

30/602



**GENERÁLNA PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY
ODBOR LEGISLATÍVY, STRATÉGIE a ÚSTAVNÉHO PRÁVA
ŠTÚROVA UL. 2, 812 85 BRATISLAVA 1**

Kancelária

Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

Bratislava

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo
1 GÚp 3/23/1000-8

Vybavuje/
Mgr. Peter Šuflíarsky
kl. 632

Bratislava
23. januára 2023

Vec:

Podnet člena predstavenstva obchodnej spoločnosti Slovnaft, a. s. so sídlom v Bratislave, IČO: 31 322 832 na podanie návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky Ústavnému súdu Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právnych predpisov - žiadosť o súčinnosť

V predmetnej veci bol 17. januára 2023 na Generálnu prokuratúru Slovenskej republiky doručený písomný podnet Ing. Mareka Senkoviča z 12. januára 2023 č. SN/R/2023/001278/Z, ktorý uplatnil ako člen predstavenstva obchodnej spoločnosti Slovnaft, a. s. so sídlom v Bratislave, IČO: 31 322 832 na účely podania návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky Ústavnému súdu Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právnych predpisov (ďalej len „podnet“).

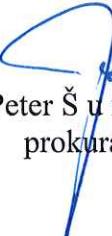
Za účelom posúdenia a vybavenia podnetu na postup podľa § 15 ods. 1 písm. a), § 16b zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 153/2001 Z. z.“), čl. 125 ods. 1 písm. a), čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky, § 74 písm. e) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov si Vás dovoľujem požiadalať *s poukazom na ustanovenia § 37 ods. 1 per analogiam zákona č. 153/2001 Z. z., čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky a čl. 4 ods. 1 písm. c) a písm. d) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti o súčinnosť v rozsahu poskytnutia:*

- A) informácií o účasti na legislatívnom procese, ktorého výsledkom bol právny predpis vo forme zákona č. 519/2022 Z. z. o solidárnom príspevku z činností v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií a o doplnení niektorých zákonov,
- B) písomností vo forme odborných (makro-finančných) analýz, ktoré boli podkladom pre prípravu stanoviska k legislatívному materiálu na účely legislatívneho procesu, ktorého výsledkom bol právny predpis vo forme zákona č. 519/2022 Z. z. o solidárnom príspevku z činností v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií a o doplnení niektorých zákonov a

C) stanoviska (vyjadrenia) k argumentom uplatneným v podnete (na tento účel Vám kopiu písomnosti v prílohe zasielam).

Vzhľadom na lehotu ustanovenú v služobnom predpise na vybavenie podnetu si Vás dovoľujem požiadať o poskytnutie súčinnosti *do 25. marca 2023*.

Za poskytnutú súčinnosť ďakujem.


Mgr. Peter Š u f l i a r s k y
prokurátor

Príloha: 1/5



1048690194

1 GÚp..... 3/23/1000-1

GENERALNA PROKURATURA Slovenskej republiky BRATISLAVA	
Dňa:	17.01.2023
číslo spisu:	115
had:	8
počet strán:	14

Generálna prokuratúra
Slovenskej republiky
Štúrova 2
812 85 Bratislava

na vedomie: JUDr. Maroš Žilinka, PhD.
generálny prokurátor
Slovenskej republiky

NAŠE ČÍSLO
SN/R/2023/001278/Z

VYBAVUJE/ 
Peter Bollardt / 0914 379 673

BRATISLAVA
12.1.2023

Vec: Podnet Generálnemu prokurátorovi na podanie návrhu na začatie konania o súlade zákona č. 519/2022 Z.z. o solidárnom príspevku z činnosti v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií a o doplnení niektorých zákonov s Ústavou, podľa § 125 ods. 1 písm. a) Ústavy a § 74 písm. f) Zákona o Ústavnom súde

Vážený pán generálny prokurátor,

1. Dňa 30. decembra 2022 bol zverejnením v Zbierke zákonov vyhlásený zákon č. 519/2022 Z.z. o solidárnom príspevku z činností v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií a o doplnení niektorých zákonov (**Zákon o solidárnom príspevku**), ktorý nadobudol účinnosť v nasledujúci deň.
2. Prijatiu Zákona o solidárnom príspevku predchádzal skrátený legislatívny proces, ktorý bol poznačený závažnými porušeniami ústavnoprávnych predpisov. Konkrétnie, dole uvedené skutočnosti preukazujú, že na využitie skráteného legislatívneho konania neboli v tomto prípade splnené zákonné podmienky, skrátené legislatívne konanie nebolo vyvolané objektívnymi faktormi, ale laxnosťou predkladateľov návrhu zákona a zákonodarcu. Výsledkom tohto prístupu je prijatie zákona – ktorý má zásadný dopad na systém daňových predpisov a na daňovú situáciu hospodárskych subjektov – v priebehu dvoch pracovných dní.
3. Zákon o solidárnom príspevku bol prijatý v skrátenom legislatívnom konaní, v zmysle § 89 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (**Rokovací poriadok**). V zmysle uvedeného ustanovenia možno skrátené legislatívne konanie využiť – v rozsahu relevantnom pre tento prípad len:
 „[z]a mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody [...]“
4. Predkladateľ návrhu Zákona o solidárnom príspevku (Ministerstvo financií) odôvodnil použitie skráteného legislatívneho konania v rámci rokovania vlády Slovenskej republiky takto:

„Podľa § 89 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky sa navrhuje Národnej rade Slovenskej republiky, aby vzhľadom na to, že môže dôjsť k

značným hospodárskym škodám, prijala vládny návrh zákona o solidárnom príspevku z činností v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií a o doplnení niektorých zákonov. Naliehavosť prijatia návrhu zákona vyplýva z potreby získať dodatočné finančné prostriedky na účely zmiernenia účinkov vysokých cien energie pre koncových odberateľov, najmä zraniteľné domácnosti. [...] Kedže podľa citovaného nariadenia musí byť legislatívny rámec prijatý najneskôr 31.12.2022, návrh zákona sa predkladá v skrátenom legislatívnom konaní.“

5. Skrátené legislatívne konanie je vo všeobecnosti považované za:

„ústavnoprávne problematické svoju podstatou – obmedzením parlamentnej rozpravy, ktorá zužuje diskusiu o návrhu zákona či dokonca odníma možnosť uvažovať o odvrátenej strane navrhnutej právnej úpravy, o rizikách, ktoré sa s ňou spájajú. Pri istých spôsoboch realizácie skráteného legislatívneho konania môže dôjsť aj k porušeniu zásad demokratického štátu, k obmedzeniu práva zaručujúceho parlamentnej menšine výkon dozoru a kontroly nad vládnou väčšinou, ba aj nad samotnou vládou“¹.

6. Ústavný súd sa k podmienkam, za ktorých zákonodarca môže využiť skrátené legislatívne konanie naposledy vyjadril v prelomovom náleze PL. ÚS 13/2022-337 (**Nálež 13/2022**), ktorý sa týkal schváleného zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov (**Zákon o financovaní voľného času**), zhodou okolností tiež predloženého Ministerstvom financií.

7. Ústavný súd vyslovil nesúlad viacerých ustanovení uvedeného zákona s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.²

8. Ústavný súd v Náleze 13/2022 konštatoval, že:

„národná rada pri prijímaní napadnutej právnej úpravy postupovala v rozpore s § 89 zákona o rokovacom poriadku (otázka zákonnosti legislatívneho procesu)“

protože

„aj pri zohľadnení širokej miery politického uváženia [...] dostupnej národnej rade pri vyhodnocovaní podmienok na skrátené legislatívne konanie došlo iba k ich zdanlivému, nie však reálnemu naplneniu“³.

9. Vláda v konaní, ktoré viedlo k vydaniu Nálezu 13/2022 okrem iného poukázala⁴ na:

„epidemiologickú situáciu a vojenský konflikt na Ukrajine, s tým súvisiaci nárast cien tovarov a služieb a potrebu eliminácie hospodárskych škôd z dôvodu zniženého dopytu zo strany obyvateľstva, ako aj potrebu zabezpečenia práva rodičov na pomoc od štátu“.

10. Na uvedený argument reagoval Ústavný súd⁵:

¹ DRGONEC, J., Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované s doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 1216.

² Posledné dva uvedené články ústavnoprávnych predpisov zrejme pre túto vec nie sú relevantné.

³ Bod 145 nálezu.

⁴ Bod 74 nálezu.

⁵ Bod 144 nálezu.

„Pokiaľ ide o spôsobenie značnej hospodárskej škody štátu tým, že klesne spotreba a štát získa menej peňazí na daniach a odvodoch, tento argument pomerne rozširujúco nahliada na pojem značnej hospodárskej škody štátu (i) a túto škodu v zmysle menšieho výberu daní a odvodov v budúcnosti kompenzuje ešte väčším balíkom verejných financií, z ktorých by sa vopred nahradila (ii)“.

11. Potreba skráteného legislatívneho konania je obdobným, nepresvedčivým a nedostatočným spôsobom odôvodnená aj v legislatívnom konaní, ktoré viedlo k vydaniu Zákona o solidárnom príspevku.
12. Predkladateľ návrhu Zákona o solidárnom príspevku totiž vôbec neodôvodňuje aká konkrétna hospodárska škoda by štátu neprijatím Zákona o solidárnom príspevku vznikla. Naliehavosť prijatia Zákona o solidárnom príspevku odôvodňuje nie tým, že by bez urýchleného prijatia Zákona o solidárnom príspevku štát utrpel hospodársku škodu – žiadna hospodárska škoda napokon ani vzniknúť nemôže, pretože Zákon o solidárnom príspevku zavádzza úplne nový zdroj príjmov štátneho rozpočtu, ktorý doteraz neexistoval. Namiesto toho predkladateľ návrhu argumentuje, že dodatočné zdroje sú potrebné na účely „zmiernenia účinkov vysokých cien energie pre koncových odberateľov, najmä zraniteľné domácnosti“. Uvedené preukazuje, že minimálne jedna z podmienok § 89 ods. 1 Rokovacieho poriadku, a to podmienka hrozby značných hospodárskych škôd štátu, splnená nebola.
13. Obdobne ako aj v prípade legislatívneho procesu, ktorý viedol k prijatiu Zákona o financovaní voľného času, aj v tomto prípade zákonodarca neargumentuje konkrétnou, bezprostredne hroziacou hospodárskou škodou, ale tým, že bez urýchleného prijatia zákona nebude mať štát dostatok zdrojov na finančnú pomoc určitým skupinám obyvateľstva – pomoc, ktorú sám zákonodarca plánuje nanovo zaviesť.
14. V prípade Zákona o solidárnom príspevku (a návrhu na použitie skráteného legislatívneho konania) dokonca ani len naznačený spôsob, akým majú byť dodatočné zdroje použité na účely „zmiernenia účinkov vysokých cien energie pre koncových odberateľov, najmä zraniteľné domácnosti“.
15. Akokoľvek môže byť pomoc pre určité skupiny obyvateľstva v momentálnej neistej situácii na trhu s energiami vhodná či potrebná, toto nie je dôvod, ktorý zákonodarca uviedol ako dôvod pre použitie skráteného legislatívneho konania v § 89 Rokovacieho poriadku.
16. Rovnako § 89 Rokovacieho poriadku nič nehovorí o tom, že by dôvodom pre použitie skráteného legislatívneho konania mala byť situácia, kedy hrozí, že si Slovenská republika nesplní povinnosti uložené jej právom Únie – v tomto prípade by išlo o neprijatie Zákona o solidárnom príspevku v lehote predpisanej nariadením Rady (EÚ) 2022/1854 zo 6. októbra 2022 o núdzovom zásahu s cieľom riešiť vysoké ceny energie (**Nariadenie 2022/1854**), do 31. decembra 2022. Nepochybne by takéto opomenutie predstavovalo porušenie práva Únie, nemožno však podľa našej mienky bez ďalšieho tvrdiť, že by došlo „k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo [by hrozili] štátu značné hospodárske škody [...]“.
17. Pokiaľ ide o aspekt naliehavosti prijatia Zákona o solidárnom príspevku, Nariadenie 2022/1854 ukladajúce článkom 14 členským štátom Únie zaviesť do svojho právneho poriadku dočasný solidárny príspevok (**Solidárny príspevok**) alebo rovnocenné vnútroštátne opatrenia, bolo prijaté už 6. októbra 2022.

18. Od tohto okamihu mohol a mal slovenský zákonodarca začať riadny (neskrátený) legislatívny proces, ktorý mohol viesť k prijatiu Zákona o solidárnom príspevku. Uvedené – do 31. decembra 2022 takmer trojmesačné – obdobie by vytvorilo určitý minimálny priestor na zohľadnenie pripomienok dotknutej verejnosti a budúcich adresátov právej normy. Legislatívny proces však začal až 30. novembra 2022, predložením návrhu zákona na rokovanie vlády Slovenskej republiky.
19. Už pred prijatím Nariadenia 2022/1854 však malo Ministerstvo financií vedomosť o tom, že Európska únia plánuje prijatie legislatívneho aktu, ktorým bude jednako reagovať na možné nedostatky v zásobovaní energiami a jednak sa pokúsi odčerpať časť ziskov tých hospodárskych subjektov, ktoré ich z jej pohľadu dosahujú z dôvodu vojny na Ukrajine.
20. Už v prvom návrhu Nariadenia zo 14. septembra 2022, ktorý Európska komisia predložila do legislatívneho procesu [dokument COM(2022) 473 final] bol zrejmý mechanizmus aj sadzba Solidárneho príspevku, ktorý sa v podstatných ohľadoch nelíšil od úpravy napokon prijatej v Nariadení 2022/1854.
21. Navyše, slovenský zákonodarca sa už pokúšal reagovať na domnelé nadmerné zisky niektorých energetických podnikov vlastným návrhom zákona o dani z výhody získanej v dôsledku osobitnej situácie na trhu s ropou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (**Zákon o dani z ropy**)⁶, ktorý bol schválený vládou 18. mája 2022, pričom aj v tomto prípade mal byť zákon schválený v skrátenom legislatívnom konaní. Posledným krokom v legislatívnom procese tohto návrhu zákona je jeho prerokovanie Národnou radou v II. čítaní dňa 5. októbra 2022.
22. Očividne ani v tomto prípade – bez ohľadu na obsah odôvodnenia použitia skráteného legislatívneho konania – neexistovali dôvody pre iný ako obvyklý legislatívny postup, keďže len od schválenia návrhu Zákona o dani z ropy vládou po II. čítanie uplynulo takmer 5 mesiacov a do dnešného dňa (takmer 8 mesiacov po schválení vládou) nie je návrh Zákona o dani z ropy prijatý.
23. To svedčí nie len o systematickej svojvôle vlády a Národnej rady pri využívaní skráteného legislatívneho konania, ale aj o tom, že zákonodarca stratil niekoľko mesiacov času, počas ktorých mohla prebehnúť dôkladná odborná diskusia o dopade navrhovaných opatrení na dotknuté podniky nie len z hľadiska ich momentálneho daňového zaťaženia, ale najmä z hľadiska ich schopnosti investovať a naďalej tak plniť úlohy v zásobovaní podnikov a obyvateľstva výrobkami z ropy.
24. Z vyššie uvedených skutočností je tak zrejmé, že vykonaním skráteného legislatívneho konania pri prijatí Zákona o solidárnom príspevku došlo k porušeniu základných princípov demokratického a právneho štátu (najmä princípu legality – zákonodarca konal v rozpore s Rokovacím poriadkom ako zákonom, princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov – zákonodarca sám seba vyňal spod pôsobnosti Rokovacieho poriadku ako zákona, princíp zákazu svojvôle a zneužitia moci – tým, že zákonodarca aplikoval bez splnenia zákonnych podmienok skrátené legislatívne konanie, princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl

⁶ Tento návrh predpokladal iný spôsob výpočtu dane – mala sa počítať ako súčin množstva ropy s pôvodom v Ruskej federácii v bareloch obstaranej daňovníkom v príslušnom zdaňovacom období a rozdielu medzi referenčnou cenou (v zásade cenou ne-ruskej ropy) a priemernou cenou obstarania zníženého o 5 USD.

– tým, že riadny legislatívny proces by umožnil legitímnu politickú a odbornú diskusiu s možnosťou zmeny výsledku hlasovania), čím došlo k nerešpektovaniu a neprípustnému zásahu do článku 2 ods. 2 v spojení s článkom 1 ods. 1 a článku 31 Ústavy SR.

25. Preto týmto podávame generálnemu prokurátorovi **podnet**, aby ako navrhovateľ oprávnený podľa článku 130 ods. 1 písm. e) Ústavy SR a podľa § 74 písm. e) zákona o Ústavnom súde SR podal podľa článku 125 ods. 1 písm. a) Ústavy SR návrh na začatie konania o súlade článku I., článku II a III zákona č. 519/2022 Z.z. o solidárnom príspevku z činností v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií a o doplnení niektorých zákonov s Ústavou Slovenskej republiky, a to najmä s ustanovením článku 1 ods. 1, článku 2 ods. 2 a článku 31 Ústavy SR, a to spolu s návrhom na pozastavenie účinnosti článku I., článku II a III zákona č. 519/2022 Z.z. o solidárnom príspevku z činností v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií a o doplnení niektorých zákonov v zmysle článku 125 ods. 2 ústavy a § 78 a nasl. Zákona o ústavnom súde SR.

S úctou,



Ing. Marek Senkovič
výkonný riaditeľ a člen predstavenstva