto dávky.

82. Prídavok na dieťa je podľa § 1 ods. 2 zákona č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom do 1. januára 2023 (ďalej len „zákon o prídavku na dieťa“) štátnou sociálnou dávkou, ktorou „*štát prispieva oprávnenej osobe na výchovu a výživu nezaopatreného dieťaťa a na čiastočnú úhradu školských potrieb na účel podpory plnenia školských povinností nezaopatreného dieťaťa.*“ Podľa novelizovaného znenia, ktoré bolo súčasťou schváleného zákona, je účelom prídavku na dieťa len príspevok na výchovu a výživu, čo však nemení nič na skutočnosti, že ide o dávku, ktorá je určená dieťaťu, aj keď pochopiteľne oprávnenou osobou je právny zástupca, resp. osobitný príjemca.
83. Zákonodarca v zákone o prídavku na dieťa špecifikoval viaceré dôvody kedy platiteľ tejto štátnej sociálnej dávky, t. j. úrad práce, rozhodne o určení osobitného príjemcu. Jedným z dôvodov je aj slabá školská dochádzka, na ktorú zákonodarca viaže v namietanom ustanovení zníženie prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa. Podľa §12a ods. 1 písm. a) zákona o prídavku na dieťa platiteľ rozhodne o určení osobitného príjemcu prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa, ak „*z písomného oznámenia riaditeľa školy vyplynie, že oprávnená osoba nedbá o riadne plnenie povinnej školskej dochádzky nezaopatreného dieťaťa alebo nedbá o riadne plnenie povinného predprimárneho vzdelávania nezaopatreného dieťaťa.*“ V zmysle § 5 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „*Zákonný zástupca dieťaťa nedbá o riadne plnenie povinnej školskej dochádzky svojho dieťaťa, najmä ak neprihlási dieťa na povinnú školskú dochádzku alebo ak dieťa neospravedlnene vynechá viac ako 15 vyučovacích hodín v mesiaci.*“ Zanedbanie povinného predprimárneho vzdelávania definuje § 5 ods. 16 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 209/2019 Z. z., podľa ktorého „*Zákonný zástupca dieťaťa nedbá o riadne plnenie povinného predprimárneho vzdelávania, najmä ak neprihlási dieťa na plnenie povinného predprimárneho vzdelávania alebo ak dieťa, pre ktoré je predprimárne vzdelávanie povinné, neospravedlnene vynechá viac ako päť dní v mesiaci.*“
84. Určením osobitného príjemcu preberá štát zodpovednosť za vyplácanie dávky a za to, aby plnila svoj účel – v prípade prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa – účel výchovy a výživy, resp. vzdelávania. Súčasne treba dodať, že štát finančne prispieva obciam, na to, aby plnili túto úlohu, t. j. prispieva na mzdové výdavky obce, ako aj na materiálne výdavky obce, ktoré súvisia s výkonom osobitného príjemcu

(§ 5 zákona č. 544/2010 Z. z. o dotáciách v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov).

85. Podľa usmernení a informácií publikovaných úradom práce³³ obec, resp. iný osobitný príjemca má povinnosť zabezpečiť, aby takáto dávka plnila svoj účel a teda poskytnúť ju vecne napríklad uhradením poplatku na školský klub, na stravu v školskej jedálni alebo aktivity realizované školou alebo peňažne, a podľa zváženía individuálnych okolností rodiny a záujmov dieťaťa, pričom osobitní príjemcovia sú povinní viesť záznamy o využívaní dávky. Na zabezpečenie čo najefektívnejšieho a najadresnejšieho využitia dávky sa odporúča komunikácia so zainteresovanými úradmi, akými sú úrad práce, škola, či školský klub a súčasne práca s rodinou tak, aby došlo k náprave situácie. Podľa dostupných hodnotení využívania inštitútu osobitného príjemcu, najmä v súvislosti s dávkou v hmotnej núdzi a jeho hodnotenia z pohľadu detí, je uplatňovanie uplatňovanie tohto inštitútu pozitívne, pretože zabezpečuje, aby nedochádzalo k nákupu návykových látok, aby boli uhrádzané poplatky za bývanie a predchádzalo sa bezdomovectvu. Súčasne dopad takejto intervencie súvisí s tým, nakoľko intenzívna je sociálna práca, aby nedochádzalo len ku krátkodobému efektu.³⁴ To signalizuje, že inštitút sám o sebe nerieši závažné sociálne problémy spojené s chudobou, ale je podporným nástrojom.
86. Z uvedeného nepochybne vyplýva, že zníženie predmetných štátnych sociálnych dávok má priamy negatívny dopad na dieťa v tom, že mu bude obecný úrad, resp. iný subjekt od 1. januára 2023 zabezpečovať či už stravu, ošatenie, hygienické potreby alebo iné základné životné potreby v polovičnej hodnote v porovnaní s inými deťmi a súčasne aj o 10 eur nižšie, ako tomu bolo v decembri 2022.
87. Napadnuté ustanovenie teda na prvom mieste nesleduje najlepší záujem dieťaťa, ktoré je v osobitne zraniteľnej situácii, a to, aby boli napĺňané jeho základné životné potreby. Naopak, zámerom je postihnúť rodiča a následne priamo finančne postihnúť dieťa a tak znížiť stupeň štátnej sociálnej pomoci a mariť snahu štátu a terénnych pracovníkov pomáhať rodinám a deťom riešiť záškoláctvo a súčasne pomôcť im vymaniť sa z chudoby.
88. Z odborných stanovísk Výskumného ústavu detskej psychológie a patopsychológie (ďalej len „VÚDPaP“) a Štátneho pedagogického ústavu (ďalej len „ŠPÚ“), ktoré si vyžiadala Kancelária prezidenta Slovenskej republiky na posúdenie problému tzv. záškoláctva, zhodne vyplýva, že problém vysokého počtu neospravedlnených hodín

³³ Informácia je dostupná tu: https://www.upsvr.gov.sk/social-affairs-and-family/socialne-veci/pomoc-v-hmotnej-nudzi-nahradne-vyzivne-statne-socialne-davky-a-dotacie-pre-deti/statne-socialne-davky/informacia-k-zabezpeceniu-vykonu-osobitneho-prijemcu-obcou.html?page_id=632582.

³⁴ BODNÁROVÁ, B: *Monitoring uplatňovania osobitného príjemcu v pomoci v hmotnej núdzi obcami a neštátnymi subjektami, identifikácia problémov v praxi, príprava návrhov riešení*. Bratislava: Inštitút pre výskum rodiny a práce, 2012m s. 11-12. (pozn. aktuálnejšia štúdia o uplatňovaní osobitného príjemcu dostupná nie je).

a teda tzv. záškoláctva u detí zo sociálne slabého prostredia a marginalizovaných rómskych komunít má rôznorodé príčiny vyžadujúce komplexný prístup zameraný predovšetkým na riešenie týchto príčin a spoluprácu s rodinou a so školou. Obe inštitúcie sa zhodujú v tom, že krátenie prídavku na dieťa počas poberania osobitného príjemcu nielen nerieši problém tzv. záškoláctva, ale deti priamo tresta a ohrozuje ich najlepší záujem a základné potreby.

Dôkaz: Stanovisko VÚDPaP zo dňa 29. júna 2022 (príloha k návrhu)

Stanovisko ŠPÚ zo dňa 29. júna 2022 (príloha k návrhu)

89. Podľa stanoviska VÚDPaP, ktoré metodicky vedie Centrá pedagogicko-psychologického poradenstva, ktoré majú vo svojej agende aj riešenie tzv. záškoláctva z 29. júna 2022 a stanoviska ŠPÚ z 29. júna 2022 tento problém u detí z chudobných rómskych rodín má množstvo dôvodov, napríklad:

- (a) Nízky príjem rodiny: absencia základných potrieb, akými sú vhodné oblečenie a obuv pre dané ročné obdobie, zabezpečenie jedla na desiatu a obed, pomôcky na vyučovanie, nedostatočné finančné prostriedky na cestovné. V prípade tzv. online záškoláctva, ktoré stúplo v období pandémie to bola neexistencia technického vybavenia.
- (b) Nedostatočná dopravná infraštruktúra: nízka frekvencia spojov, veľká vzdialenosť na zástavku a pod.
- (c) Ťažkosti so sociálnou adaptáciou na školské prostredie: rozdiely medzi rodinným prostredím, z ktorého žiaci pochádzajú a školským prostredím, prežívanie pocitu vylúčenia z kolektívu, šikana, strach zo zlyhávania, úzkosti, slabé školské výsledky, predsudky, čoho následkom je celkové zníženie motivácie školu navštevovať. Ďalšími dôvodmi môžu byť nedostatočná podpora a záujem rodičov o proces vzdelávania dieťaťa, odlúčenie od biologických rodičov. Ďalšími aspektmi môžu byť aj vývinové poruchy učenia, poruchy správania, fetálny alkoholový syndróm, zdravotné alebo zmyslové postihnutie alebo vážne ochorenie u rodinných príslušníkov.
- (d) Horšie vzdelávacie výsledky žiakov z chudobného prostredia a z prostredia vylúčených rómskych lokalít a zvýšená miera opakovania ročníka žiakmi, keď je žiak či žiačka v triednom kolektíve, ktorý nie je primeraný jeho/jej veku, čo následne taktiež negatívne ovplyvňuje vzťahy medzi žiakmi, ako aj motiváciu žiaka či žiačky k pravidelnej školskej dochádzke.
- (e) Nižšia miera pripravenosti učiteľov na prácu s deťmi a žiakmi s odlišným materinským jazykom, deťmi a žiakmi z chudobného prostredia a z prostredia vylúčených rómskych lokalít, ktorá je sprevádzaná nedostatkom podporných zamestnancov v školách (pedagogických asistentov či členov školských podporných tímov). Tieto skutočnosti negatívne ovplyvňujú možnosti a kapacity

škôl preventívne pracovať s deťmi a žiakmi v riziku, ako aj realizovať adekvátne podporné opatrenia v prípade výskytu záškoláctva u žiakov.

(f) Nedostatočná či dokonca chýbajúca spolupráca medzi školou a rodinou dieťaťa či žiaka.

(g) Nižšia miera podpory vo vzdelávaní a pravidelnej dochádzky do školy zo strany zákonných zástupcov detí a žiakov, ktorá môže priamo súvisieť s existenčnými problémami rodín.

90. Podľa terénnych zistení mimovládnych organizácií príčinou, ktorá prispieva k záškoláctvu, je aj rodovo špecifický dôvod súvisiaci s tým, že dievčatá z chudobných rodín si počas menštruácie nemajú z čoho kúpiť hygienické potreby. Používajú staré plachty alebo bavlnené plienky a školu vynechávajú, pretože je im nepríjemné byť v takýchto podmienkach v školskom prostredí. Súčasne podľa terénnych zisťovaní mnohí rodičia neboli dostatočne informovaní o pravidlách, akým spôsobom deti ospravedlniť z absencie, aj keď sú napríklad choré alebo majú iné ospravedlniteľné problémy, čo súvisí so slabou komunikáciou rodičov a školy a tak sa im zvyšuje počet neospravedlnených hodín.³⁵

91. Podľa odborného stanoviska VÚDPaP riešenia tohto vážneho problému, ktorí sa spolupodieľa na slabom školskom úspechu detí z marginalizovaného prostredia, musia byť komplexné a spočívajú v podpore rodín začínajúc od identifikácie zdroja problémov, realizácie podporného opatrenia prostredníctvom spolupráce so zákonnými zástupcami, mentoringom, psychologickú, či inej odbornej intervencie. Jedným z nástrojov ako dieťaťu v ohrozenej skupine pomôcť je aj zabezpečenie stravy či nákup oblečenia z prídavku na dieťa a tým aj zlepšenie podmienok na jeho vzdelávanie. ŠPÚ odporúča zabezpečenie dotácií na stravu a pomôcky, na ktoré budú mať nárok všetky deti a žiaci v riziku chudoby a zabezpečenie spolupráce a koordinácie s miestne príslušným úradom práce a s obcou.

92. VÚDPaP na otázku ohľadom účinnosti napadnutého ustanovenia uviedol: „*Pri finančnom postihu sa znižuje motivácia rodiča pre spoluprácu a prijímanie spoluzodpovednosti. Prekážkou pri riešení záškoláctva sú aj nedostatočné finančné prostriedky na cestu rodiča aktívne riešiť záškoláctvo v diskusii s vedením školy, školským podporným tímom a pedagógom. Rodičia, ktorých dieťa neplní riadne povinnú školskú dochádzku, sú postihovaní inštitútom osobitného príjemcu. Dovoľíme si zaujať stanovisko, že zníženie prídavkov v takomto prípade je priamym trestaním dieťaťa, nie rodiča. Záškoláctvo má rôzne dôvody a podoby. Jedným z častých dôvodov u veľmi chudobných detí je aj nemožnosť vyrovnat' sa deťom z priaznivejších podmienok. Ak osobitný príjemca (obec) bude mať k dispozícii len polovicu finančných*

³⁵ Monitorovacia správa občianskej spoločnosti o implementácii národnej stratégie integrácie Rómov na Slovensku (Európska komisia, 2019) s. 72-73, <http://cve.sk/wp-content/uploads/2019/11/rcm-civil-society-monitoring-report-2-slovakia-2018-eprint-fin-sk.pdf>.

prostriedkov na zabezpečenie potrieb dieťaťa, sociálna priepasť medzi deťmi sa ešte viac prehĺbi. Naopak, z pohľadu sociálneho začlenenia považujem za zásadné zvýšiť príspevok na dieťa, ktorého záškoláctvo pramení zo sociálnej vylúčenosti alebo materiálnej deprivácie.“

93. Z uvedeného je zrejmé, že zníženie príspevku na polovicu nielen, že nepomôže riešiť záškoláctvo, ale ešte aj sťaží snahu sociálnych pracovníkov pomôcť rodine aj dieťaťu a prehĺbi priepasť a sociálnu nerovnosť voči ostatným deťom. Namietané ustanovenie tak súčasne zmarí snahu štátu, ktorou by mala byť podpora najlepšieho záujmu dieťaťa, ktorý je nepochybne spojený s tým, aby dieťa malo dostatočne zabezpečenú výživu, ošatenie a riadne navštevovalo školu.
94. V tejto súvislosti si tiež dovoľujem zdôrazniť, že pokiaľ ide o hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ktorými sú štátne sociálne dávky určené na výchovu a výživu detí, zmluvné strany dohovoru majú povinnosť ich dodržiavať v maximálne možnej miere a súčasne povinnosť zdržať sa regresívnych opatrení, ktoré znižujú už dosiahnutý štandard ochrany práv detí. Pripúšťa sa, že je možné k takýmto opatreniam siahnuť napríklad v časoch ekonomických kríz, pokiaľ sú vyhodnotené všetky ostatné možnosti, pričom vždy je potrebné prihliadať na dopad na deti a na to, aby boli takýmto opatreniami čo najmenej zasiahnuté deti v zraniteľných situáciách. V takejto situácii majú členské štáty pozitívnu povinnosť ukázať, že takéto opatrenia sú nevyhnutné, primerané, nediskriminačné a dočasné.³⁶ Absurdne, schválený zákon, ktorý vo všeobecnosti predpokladá (čomu zodpovedá aj jeho politická prezentácia) navýšenie výšky prídavku na dieťa, daňového bonusu a „krúžkovného“ s ročným odhadovaným nákladom 1,2 miliardy eur, je v napadnutom ustanovení v skutočnosti regresívny vo vzťahu k deťom v najzraniteľnejšom postavení a uspokojovaniu ich základných potrieb spojených s výživou a oblečením. Pritom sa dá na základe dostupných dát dôvodne predpokladať, že príjem ich rodičov, o ktorých možno predpokladať, že žijú v hmotnej núdzi, respektíve z nízkych príjmov z práce,³⁷ neumožňuje ani uplatnenie daňového bonusu a otázna bude tiež dostupnosť krúžkov, čo je súčasťou opatrení obsiahnutých v schválenom zákone.
95. Napadnuté ustanovenie považujem tiež za zjavne rozporné s ustanovením čl. 2 ods. 2 dohovoru. Za plnenie povinnej školskej dochádzky maloletého dieťaťa zodpovedá rodič, resp. zákonný zástupca. Práve jeho (ne)konanie je rozhodujúce pri rozhodovaní o tom, či štát prispeje jeho dieťaťu na výchovu a výživu celou sumou prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa alebo len polovičnou sumou.

³⁶ Odsek 31 General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art 4). 20 July 2016, CRC/C/GC/19.

³⁷ GRAUZELOVÁ, T. A MARKOVIČ, F., *Príjmy a životné podmienky v marginalizovaných rómskych komunitách, Vybrané ukazovatele zo zisťovania EU SILC MRK 2018*, Bratislava, Úrad Splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, (bez označenia roku vydania) s. 61-65, dostupné na: https://www.romovia.vlada.gov.sk/site/assets/files/1276/eu_silc_mrk_2018_final.pdf?csrt=1722111672349210952.

V dôsledku konania rodiča štát tak priamo postihuje (trestá) dieťa za kroky jeho rodičov, a to absurdne ešte aj v situácii, keď prostredníctvom inštitútu osobitného príjemcu prevzal zodpovednosť za to, že štátne sociálne dávky splnia svoj účel tak, že dieťaťu sa zabezpečí výživa a ošatenie nevyhnutné pre jeho vývin.

96. Na tomto mieste by som rada dala do pozornosti aj to, že štát má už k dispozícii a využíva priestupkové aj trestnoprávne sankcie, ktoré sa vyvodzujú voči rodičovi za nesplnenie povinnosti dbať o povinnú školskú dochádzku. Z § 6 ods. 4, § 37 ods. 1 a 3 a § 37a ods. 1 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vyplýva, že obec je povinná začať priestupkové konanie o uložení pokuty až do výšky 331,50 eura voči zákonnému zástupcovi dieťaťa, ak dieťa neprihlási na povinnú školskú dochádzku alebo dieťa neospravedlnene vynechá viac ako 60 hodín v príslušnom školskom roku. Z § 88aa ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení zákona č. 477/2013 Z. z. ďalej vyplýva, že rozhodnutie o uložení pokuty za priestupok ohrozenia výchovy a vzdelávania dieťaťa alebo zanedbania starostlivosti o povinnú školskú dochádzku dieťaťa možno vykonať aj zrážkami z dávky sociálneho poistenia, pomoci v hmotnej núdzi alebo z rodičovského príspevku, ak ho nemožno vykonať zrážkami zo mzdy. Súčasne pri ešte vyššom počte neospravedlnených hodín z povinnej školskej dochádzky ide o spáchanie trestného činu ohrozovania mravnej výchovy mládeže podľa § 211 Trestného zákona. Podľa usmernenia Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, obec by mala podať trestné oznámenie pre podozrenie pre spáchania tohto trestného činu pri počte 100 neospravedlnených hodín.³⁸
97. Podľa môjho názoru štát tak má k dispozícii dostatočne širokú škálu sankcií, ktoré mu umožňujú postihovať rodiča, vrátane finančných sankcií aj z existujúcich dávok, ktoré slúžia na pokrytie nákladov na dieťa, akou je pomoc v hmotnej núdzi, ktorá sa poskytuje domácnosti na základné potreby, a teda aj potreby nezaopatrených detí. Rozšírenie sankčných mechanizmov s priamym dopadom na napĺňanie základných životných potrieb dieťaťa vsituácii, keď štát garantuje a prevzal zodpovednosť za to, že k takémuto napĺňaniu dochádza, nemožno považovať ani za primerané ani za proporčné, a je zakázaným trestaním dieťaťa za konanie rodiča. Riešenie problému tzv. záškoláctva vyžaduje predovšetkým účinné sociálne nástroje, ktoré sú zamerané na podporu rodín a detí, ktoré sú osobitne zraniteľné, rovnako ako aj na opatrenia zo strany školy. Inštitút osobitného príjemcu je nástrojom, ktorý je podporný k sociálnym opatreniam a jeho využívanie na priame trestanie detí bude mariť úsilie dosahovať nápravu v prospech detí.
98. Myslím si, že napadnuté ustanovenie znevýhodňuje a tak priamo diskriminuje deti plniace si povinnú školskú dochádzku, resp. povinné predprimárne vzdelávanie,

³⁸ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, *Pedagogicko-organizačné pokyny na školský rok 2018/2019* (Bratislava, 2018), s. 41-42, <https://www.minedu.sk/data/att/13081.pdf>

u ktorých štát zabezpečuje vyplácanie príspevku na dieťa a príplatku k príspevku prostredníctvom osobitného príjemcu, a to v polovičnej sume v porovnaní s deťmi, ktoré sú v porovnateľnej situácii, a teda tiež plnia povinnú školskú dochádzku, resp. povinné predprimárne vzdelanie. V tomto prípade ide z pohľadu čl. 12 ods. 2 ústavy a čl. 2 a čl. 27 ods. 3 dohovoru o diskrimináciu priamo na základe majetkového a iného postavenia dieťaťa alebo jeho rodičov alebo zákonných zástupcov a tiež priamo na základe rasy a príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine (keďže v reáliách Slovenskej republiky dopadá napadnuté ustanovenie predovšetkým na deti rómskej národnosti, a s týmto neskrývaným zámerom bolo aj prijaté).

99. Domnievam sa, že ide o priamu diskrimináciu dieťaťa predovšetkým z dôvodu postavenia rodiča v štátom poskytovanej sociálnej ochrane prostredníctvom štátnej sociálnej dávky, a tým sa porušuje čl. 2 v spojení s čl. 27 ods. 1 a 3 dohovoru, ktoré zaručujú každému dieťaťu právo na životnú úroveň nevyhnutnú pre jeho telesný, duševný, mravný a sociálny rozvoj, ako aj ukladá zmluvným štátom realizovať potrebné opatrenia pre poskytovanie pomoci rodičom, či iným osobám, ktoré sa o dieťa starajú, a v prípade potreby poskytujú materiálnu pomoc a podporné programy, najmä zabezpečenie potravín, šatstva a bývania.
100. Tomu, že ide o priamu diskrimináciu, potvrdzujú citované verejné vyjadrenia predkladateľa schváleného zákona a poslancov Ľudovej strany Naše Slovensko o potrebe potrestať rodičov, ktorí zanedbávajú svoju povinnosť dbať na povinnú školskú dochádzku svojich maloletých detí a následne tak priamo potrestať aj deti. Takýto cieľ nemožno považovať za legitímny z pohľadu zabezpečenia účelu štátnej sociálnej dávky, ktorou je výchova a výživa maloletého dieťaťa a ani z pohľadu práva na najlepší záujem dieťaťa či sociálnych práv na primeranú životnú úroveň obsiahnutých v dohovore. S ohľadom na primeranosť posudzovanej úpravy, dávam do pozornosti vyššie citované odborné stanoviská VÚDPaP a ŠPÚ, ktoré sa zhodujú v tom, že tzv. záškoláctvo má rôzne dôvody často súvisiace s nepriaznivými sociálnymi podmienkami, v ktorých deti žijú a preto sa zhodujú na tom, že náprava spočíva v sociálnej a psychologickej podpore rodiny a jej schopnosti zabezpečiť dochádzku, odstránení materiálnych prekážok, akým je nedostatok jedla či obuvi a ošatenia. Súčasne v zmysle dohovoru, ktorého text, ako aj vnútorná logika, zdôrazňujú princíp najlepšieho záujmu dieťaťa, zákaz trestania dieťaťa za činnosť rodiča a pozitívny záväzok pri regresívnych opatreniach prihliadať na osobitne zraniteľnú situáciu detí, ktoré sú v režime osobitého príjemcu, nie je možné priamu diskrimináciu odôvodniť na základe nejakého legitímneho cieľa.³⁹ (Pozri tiež ustálenú judikatúru k nemožnosti zdôvodniť priamu diskrimináciu legitímnym cieľom; prípady Európskeho súdneho dvora – prípad C-267/12 ods. 45, prípad C-16/19 ods. 54.)

³⁹ Pozri tiež ustálenú judikatúru Súdneho dvora Európskej únie k nemožnosti zdôvodniť priamu diskrimináciu legitímnym cieľom, prípady C-267/12, bod 45 a C-16/19, bod 54.

101. Súčasne považujem za potrebné pomenovať, že podstatou znevýhodnenia a napadnutého ustanovenia je neskrývaný zámer potrestať určitú skupinu detí a „pritvrdiť“, ktorý nie je etnicky neutrálny. Jednoznačným a zjavným cieľom bolo potrestať rómskych rodičov a následne rómske deti z marginalizovaného prostredia. Vyššie citované vyjadrenia a slovník (či už otvorený alebo podprahový) predkladateľa schváleného zákona, ako aj predstaviteľov Ľudovej strany Naše Slovensko, používajú stereotypné výrazy, s ktorými si verejnosť spája najmä Rómov žijúcich v marginalizovaných komunitách („osadníci“, „nepripravení“, „lokality s koncentrovanou chudobou“, „asociáli“) v spojení so stereotypom, lenivosťou a nedostatkom starostlivosti o deti,⁴⁰ nenecháva nikoho na pochybách, akú konkrétnu skupinu rodičov a detí mal predkladateľ návrhu, ako aj poslanci zo strany, ktorých politická podpora bola kľúčová pre prijatie celého schváleného zákona, na mysli. Využívanie tzv. inštitútu osobitného príjemcu, ktorý sa často spája práve s rómskymi komunitami tiež akcentuje to, o akú skupinu ľudí ide. Rovnako naviazanie dávok práve na záškoláctvo, ktoré je frekventované v diskurze spájané s rómskymi deťmi, tiež považujem za element, ktorý dotvára pre verejnosť cieľovú skupinu opatrenia. Súčasne si myslím, že osobitne z citovaných vyjadrení poslancov kľúčové bolo, najmä v očiach verejnosti, nájsť spôsob, ako zabrániť deťom z rómskej menšiny mať prospech zo zvýšených výdavkov na dieťa rovnako ako každé iné dieťa, ktoré zavádza schválený zákon. Z týchto dôvodov sa domnievam, že práve etnický dôvod bol rozhodujúci pre návrh na zavedenie sporného ustanovenia. Aj keď nie je v zákone výslovne etnický dôvod pomenovaný, analogicky ako v prípade Hay (C-267/12), stále ide o priamu diskrimináciu, pretože využitím inštitútu osobitného príjemcu v spojitosti so záškoláctvom ako dôvod pre zníženie dávok mal zákonodarca za cieľ vylúčiť z benefitovania z dávky v plnej výške práve rómske deti z marginalizovaného prostredia.⁴¹ V zmysle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, ak ide o opatrenie, pri ktorom je zjavné, že zamýšľaným dôvodom na diskrimináciu je rasový alebo etnický pôvod, musí byť klasifikované ako priama diskriminácia.⁴² Na tomto mieste si tiež dovoľm upriamiť pozornosť na ustálenú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej ak je podozrenie na diskrimináciu z dôvodu rasy a etnicity, pričom pri takomto dôvode ide o osobitne odsúdeniahodný zásah do ľudskej dôstojnosti, takéto zaobchádzanie je potrebné podrobiť prísnejšiemu preskúmaniu.⁴³

102. K dispozícií nie sú oficiálne dáta o etnickej príslušnosti detí, ktoré sú v režime tzv. osobitného príjemcu. Avšak prepojením existujúcich verejných dát možno

⁴⁰ K predsudkom voči Rómom a k antirómskemu rasizmu, pozri napr. Milan Hrabovský, „Anticiganizmus ako bariéra v inklúzií Rómov“, in Tatiana Podolinská a Tomáš Hruštič, *Čierne biele svety. Rómovia v majoritnej spoločnosti na Slovensku* (Bratislava: Veda, 2015) s. 50-53, dostupné : <https://uesa.sav.sk/?q=sk/cierno-biele-svety-1>

⁴¹ C-267/12, bod 44

⁴² C-83/14, bod 95.

⁴³ Rozsudky vo veciach 57325/00, 43577/98 a 43579/98.

presvedčivo poukázať na to, že okrem zámeru potrestať práve sociálne znevýhodnené deti z rómskych komunít, dopad opatrenia zasiahne práve tieto deti.

103. V prvom rade, dáta Centra vedecko technických informácií (ďalej len „CVTI“) vyžiadané na tento účel Kanceláriou prezidenta Slovenskej republiky z 29. júna 2022 pomerne presvedčivo poukazujú na to, že priemerný počet neospravedlnených hodín je najvyšší práve v okresoch s nadpriemerne vysokým podielom obyvateľov žijúcich v marginalizovaných komunitách.

Dôkaz: Dáta CVTI z 29. júna 2022 (príloha k návrhu)

104. Priemerný počet neospravedlnených hodín na žiaka v základných školách v školskom roku 2020/2021 bol 4,22. Okresy s najvyšším priemerom neospravedlnených hodín na žiaka boli okresy Spišská Nová Ves (48,93), Michalovce (30,82), Trebišov (14,44), Revúca (14,80), Lučenec (11,06) Košice-okolie (10,31), Rožňava (9,41) Sabinov (8,82), Gelnica (6,19) Vranov nad Topľou (5,67).⁴⁴ Tieto okresy korešpondujú s okresmi, kde žije aj najvyšší podiel Rómov podľa dát obsiahnutých v Atlase rómskych komunít. Napríklad podiel Rómov žijúcich v okrese Spišská Nová Ves sa odhaduje na približne 18 %, v Michalovciach 10 %, v Trebišove 15 %, v Revúcej 15 %, v Lučenci 7 %, v Košiciach-okolí 20 %, v Rožňave 15,4 %, v Sabinove 22 %, v Gelnici 26,7 % a vo Vranove nad Topľou 20,4 %. Podľa údajov Atlasu rómskych komunít podiel Rómov sa odhaduje v rozmedzí okolo 7 až 8 %.⁴⁵

105. Súčasne si Kancelária prezidenta Slovenskej republiky vyžiadala údaje o deťoch, ktoré sú v režime osobitného príjemcu a samostatne z dôvodu tzv. záškoláctva z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny podľa obcí.

Dôkaz: Údaje Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny z 29. júna 2022 (príloha k návrhu)

106. Z týchto údajov, ktoré sme prepojili s dátami obsiahnutými v Atlase rómskych komunít, v rómskych komunitách sa jasne ukazuje pozitívny vzťah medzi počtom detí v režime osobitného príjemcu a etnickou príslušnosťou, a to aj v súvislosti so záškoláctvom, čo ukazuje, že namietaným ustanovením budú disproporčne zasiahnuté práve rómske deti z marginalizovaných komunít. Podľa dát z úradu práce v máji 2022 dostávalo prídavok na dieťa prostredníctvom osobitného príjemcu celkovo 16 192 detí z toho 8 017 bolo z dôvodu záškoláctva. Z tohto počtu bolo 2 576 detí, kde bola osobitným príjemcom obec a vo zvyšných prípadoch iný príjemca, t. j. fyzická osoba alebo právnická osoba, napríklad komunitné alebo iné nízkoprahové centrum, terénni pracovníci alebo niekto iný, kto poskytuje rodine

⁴⁴ Dáta CVTI poskytnuté KPR na vyžiadanie dňa 29.6.2022.

⁴⁵ Dáta zo zberu Atlasu rómskych komunít z roku 2019 sú publikované na webovom sídle Úradu splnomocnenca pre rómske komunity, <https://www.minv.sk/?atlas-romskych-komunit-2019>.

sociálnu službu. Medzi mestá a obce, kde je najvyšší podiel detí v režime osobitného príjemcu z dôvodu záškoláctva patria Zvolen, Trebišov, Rožňava, Kráľovský Chlmec alebo Dobšiná. Z celkových dát podľa výpočtov Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky, 51 % detí, v prípadoch, kde bolo dôvodom pre určenie osobitného príjemcu záškoláctvo, bolo z obcí, kde podľa Atlasu rómskych komunít žije 20 % a viac Rómov. V prípade, ak bol osobitným príjemcom na prídavok na dieťa určený z iného dôvodu, 40 % detí bolo z obcí, kde žije 20 % a viac Rómov.

107. Napadnuté ustanovenie na základe etnického dôvodu vytvára dve nerovné kategórie detí, a tak je priamou diskrimináciou dieťaťa z dôvodu etnickej príslušnosti v prístupe k štátom poskytovanej sociálnej podpore prostredníctvom štátnej sociálnej dávky. A tým porušuje čl. 2 dohovoru v spojení s čl. 27 ods. 1, ktorý zaručuje každému dieťaťu právo na životnú úroveň nevyhnutnú pre jeho telesný, duševný, mravný a sociálny rozvoj, ako aj odsekom 3, ktorý ukladá zmluvným štátom realizovať potrebné opatrenia pre poskytovanie pomoci rodičom či iným osobám, ktoré sa o dieťa starajú a v prípade potreby poskytujú materiálnu pomoc a podporné programy, najmä zabezpečenie potravín, šatstva a bývania. Odôvodnenie takéhoto rozdielného zaobchádzania z nejakého legitímneho dôvodu v prípade priamej diskriminácie nie je prípustné. Obdobne aj podľa Európskeho súdu pre ľudské práva, žiadne rozdielne zaobchádzanie, ktoré je založené výlučne alebo vo veľkej miere na etnickom pôvode, by nemohlo byť objektívne odôvodniteľné v súčasnej demokratickej spoločnosti založenej na rešpekte pluralizmu a odlišných kultúr“.⁴⁶

108. Prídavok na dieťa a príplatok k prídavku na dieťa sú štátnou sociálnou dávkou, určenou na zabezpečenie základných potrieb dieťaťa, príspevkom na výchovu a výživu dieťaťa a na čiastočnú úhradu školských potrieb. Tento finančný nástroj je obzvlášť potrebný a dôležitý pre deti, ktoré vyrastajú v prostredí chudoby a čelia v prístupe ku vzdelávaniu finančným bariéram. Možnosť určenia osobitného príjemcu prídavku na dieťa je dostatočným regulačným nástrojom účelnosti jeho využitia. Krátenie prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa v prípade záškoláctva nepovažujem za vhodný nástroj znižovania záškoláctva ako takého a ani za vhodný nástroj motivácie zákonných zástupcov dieťaťa, nakoľko môže priamo ohrozovať najlepší záujem a potreby dieťaťa samotného a zvyšovať finančné bariéry v prístupe ku vzdelávaniu. Uvedené potvrdil vo svojom stanovisku aj ŠPÚ.

IX. Dôvody na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení

109. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 ZoUS ústavný súd môže pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

⁴⁶ Rozsudky vo veciach 27996/06 a 34836/06.

110. Uplatňovanie napadnutých ustanovení môže spomedzi kvalifikovaných následkov podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 ZoUS spôsobiť nasledovné kvalifikované následky:

(a) môže ohroziť základné práva a slobody, a to konkrétne základné práva podľa čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 3 ods. 1 a čl. 27 ods. 1 a 3 dohovoru; a

(b) môže spôsobiť vznik značnej hospodárskej škody.

111. Pokiaľ ide o odôvodnenie ohrozenia základných práv a slobôd, k tomu odkazujem na časť VIII tohto návrhu. Tieto dôvody na pozastavenie účinnosti sa týkajú napadnutého ustanovenia čl. III bod 7 schváleného zákona.

112. Pokiaľ ide o hrozbu vzniku značnej hospodárskej škody, v tomto prípade ide o dopady napadnutých ustanovení na rozpočtové hospodárenie Slovenskej republiky. V tomto prípade odkazujem na časť VII tohto návrhu a osobitne na obsah tam citovaného stanoviska Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Tieto dôvody na pozastavenie účinnosti sa týkajú ostatných napadnutých ustanovení schváleného zákona.

113. Ústavný súd v doterajšej judikatúre ozrejmil, ako chápe predpoklad pozastavenia účinnosti spočívajúci v ohrození základných práv a slobôd.⁴⁷ Predpoklad pozastavenia účinnosti spočívajúci v ohrození základných práv a slobôd znamená najmä situáciu, v ktorej bude ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu zúžený rozsah chráneného priestoru jednotlivých základných práv a slobôd.⁴⁸ Pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, možno len na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú „záver o bezprostrednom ohrození základných práv a slobôd“.⁴⁹

114. Ohrozenie základných práv alebo slobôd v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutého ustanovenia je podľa judikatúry ústavného súdu⁵⁰ dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétnosti ohrozenia základných práv alebo slobôd nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktorá v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodní vstup ústavného súdu do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti

⁴⁷ ÚS SR, PL. ÚS 9/2016, PL. ÚS 8/2017.

⁴⁸ ÚS SR, PL. ÚS 1/02.

⁴⁹ ÚS SR, PL. ÚS 47/03.

⁵⁰ ÚS SR, PL. ÚS 26/2019.

právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti.⁵¹

115. Podmienky reálnosti a konkrétnosti ohrozenia základných práv a slobôd uplatňovaním napadnutého ustanovenia čl. III bodu 7 schváleného zákona pokladám za preukázané skutočnosťami uvedenými v časti VIII tohto návrhu.
116. Podmienka bezprostrednosti ohrozenia základných práv a slobôd napadnutým ustanovením čl. III bodu 7 schváleného zákona v súčasnosti splnená nie je iba z dôvodu, že toto napadnuté ustanovenie má odloženú účinnosť do 1. januára 2024. Preto vo vzťahu k tomuto napadnutému ustanoveniu navrhujem pozastaviť jeho účinnosť iba v prípade, ak by ústavný súd o tomto návrhu vo veci samej nestihol rozhodnúť do vyhláseného dňa nadobudnutia účinnosti tohto napadnutého ustanovenia, teda pred 1. januárom 2024.
117. Zároveň je podľa môjho názoru splnená aj hrozba vzniku značnej hospodárskej škody, a to vo vzťahu k rozpočtu verejnej správy (k tomu pozri časť VII tohto návrhu a osobitne obsah tam citovaného stanoviska Rady pre rozpočtovú zodpovednosť).
118. Táto hrozba je taktiež reálna a konkrétna, avšak v súčasnosti nie je bezprostredná, nakoľko predmetné napadnuté ustanovenia majú odloženú účinnosť do 1. januára 2023. Preto vo vzťahu k týmto napadnutým ustanoveniam navrhujem pozastaviť ich účinnosť iba v prípade, ak by ústavný súd o tomto návrhu vo veci samej nestihol rozhodnúť do vyhláseného dňa nadobudnutia účinnosti týchto napadnutých ustanovení, teda pred 1. januárom 2023.

X. Návrhy rozhodnutí (petit)

119. Na základe vyššie uvedených dôvodov si dovoľujem navrhnúť ústavnému súdu, aby:

- (a) tento návrh podľa § 56 ods. 1 ZoUS predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 ZoUS vydal nasledovné

u z n e s e n i e:

„Návrh prezidentky Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie v celom rozsahu.“;

- (b) vo veci samej tomuto návrhu vyhovel a vydal nasledovný

n á l e z:

„Ustanovenia čl. I, čl. II body 1 až 3 a bod 9 - § 52zžo, čl. III body 1, 3, 6 až 8, čl. IV, čl. V, čl. VI bod 1 a čl. VIII až X zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní

⁵¹ Tamtiež.

voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti a čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 3 ods. 1 a čl. 27 ods. 1 a 3 Dohovoru o právach dieťaťa.“;

- (c) ak ústavný súd nerozhodne o tomto návrhu vo veci samej podľa bodu (b) vyššie alebo inak pred 1. januárom 2023, aby vyššie uvedenému návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení iných ako čl. III bod 7 schváleného zákona podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 a nasl. ZoUS vyhovel a vydal nasledovné

uznesenie:

„Pozastavuje účinnosť čl. I, čl. II body 1 až 3 a bod 9 - § 52zzo, čl. III body 1, 3, 6 a 8, čl. IV, čl. V, čl. VI bod 1 a čl. VIII až X zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov.“; a

- (d) ak ústavný súd nerozhodne o tomto návrhu vo veci samej podľa bodu (b) vyššie alebo inak ani pred 1. januárom 2024, aby vyššie uvedenému návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia čl. III bod 7 schváleného zákona podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 a nasl. ZoUS vyhovel a vydal nasledovné

uznesenie:

„Pozastavuje účinnosť čl. III bodu 7 zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov.“.


Prezidentka Slovenskej republiky