



Zuzana Čaputová  
prezidentka Slovenskej republiky

Bratislava 2. apríla 2020  
Číslo: 2733-2020-KPSR

Ústavný súd Slovenskej republiky  
Hlavná ul. 110  
Košice

**N Á V R H**  
**na začatie konania o súlade právnych predpisov**  
podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

- Navrhovateľka:** Prezidentka Slovenskej republiky Zuzana Čaputová
- zastúpená: JUDr. Petrom Kubinom, poradcom prezidentky Slovenskej republiky pre oblasť práva a spravodlivosti a advokátom, so sídlom Štefánikova 15, 811 05 Bratislava, číslo licencie SAK 4870, na základe poverenia v prílohe tohto návrhu
- Druhý účastník konania:** Národná rada Slovenskej republiky
- Napadnutý predpis:** zákon 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
- Ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky, s ktorými je napadnutý predpis v rozpore:** čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky
- Príloha:** Poverenie pre právneho zástupcu navrhovateľky

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 podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a § 74 písm. b) ZoUS návrh na začatie konania o súlade **zákona 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** (ďalej len „napadnutý zákon“) s ústavou pre nesúlad napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy, 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. Keďže napadnutý zákon napádam výlučne z dôvodu porušenia pravidiel legislatívneho procesu, podávam tento návrh bez zbytočného odkladu po nadobudnutí platnosti a účinnosti.<sup>1</sup>
2. Mojmým zastupovaním v konaní o tomto návrhu som poverila zástupcu JUDr. Petra Kubinu, poradcu prezidentky Slovenskej republiky pre oblasť práva a spravodlivosti a advokáta (číslo licencie 4870) so sídlom Štefánikova 15, 811 05 Bratislava, ktorý spĺňa podmienky podľa § 34 až 37 ZoUS. Predmetné poverenie je prílohou tohto návrhu.

### **II. Právomoc ústavného súdu**

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

### **III. Obsah a genéza napadnutého zákona**

4. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vo svojom 7. volebnom období na mimoriadnej 58. schôdzi 25. februára 2020 schválila vládny návrh napadnutého zákona. Napadnutý zákon bol uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 19. marca 2020 pod č. 46/2020 Z. z. a nadobudne účinnosť postupne po častiach 1. apríla 2020, 1. januára 2021 a 1. januára 2023.
5. Napadnutým zákonom bol zavedený 13. dôchodok, na ktorý majú nárok všetci poberatelia dôchodkovej dávky bez ohľadu na výšku ich dôchodku. 13. dôchodok sa vypláca vo výške priemernej mesačnej sumy príslušnej dôchodkovej dávky vykázanéj Sociálnou poisťovňou k 31. decembru kalendárneho roka, ktorý predchádza roku,

---

<sup>1</sup> Ústavný súd ČR, Pl. ÚS 55/10.

v ktorom sa určuje suma 13. dôchodku. Zároveň sa napadnutým zákonom zrušuje vianočný príspevok.

6. Napadnutý zákon bol schválený v skrátrenom legislatívnom konaní, 4 dni pred voľbami do národnej rady a v čase prebiehajúcej a vrcholiacej volebnej kampane. Skrátené legislatívne konanie bolo v rozprave v národnej rade odôvodňované tým, že (bez zavedenia trinásteho dôchodku) sú ohrozené základné ľudské práva. Podľa návrhu vlády SR na skrátené legislatívne konanie: „*účelom vládneho návrhu zákona je posilnenie práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa zavedením novej dôchodkovej dávky, ktorým je tzv. trinásty dôchodok. Súčasná úroveň dôchodkových dávok je najmä pri nízkopríjmových poberateľoch, najmä v období spojenom s enormným zvýšením výdavkov, nepostačujúca. V súčasnosti platná úprava vianočného príspevku niektorým poberateľom dôchodku sčasti tieto negatívne javy sanuje, avšak pre optimálnejšie dôchodkové zabezpečenie všetkých poberateľov dôchodkových dávok je nevyhnutné zvyšovať dôchodkové príjmy osobitnou dôchodkovou dávkou v období, v ktorom sú všeobecne výdavky poberateľov dôchodkových dávok vyššie.*“ Ďalej podľa návrhu vlády Slovenskej republiky bolo skrátené legislatívne konanie odôvodnené tým, aby mala Sociálna poisťovňa dostatočnú dobu na prípravu zabezpečenia výplaty trinásteho dôchodku už v roku 2020.
7. Napadnutý zákon bol prerokovaný a schválený napriek výhradám proti skrátенému legislatívne konaniu, pre ktorého konanie 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“).
8. Obsah samotného napadnutého zákona týmto návrhom nenamietam, výhrady sa týkajú výhradne legislatívneho procesu, v ktorom bol napadnutý zákon prijatý, a to konkrétne hrubého a bezprecedentného zneužitia inštitútu skrátенého legislatívneho konania, ktoré nemá obdobu v doterajšej legislatívnej histórii Slovenskej republiky.

#### **IV. Prečo som vo vzťahu k napadnutému zákonu nevyužila prezidentské právo veta**

9. Predovšetkým považujem za potrebné uviesť, že využitie ústavnej právomoci vrátiť národnej rade napadnutý zákon s pripomienkami podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy (ďalej len „prezidentské veto“) a jeho následné „prelomenie“ hlasovaním národnej rady nie je podľa ústavy ani ZoUS podmienkou na to, aby som ako prezidentka Slovenskej republiky mohla využiť svoju právomoc podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a § 74 písm. b) ZoUS podať voči napadnutému zákonu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. V abstraktnej kontrole ústavnosti totiž právomoc ústavného súdu nie je subsidiárna (ako napríklad pri individuálnych ústavných sťažnostiach), ale výlučná. Napriek tomu si však uvedomujem, že

v súvislosti s týmto návrhom môže vyvstávať legitímna otázka, prečo som pred jeho podaním neuplatnila prezidentské veto a nezabránila tak v konečnom dôsledku napadnutému zákonu nadobudnúť platnosť a účinnosť. Preto považujem za potrebné na túto otázku už na tomto mieste proaktívne odpovedať a vysvetliť dôvody, ktoré ma k tomu viedli. Týmito dôvodmi boli (a) zdržanlivosť pri zasahovaní do kompetencií zákonodarcu a (b) záujem vyriešiť nastolený problém spôsobom, ktorý bude požívať najvyššiu mieru autority a právnej záväznosti pre budúcu prax ústavných orgánov.

10. Pokiaľ ide o moju zdržanlivosť, tak považujem za potrebné uviesť, že ústava predpokladá iba relatívny a suspenzívny charakter prezidentského veta. V situácii, do ktorej ma parlamentná väčšina vmanévrovala tým, že schválila napadnutý zákon len 4 dni pred skončením svojho volebného obdobia, by však moje prípadné prezidentské veto nadobudlo absolútny a definitívny charakter, pretože národná rada v novom zložení po voľbách konaných 29. februára 2020 by vzhľadom na § 147 ods. 1 ZoRP nemohla moje pripomienky prerokovať a rozhodnúť o nich spôsobom predpokladaným v ústave. Uplatnením prezidentského veta za takejto situácie by som si mohla fakticky prisvojiť väčší rozsah právomocí, než mi podľa platného a účinného znenia ústavy v súčasnosti patrí. Osobitne je zdržanlivosť na mieste v situácii, keď k otázke možnej protiústavnosti zákona, ktorý je výsledkom zneužitia legislatívneho procesu ústavný súd doposiaľ nevyslovil záväzný právny názor.
11. Pokiaľ ide o môj záujem definitívne a právne záväzným spôsobom vyriešiť problém zneužívania skráteného legislatívneho konania, považujem za potrebné uviesť, že takéto riešenie je možné iba na základe nálezu ústavného súdu, v ktorom vyjadrí svoj záväzný právny názor, či je v poriadku, ak parlamentná väčšina takýmto spôsobom zneužije inštitút skráteného legislatívneho konania, alebo naopak (a plynule nadväzujúc na svoju doterajšiu judikatúru<sup>2</sup>) že takéto hrubé a svojvoľné porušenie pravidiel legislatívneho procesu spôsobuje protiústavnosť prijatého zákona ako celku bez ohľadu na jeho obsah. Ak by som za aktuálnych okolností voči napadnutému zákonu uplatnila prezidentské veto, ústavný súd by sa k otázke namietaného zneužitia skráteného legislatívneho konania v predmetnom prípade vyjadril nemohol, a tak by v budúcnosti pre prípad zopakovania takejto situácie existoval precedens len vo forme tohto môjho rozhodnutia, ktoré by zatiaľ objektívne nemohlo dosahovať váhu a záväznosť ústavnej zvyklosti (tou by sa mohlo stať až v prípade viacnásobného zopakovania zo strany aj mojich nástupcov, čo predpokladá dlhší čas, pričom ja chcem práve zabrániť tomu, aby sa takáto situácia zopakovala čo len raz). Takýto stav by parlamentnú väčšinu k ničomu nezaväzoval.
12. Na druhej strane, postup, ktorý som za danej situácie zvolila, umožňuje ústavnému súdu (ktorý je konečnou inšinciou pre riešenie ústavných sporov a ktorého rozhodnutia sú prinajmenšom svojou autoritou záväznú pre budúcu prax ústavných

---

<sup>2</sup> PL. ÚS 4/2018, PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 29/05, bližšie k tomu pozri body 32 až 34.

orgánov) rozhodnutím o tomto návrhu raz a navždy vyjadriť svoj záväzný právny názor na problém zneužívania inštitútu skráteného legislatívneho konania bez splnenia zákonných podmienok. Takýto výsledok môže pozitívne ovplyvniť budúcu prax ústavných orgánov, pretože v právnom štáte možno dôvodne predpokladať, že jeho ústavné orgány nebudú konať v rozpore s rozhodnutím ústavného súdu vydaným v rámci jeho ústavnej právomoci. Súčasne môže tento výsledok v budúcnosti prispieť k dodržiavaniu potrebnej miery zdržanlivosti štátnych orgánov v čase volebnej kampane, keďže podľa doterajšej judikatúry ústavného súdu „v čase volebnej kampane sa vyžaduje od štátnych orgánov istá miera zdržanlivosti v záujme ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti“.<sup>3</sup>

**V. Všeobecné východiská k čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy a požiadavky na legislatívny proces: *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.***

13. Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy: „*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.*“.
14. 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.*“.
15. 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.*“.
16. Národná rada je, ako aj akýkoľvek iný štátny orgán, 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 ústavy.<sup>4</sup> 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 ďalej 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 pre skrátené legislatívne konanie. Kým však k tomu nedôjde postupom súladným s ústavou a ZoRP, národná rada je povinná pri svojej činnosti dodržiavať platné a účinné znenie ZoRP a nemôže

---

<sup>3</sup> PL. ÚS 26/2019, m. m. PL. ÚS 8/2018.

<sup>4</sup> PL. ÚS 15/1998.

túto svoju povinnosť nahradiť *ad hoc* hlasovaním o schválení legislatívneho návrhu v rozpore s týmto platným a účinným znením ZoRP.

17. Čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorý 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 vytvorený 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.
18. Rozhodovanie v parlamente je v podmienkach zastupiteľskej demokracie obdobné rozhodovaniu v súdnom konaní. Rozhodovanie v parlamente sa na rozdiel od súdneho konania týka všeobecných záujmov, tým skôr sa však musí pri prijímaní rozhodnutí v parlamente umožniť diskusia a konfrontácia politických strán reprezentujúcich rôzne záujmy občianskej verejnosti. Zákon je výsledkom kompromisu, v ktorom sa premietajú celospoločenské záujmy. Národná rada preto, ako aj akýkoľvek iný orgán verejnej správy, ktorý svojím 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.<sup>5</sup>
19. 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.
20. Procedurálne pravidlá pre 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 v tomto prípade reprezentuje parlamentná opozícia. Tým je zároveň realizovaná kontrola parlamentnej opozície nad koalíciou.

---

<sup>5</sup> KYSELA, J.: Zákonodarný proces v Českej republike jako forma racionálního právního diskurzu?, Právnik č. 6/2005, s. 587-611, a ďalej nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

21. Na dôležitosť procedurálnych záruk v zákonodarnom procese upozorňuje napr. aj Viktor Knapp: *„Nezákonným spôsobom zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže.“*<sup>6</sup>
22. Ústavný súd sa už vo svojej rozhodovacej praxi dotkol prieskumu súladu legislatívneho procesu s ústavou.
23. Vo veci sp. zn. I. ÚS 8/97, v ktorej posudzoval zbavenie poslaneckého mandátu národnou radou, vytkol národnej rade svojvoľný postup a vyslovil, že tento *„je v rozpore so samými základmi práva a súčasne i právneho štátu.“*
24. 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.
25. 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, v zmysle ktorého iba legálne prejavená vôľa parlamentu je vôľou legitímnou.
26. 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).
27. V náleze sp. zn. Pl. ÚS 53/10 Ústavný súd ČR zdôraznil, že demokratický princíp zakotvený v čl. 1 ods. 1 Ústavy Českej republiky (obdobne tak v čl. 1 ods. 1 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.
28. Ústavný súd ČR v predmetnom náleze konštatoval, že jeho úlohou je ochrana ústavných princíпов vztahujúcich 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

---

<sup>6</sup> KNAPP, V.: Teorie práva. Praha, C.H.Beck, 1995, s. 117.

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

29. 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.
30. Uvedomujem si skutočnosť, že rozhodovacia prax ústavného súdu je v podmienkach Slovenskej republiky k zákonodarcovi oveľa zhovievavejšia než v Českej republike,<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy.
31. 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 vytvoril si priestor na to, aby mohol postihnúť aspoň tie najzávažnejšie formy porušenia týchto pravidiel.
32. 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.“*
33. 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 svojvôle v postupe orgánov verejnej moci a v konkrétnych okolnostiach schvaľovania*

---

<sup>7</sup> PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 6/2017.

<sup>8</sup> 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.



*napadnutého zákona zo zákazu svojvôle v zákonodarnom procese ako princípu, ktorý treba podľa názoru ústavného súdu považovať za integrálnu súčasť princípu právneho štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy.“*

34. 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.“
35. Na to, aby bolo možné konštatovať rozpor napadnutého zákona s ústavou, je teda v súlade s vyššie citovanou doterajšou judikatúrou ústavného súdu potrebné preukázať (a) závažnosť porušenia pravidiel legislatívneho procesu, (b) svojvoľu zákonodarcu v legislatívnom procese a (c) vážne porušenie ústavných práv alebo princíпов v legislatívnom procese. V ďalších častiach tohto návrhu sa preto zameriam na preukázanie práve týchto skutočností.

**VI. Dôvody nesúladu napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy: *Napadnutý zákon je výsledkom svojvoľného postupu zákonodarcu, ktorý uskutočnením skráteného legislatívneho konania bez splnenia zákonných podmienok pre 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.***

36. 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 17. Preto sa má uplatňovať len výnimočne a len v prípade, ak sú splnené materiálne podmienky ustanovené v § 89 ods. 1 ZoRP.
37. V skrátenom legislatívnom konaní bol návrh napadnutého zákona prerokovaný a schválený v priebehu jedného dňa (25. februára 2020), pričom o jeho prerokovaní v skrátenom legislatívnom konaní rozhodlo len 76 poslancov z 85 prítomných poslancov. Väčšina opozície a dokonca aj časť koalície sa na hlasovaní ani neprezentovala. Diskusiu v národnej rade sprevádzala pomerne ostrá kritika opozície ako i odbornej verejnosti, že napadnutý zákon ako aj samotné skrátené legislatívne konanie boli zneužitú na politickú kampaň koalícnej strany SMER-SD. Napadnutý zákon nesie so sebou podozrenie, že jeho schválením si jedno zoskupenie politických

síl presadilo v záverečnej fáze prebiehajúcej politickej súťaže svoj vlastný záujem a výhodu vo svoj prospech a v neprospech zvyšnej časti politického spektra, a v konečnom dôsledku aj verejnosti, keďže 13. dôchodok bude mať výrazný vplyv na verejné financie. Rozhodnutie o prerokovaní v skrátanom legislatívnom konaní bolo za daných okolností jednoznačne porušením už citovaného princípu zdržanlivosti štátnych orgánov v čase volebnej kampane v záujme ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti.<sup>9</sup>

38. Podľa analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu, ktorá bola súčasťou predkladaného návrhu, je to až cca 442 000 000 EUR na rok 2020 a v ďalších rokoch toto číslo ešte stúpa (v roku 2023 na sumu cca 553 000 000 EUR). Preto si prijatie napadnutého zákona vyžadovalo riadnu diskusiu na úrovni rozpočtových vplyvov a možnosti jeho financovania. Takáto diskusia však nebola v skrátanom legislatívnom konaní umožnená. Výsledkom je zásadný kvalitatívny nedostatok napadnutého zákona v podobe jeho nesúladu so zákonom č. 468/2019 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2020 (ďalej len „ZoŠR“), ktorý národná rada schválila bez toho, aby v ňom počítala s výdavkami vyvolanými zavedením 13. dôchodku v roku 2020.
39. Skutočnosť, že parlamentná opozícia nesúhlasila s prerokovaním návrhu napadnutého zákona v skrátanom legislatívnom konaní tesne pred voľbami do národnej rady a ani samotná blízkosť volieb a s tým súvisiaca nemožnosť stihnúť prerokovanie a schválenie napadnutého zákona v riadnom legislatívnom konaní, nemôže ospravedlňovať použitie skrátaného legislatívneho konania. Ak má zákonodarný proces plniť nielen funkciu hlasovania, ale byť aj garanciou slobodnej politickej súťaže, musí byť použitie skrátaného legislatívneho konania riadne a materiálne odôvodnené existenciou skutočne daných dôvodov zo strany predkladateľa návrhu zákona. Pokiaľ by sme rezignovali na použitie riadneho legislatívneho procesu len z dôvodu, že po voľbách sa zmení rozloženie politických síl a presadenie 13. dôchodku by mohlo byť znemožnené, priznali by sme tým absolútnu svojvôľu parlamentnej väčšiny nad použitím legislatívnych pravidiel. Riadny zákonodarný proces by stratil svoje opodstatnenie a bol by len hračkou v rukách parlamentnej väčšiny, ktorá by jeho využitie mohla vylúčiť kedykoľvek sa jej to hodí na presadzovanie svojich politických záujmov.
40. 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 skrátanom legislatívnom konaní o návrhu zákona.“*
41. Z vyššie uvedeného vyplýva, že pre uskutočnenie skrátaného 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

<sup>9</sup> PL. ÚS 26/2019, m. m. PL. ÚS 8/2018.

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.

42. V príčinnej súvislosti s mimoriadnou okolnosťou musí byť ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozby značných hospodárskych škôd štátu.
43. Splnenie podmienky mimoriadnej okolnosti musí navrhovateľ zákona riadne odôvodniť. Odôvodniť musí aj to, ako je ohrozené základné právo, bezpečnosť alebo aká značná hospodárska ujma štátu hrozí, že ohrozenie je bezprostredné a napokon aj to, že predkladaným návrhom zákona je možné túto hrozbu účinne zamedziť alebo aspoň znížiť jej negatívny účinok.<sup>10</sup>
44. V tomto konkrétnom prípade predovšetkým neexistovala žiadna mimoriadna okolnosť (ak za ňu nepovažujeme bezprostredne sa blížiacu voľbu do národnej rady a vrcholiacu volebnú kampaň k týmto voľbám). To dokumentuje aj samotná dôvodová správa k napadnutému zákonu. Vo všeobecnej časti sa uvádza, že „*Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky dlhodobo deklaruje zámer postupnej transformácie vianočného príspevku na 13. dôchodok*“. Strany parlamentnej väčšiny, ktoré schválili skrátené legislatívne konanie aj samotný napadnutý zákon, mohli tento napadnutý zákon predložiť a schváliť v riadnom legislatívnom procese kedykoľvek počas ostatných 4 rokov trvania 7. volebného obdobia národnej rady. Že sa parlamentná väčšina rozhodla tak urobiť len pár dní pred voľbami za cenu hrubého porušenia pravidiel legislatívneho procesu a zneužitia skráteného legislatívneho konania, je dôkazom jej svojvoľného konania.
45. Jedným z dôležitých ústavných princípov demokratického a právneho štátu je aj princíp demokratickej legitimacy zákonodarcu. Zákonodarca (parlamentná väčšina) má legitimitu počas celého svojho volebného obdobia na prijatie akýchkoľvek politických rozhodnutí, ktoré dokáže počas tohto volebného obdobia prijať v súlade s ústavou a zákonom. Povedané inak, parlamentná väčšina už nemá legitimitu na prijatie zákona, pri ktorom nie je pre blízky koniec volebného obdobia možné uskutočniť riadny legislatívny proces, pokiaľ zároveň neexistujú dôvody podľa § 89 ods. 1 ZoRP umožňujúce vykonať v danom prípade skrátené legislatívne konanie. Legitimita parlamentnej väčšiny prijať v posledných dňoch svojho volebného obdobia zákon, pri ktorom nie je pre blízky koniec volebného obdobia možné uskutočniť riadny legislatívny proces, je daná jedine vtedy, ak sú splnené materiálne podmienky pre vykonanie skráteného legislatívneho konania.

---

<sup>10</sup> DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 1216-1217.

46. Zvýšenie dôchodkových dávok 13. dôchodkom malo riešiť ich nízku úroveň, najmä v období, v ktorom sú všeobecné výdavky poberateľov starobných dôchodkov vyššie (pozri návrh vlády SR na skrátané legislatívne konanie).
47. Podľa oficiálnych štatistík sa však nezaznamenal žiaden mimoriadny nárast spotrebiteľských cien. Spotrebiteľské ceny v januári 2020 v porovnaní s decembrom 2019 sa v úhrne zvýšili o 1,2 %. Vzrástli ceny v odboroch potravin a nealkoholické nápoje o 2,2 %; bývanie, voda, elektrina, plyn a ostatné palivá o 1,7 %; doprava o 1,6 %; rekreácia a kultúra o 1 %; zdravotníctvo; rozličné tovary a služby zhodne o 0,8 %; alkoholické nápoje a tabak; reštaurácie a hotely zhodne o 0,7 %; vzdelávanie o 0,5 %; nábytok, bytové zariadenie a bežná údržba domácnosti o 0,3 %. Znížili sa ceny odevov a obuvi o 1,5 %. Nezmenili sa ceny za pošty a spoje.<sup>11</sup>
48. Index spotrebiteľských cien sa v januári 2020 oproti decembru 2019 zvýšil v domácnostiach zamestnancov o 1,1 %, domácnostiach dôchodcov o 1,3 % a v nízkopríjmových domácnostiach o 1,2 %. Index spotrebiteľských cien sa v januári 2020 medzročne zvýšil za domácnosti zamestnancov o 3 %, domácnosti dôchodcov o 3,2 % a za nízkopríjmové domácnosti o 3,1 %.<sup>12</sup>
49. Vyššie uvedené údaje ukazujú, že súčasná životná úroveň dôchodcov nie je výsledkom žiadnej mimoriadnej okolnosti, ktorá nastala bezprostredne pred prijatím napadnutého zákona, ale je problémom dlhodobého charakteru, výsledkom nastavenia dôchodkového systému a makroekonomických ukazovateľov, ktoré v Slovenskej republike dlhodobo existujú. Ak parlamentná väčšina považovala za vhodné prispieť k riešeniu tohto problému zavedením 13. dôchodku, nič jej nebránilo urobiť tak v priebehu 7. volebného obdobia národnej rady (t. j. kedykoľvek počas ostatných 4 rokov) v riadnom legislatívnom procese.
50. Je samozrejme v právomoci vlády SR predložiť návrh na zavedenie 13. dôchodku kedykoľvek v priebehu volebného obdobia v riadnom legislatívnom procese a riešiť tak sociálne otázky dôchodcov. V minulosti tak vláda SR robila napr. zavedením vianočného príspevku (zákon č. 592/2006 Z. z. o poskytovaní vianočného príspevku niektorým poberateľom dôchodku a o doplnení niektorých zákonov, účinný od 9. novembra 2006). Vláda SR menila podmienky na výplatu vianočného príspevku aj v priebehu rozpočtového roka, napr. tým, že zvýšila hranicu starobného dôchodku, do ktorého sa vyplácal vianočný príspevok, alebo zvýšila sumu vianočného príspevku. K zmenám sa pristupovalo dokonca aj neskôr v priebehu rozpočtového roka, než tomu bolo v prípade 13. dôchodku (napr. v roku 2019 sa návrh zmien vianočného príspevku dostal do národnej rady v apríli 2019, bol prerokovaný v riadnom legislatívnom procese a už v decembri 2019 Sociálna poisťovňa vyplácala vianočný príspevok podľa zmenených podmienok).

---

<sup>11</sup> Informácie dostupné na webovom sídle Štatistického úradu SR <https://slovak.statistics.sk>

<sup>12</sup> Ibid.

51. Pokiaľ bol návrh napadnutého zákona o 13. dôchodku predložený až tesne pred ukončením volebného obdobia, v skrátanom legislatívnom konaní, bez mimoriadnej zmeny okolností, a dokonca vo februári, nutne musí byť takýto postup preskúmaný z hľadiska toho, či nedošlo k zneužitiu skrátaného legislatívneho konania.
52. Zavedenie 13. dôchodku mohlo a malo byť predmetom riadnej parlamentnej diskusie v štandardnom a neskrátanom legislatívnom procese. Ako ukazuje prax z minulých rokov, Sociálna poisťovňa by bola schopná pripraviť sa na výplatu 13. dôchodku aj v prípade, že by napadnutý zákon prešiel riadnym legislatívnym procesom. Možno konštatovať, že skrátané legislatívne konanie bolo zneužitú. Napadnutý zákon tak nie je zákonným a ústavne konformným výsledkom výkonu zákonodarnej moci.
53. Zhrňujúc teda na preukázanie potrebných skutočností vyplývajúcich z judikatúry ústavného súdu (bod 34) uvádzam nasledovné:
- (a) Na prerokovanie návrhu napadnutého zákona v skrátanom legislatívnom konaní neboli splnené (neexistovali) relevantné podmienky vyžadované § 89 ods. 1 ZoRP, a to konkrétne:
    - (i) neexistovala žiadna mimoriadna okolnosť; naopak, stav, ktorý sa parlamentná väčšina rozhodla adresovať zavedením 13. dôchodku existuje na území Slovenskej republiky dlhodobo a existoval už v priebehu celého 7. volebného obdobia národnej rady. Jediným skutočným dôvodom, pre ktorý parlamentná väčšina potrebovala prerokovať napadnutý zákon v skrátanom legislatívnom konaní, bolo konanie volieb do národnej rady 29. februára 2020 a vrcholiaca volebná kampaň k týmto voľbám. Konanie volieb a striedanie politických reprezentácií však v demokratickom štáte nepredstavuje žiadnu mimoriadnu okolnosť, ale naopak ide o okolnosť, ktorá je bežná, štandardná a ústavou i zákonom predpokladaná, a preto dlhodobo predvídateľná;
    - (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 o zavedení 13. dôchodku;
    - (iii) neexistovala žiadna hrozba hospodárskych škôd pre štát, ktorý by si vyžadoval riešenie vo forme skrátaného legislatívneho konania o zavedení 13. dôchodku; naopak, vzhľadom na schválený ZoŠR možno konštatovať, že práve zavedením 13. dôchodku môžu štátu hroziť závažné hospodárske škody.
  - (b) Neexistenciu žiadnych okolností, ktoré by si svojou naliehavosťou vyžadovali riešenie formou skrátaného legislatívneho konania, dokazuje aj

odložená účinnosť napadnutého zákona, ktorého jednotlivé ustanovenia nadobúdajú účinnosť postupne 1. apríla 2020, 1. januára 2021 a 1. januára 2023. Ak by naozaj existovali okolnosti odôvodňujúce skrátené legislatívne konanie, bol by to dôvod na okamžitú účinnosť napadnutého zákona okamihom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

- (c) Z bodov (a) a (b) vyplýva záver, že skrátené legislatívne konanie o napadnutom zákone bolo 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 pre uskutočnenie skráteného legislatívneho konania, a to navyše so zjavným zámerom, ktorý nie je možné interpretovať inak, než ako zámer v poslednej chvíli bezprostredne pred parlamentnými voľbami ovplyvniť voličské preferencie a výsledok volieb v prospech konkrétnych politických strán na úkor tých ostatných. Ak by ústavný súd takýto postup zákonodarcu ponechal bez ústavnoprávnej sankcie vo forme konštatovania protiústavnosti napadnutého predpisu, znamenalo by to v skutočnosti záver, že čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 ústavy sa voči zákonodarcovi neuplatňujú, a že celý ZoRP ako aj všetky ostatné pravidlá legislatívneho procesu sú len ornamentom na fasáde demokracie, a 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.
- (e) Demokratický a právny štát (čl. 1 ods. 1 ústavy) je však 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) meniť, ale kým sa tak nestane, musí ich rešpektovať. Vykonaním skráteného legislatívneho konania došlo k porušeniu viacerých princípov demokratického a právneho štátu vyplývajúcich z čl. 1 ods. 1 ústavy:<sup>13</sup>
  - (i) princíp legality (čl. 2 ods. 2 ústavy),<sup>14</sup> 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

---

<sup>13</sup> PL. ÚS 7/2017.

<sup>14</sup> PL. ÚS 6/01, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 30/2015.

verejnej moci dodržiavali ústavu a zákony, pričom zákonodarca konal naopak;

- (ii) princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov,<sup>15</sup> 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 demokratickej legitimacy,<sup>16</sup> pretože zákonodarca prijal v skrátanom legislatívnom konaní (bez splnenia zákonných podmienok na jeho vykonanie) napadnutý zákon, ktorý by v riadnom legislatívnom procese už nestihol prijať v rámci svojho volebného obdobia, t. j. v čase trvania jeho demokratickej legitimacy na prijímanie zákonov;
- (iv) princíp zákazu svojvôle a zneužitia moci,<sup>17</sup> pretože zákonodarca (parlamentná väčšina) v tomto prípade vykonaním skrátaného legislatívneho konania napriek námietkam parlamentnej menšiny zneužil svoju moc a prijal napadnutý zákon v skrátanom legislatívnom konaní bez toho, aby na to boli splnené zákonné podmienky;
- (v) princíp transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti výkonu verejnej moci,<sup>18</sup> 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;
- (vi) princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (čl. 31 ústavy), pretože upustením od riadneho legislatívneho procesu v rozpore so zákonom parlamentná väčšina znemožnila predstaviteľom parlamentnej menšiny v plnej miere realizovať ich ústavné práva vyplývajúce im z funkcie poslancov, ktoré by mohli realizovať v priebehu riadneho legislatívneho procesu (napr. časový priestor medzi prvým a druhým čítaním na

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> I. ÚS 238/04, PL. ÚS 14/06, PL. ÚS 105/2011, PL. ÚS 4/2012, PL. ÚS 24/2014.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> PL. ÚS 4/2012, II. ÚS 29/2011, II. ÚS 298/2015, I. ÚS 298/2015.

oboznámenie sa s návrhom, prerokovanie vo výboroch, pozmeňovacie návrhy a pod.). 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.<sup>19</sup> Parlamentná väčšina si v prípade napadnutého zákona svoju vôľu presadila, pretože mala na to väčšinu. Naproti tomu parlamentná menšina ostala nevypočutá, pretože na jej vypočutie a realizáciu jej práv 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).<sup>20</sup>

- (f) 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, až doteraz sa to vždy udialo v priebehu volebného obdobia, keď národná rada týmto spôsobom obmedzila/ukrátila v podstate len „samu seba“, nakoľko by stihla prijať príslušné zákony počas toho istého volebného obdobia aj v riadnom legislatívnom procese. Prípád napadnutého zákona je však špecifický a bezprecedentný práve tým, že parlamentná väčšina, ktorá ho v skrátenom legislatívnom konaní schválila, by ho už (úplne vlastnou vinou a z dôvodov, ktoré mala 4 roky úplne pod svojou kontrolou) v riadnom legislatívnom procese prerokovať a schváliť nestihla. Zneužitie inštitútu skráteného legislatívneho konania v čase volebnej kampane je tiež v rozpore s požiadavkou potrebnej miery zdržanlivosti národnej rady v záujme ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti.<sup>21</sup> 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 každej budúcej volebnej kampane. V takom prípade by sa celý ZoRP stal obsolentným právnym predpisom, pretože by

---

<sup>19</sup> Ústavný súd ČR, Pl. ÚS 55/10.

<sup>20</sup> V tejto súvislosti nemôžem opomenúť, že tá istá parlamentná väčšina, ktorá 4 dni pred voľbami zneužila skrátené legislatívne konanie na presadenie svojej vôle neskrývane na účely vrcholiacej volebnej kampane, už na schôdzi národnej rady v novembri 2019 a následne aj v januári 2020 vyradila z programu veľký počet návrhov zákonov predložených zástupcami parlamentnej menšiny z dôvodu, že tieto návrhy nemá zmysel prerokovať, nakoľko riadny legislatívny proces v súlade so ZoRP už nestihne prebehnúť do volieb konaných 29. februára 2020. Viac k tomu pozri napr. na: <https://www.aktuality.sk/clanok/744188/opozicii-vyradili-z-rokovania-parlamentu-vsetky-navrhy-kvoli-ficovi/> a <https://slovensko.hnonline.sk/2075796-priamy-prenos-zacala-sa-schodza-parlamentu-vyradili-takmer-vsetky-navrhy>.

<sup>21</sup> PL. ÚS 26/2019, m. m. PL. ÚS 8/2018.



bolo jedno, čo sa v ňom ustanovuje, a parlamentná väčšina by si bez ohľadu na jeho ustanovenia mohla robiť, čokoľvek sa jej práve zachce.

## **VII. Návrh rozhodnutia (petit)**

54. Uvedomujem si, že ústavný súd vo svojej rozhodovacej praxi konštantne posudzuje v konaní o súlade zákona s ústavou novelizovaný zákon, nie zákon, ktorým sa mení doterajší zákon (novelizačný zákon). Avšak vzhľadom na to, že týmto návrhom nenamietam nesúlad obsahu napadnutého zákona s ústavou, ale „len“ procedurálne nedostatky pri prijatí napadnutého zákona, ktoré postihujú napadnutý zákon ako celok, nie je na mieste, aby ústavný súd posudzoval súlad zákonov novelizovaných napadnutým zákonom, ale naopak je potrebné, aby predmetom ústavného prieskumu bol napadnutý zákon ako novelizačný zákon.

55. Na základe vyššie uvedeného 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.“;*

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

### **n á l e z:**

*„Zákon 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 nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky.“*

Prezidentka Slovenskej republiky