

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2022

Vyhlásené: 11. 03. 2022

Časová verzia predpisu účinná od: 11. 03. 2022

Obsah dokumentu je právne záväzný.

70

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2020-130

V mene Slovenskej republiky

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

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

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

r o z h o d o l :

Návrhom **n e v y h o v u j e .**

Odôvodnenie:

I.

Návrhy na začatie konania o súlade právnych predpisov

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. V súvislosti s **namietaným porušením čl. 1 ods. 1 ústavy** navrhovatelia namietajú, že **legislatívny proces** spojený s predmetnou novelou nebol v súlade s princípmi materiálneho právneho štátu, pričom konkrétne namietajú:

- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na dĺžku legisvakančnej lehoty (1),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na legitímne očakávania (2),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na svojvôľu zákonodarcu (3),
- porušenie princípu právnej istoty vzhľadom na nedodržanie pravidiel legislatívneho procesu (4).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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