

- môžu by aktivované len ústavnokonformným spôsobom v zmysle čl. 86, resp. čl. 119 Ústavy, obdobne ako pri plnení povinností vyplývajúcich pre SR z Charty OSN;
- zaväzujú SR k tomu, že neprijme žiadny medzinárodný záväzok (multilaterálny a ani bilaterálny), ktorý by bol v rozpore so Severoatlantickou zmluvou.

V rámci multilaterálnych medzinárodných zmlúv má pre SR osobitné postavenie ZEÚ (konsolidované znenie uverejnené v Úradnom vestníku EÚ pod č. C 326/38), ktorá vytvorila Spoločnú bezpečnostnú a obrannú politiku EÚ ako neoddeliteľnú súčasť zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ. Podľa čl. 42 ods. 1 ZEÚ ňou má EÚ zabezpečiť „... *operačnú schopnosť využívajúc civilné a vojenské prostriedky. Únia ich môže využiť pri misiách mimo Únie na udržanie mieru, predchádzanie konfliktom a posilňovaniu medzinárodnej bezpečnosti v súlade so zásadami Charty Organizácie spojených národov.*“ V zmysle čl. 42 ods. 1 ZEÚ: „*V prípade, že sa členský štát stane na svojom území obeťou ozbrojenej agresie, ostatné členské štáty sú povinné mu poskytnúť pomoc a podporu všetkými dostupnými prostriedkami, v súlade s článkom 51 Charty Organizácie spojených národov... Závazky a spolupráca v tejto oblasti sú v súlade so záväzkami, ktoré vyplývajú z členstva v Organizácii Severoatlantickej zmluvy, ktorá zostáva pre členské štáty, ktoré sú jej členmi, základom ich kolektívnej obrany a fórom na jej uskutočňovanie.*“ Členstvo v EÚ s členstvom v NATO je v súčasnosti prepojené tak, že ZEÚ vytvára predpoklady na „*postupné vymedzenie spoločnej obrannej politiky Únie*“ (čl. 28a ods. 2 ZEÚ), avšak reálne vojenské operácie vrátane cvičení a misií sú v zásade uskutočňované v rámci NATO, prípadne OSN. Vzťahy medzi NATO a EÚ sa inštituovali na začiatku 21. storočia a v roku 2012 bola prijatá spoločná Deklarácia NATO – EÚ o Európskej bezpečnostnej a obrannej politike (EBOP). V júli 2016 bola prijatá vo Varšave Spoločná deklarácia, ktorá je základom pre prijímanie konkrétnych spoločných opatrení vrátane boja proti hybridným hrozbám, kybernetickej bezpečnosti, budovania obranných kapacít a vojenských cvičení. Od roku 2017 sú pravidelne prijímané správy o pokroku spolupráce NATO – EÚ, pričom 3. júna 2021 bola takto zverejnená už šiesta správa.⁶³

Predmetné dokumenty majú politickú relevanciu a test ich ústavnosti z pohľadu Ústavy a ústavného zákona o bezpečnosti štátu je determinovaný širokým priestorom voľnej úvahy, ktorú majú v tomto smere Národná rada, vláda a prezident SR. Výkon ich mocenských oprávnení pri dosahovaní cieľa zachovať mier a bezpečnosť štátu je limitovaný povinnosťou zakotvenou v čl. 1 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu „*brániť svoju zvrchovanosť, územnú celistvosť, nedotknuteľnosť hraníc a demokratický poriadok, chrániť život a zdravie osôb, základné práva a slobody, majetok a životné prostredie*“.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu, ale ani Ústava nevymedzujú pojem „organizácia vzájomnej kolektívnej bezpečnosti“. Vzhľadom na to, že musí ísť o organizáciu, sú tak spod ústavnej povinnosti SR plniť si záväzky v zmysle ústavného zákona o bezpečnosti štátu vylúčené tie, ktoré vyplývajú z bilaterálnych bezpečnostných, resp. obranných zmlúv dohodnutých medzi SR a iným štátom. Ich prijímanie alebo aj plnenie povinností v nich upravených však podlieha ústavnoprávnemu procesu týkajúceho sa (pri prijímaní a ratifikácii a s ňou spojeného rozdelenia kompetencií parlamentu a vlády) medzinárodných zmlúv v zmysle

ra (*Resolute Support Mission – RSM*), ktorej právnym základom je rozhodnutie členských štátov NATO z júna 2014 a zároveň Rezolúcia Bezpečostnej rady OSN č. 2198.

⁶³ Na bruselskom summite 14. júna 2021 bol zdôraznený význam precedenčnej úrovne strategickje spolupráce NATO – EÚ a prijal sa spoločný záväzok splniť 74 spoločných interoperabilných obranných opatrení.

čl. 86 a čl. 119 Ústavy. Predmetné zmluvy však nemôžu odporovať Ústave a ani záväzkom vyplývajúcim pre SR z členstva v organizáciách vzájomnej kolektívnej bezpečnosti.

Podobne ako nie je v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu a v Ústave definovaný pojem „organizácia vzájomnej kolektívnej bezpečnosti“, nie sú ani tieto organizácie priamo (aspoň formou príkladu) vymenované. Z hľadiska ich ústavnoprávneho významu najvyššiu relevanciu má EÚ, na ktorú SR priamo v čl. 7 Ústavy preniesla časť svojej suverenity, ako aj povinnosť plniť svoje záväzky podľa čl. 1 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vrátane „pomoci a podpory všetkými prostriedkami“ členskému štátu EÚ, ktorý sa „stane na svojom území obeťou ozbrojenej agresie“.⁶⁴ Ústavnoprávna relevancia záväzkov z členstva v OSN a NATO vyplýva práve zo ZEÚ, ktorá sa v čl. 42 ods. 7 výslovne odvoláva jednak na čl. 51 Charty OSN, a jednak na „organizáciu Severoatlantickej zmluvy“, ktorá je pre jej členov „základom ich kolektívnej obrany“.

Z pohľadu ústavnoprávnej relevancie záväzkov vyplývajúcich z členstva v organizáciách vzájomnej kolektívnej bezpečnosti nižšiu úroveň predstavujú povinnosti vyplývajúce pre SR z členstva v OBSE, ktorá sa v roku 1995 vytvorila na pôdoryse desiatich princípov Záverečného aktu Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe podpísaného v roku 1975 v Helsinkách (je aj základným dokumentom OBSE v súčasnosti). V súčasnosti OBSE s 57 členskými štátmi predstavuje najväčšiu regionálnu bezpečnostnú organizáciu, ktorú tvoria krajiny Európy, Kaukazu, Strednej Ázie a Severnej Ameriky. V politicko-vojenskej oblasti sa zameriava viac na preventívnu diplomaciu, kontrolu zbrojenia a odzbrojenia, ako aj postkonfliktnú obranu krajín zasiahnutých krízovou situáciou. Na rozdiel od OSN, EÚ a NATO sa nevyžaduje pri plnení záväzkov z členstva v OBSE poskytnutie vojenskej pomoci členskému štátu, ktorý sa stal objektom vojenskej agresie.

Napokon čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavného zákona o bezpečnosti štátu zaväzuje SR aj k plneniu povinností z iných medzinárodných zmlúv (okrem zmlúv zakladajúcich členstvo SR v organizáciách vzájomnej kolektívnej bezpečnosti), ktorými je SR viazaná. Predmetný záväzok je potrebné vykladať v rozsahu čl. 7 ods. 5 Ústavy, ktorý bol komentovaný v I. zväzku Komentára.⁶⁵ Ich priame zakotvenie do ústavného zákona o bezpečnosti štátu je potrebné vnímať v kontexte čl. 51 ods. 2 Ústavy, ktorý umožňuje komentovanému ústavnému zákonu zasiahnuť do ľudských práv v záujme bezpečnosti štátu. Zdôrazňuje tak požiadavku na SR a jej príslušné štátne orgány, aby ľudské práva chránené týmito medzinárodnými zmluvami rešpektovali, resp. aby požiadali príslušné nadštátne orgány zriadené týmito medzinárodnými zmluvami o možnosť odstúpenia od plnenia týchto záväzkov napríklad na základe čl. 4 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach či čl. 15 Dohovoru. Derogácia ľudských práv vykonaná týmito aktmi na medzinárodnej úrovni je porovnateľná s aktiváciou ústavného zákona o bezpečnosti štátu na vnútroštátnej úrovni. V prípade, že SR nepristúpi k tomuto kroku, budú zásahy do ľudských práv predpokladané v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu posudzované podľa všeobecných obmedzení ľudských práv ustanovených pri

⁶⁴ Prvýkrát bol čl. 42 ods. 7 ZEÚ aktivovaný na žiadosť Francúzska po teroristických útokoch na redakciu *Charlie Hebdo* v roku 2015, ktoré považovalo Francúzsko „za vojnový útok“. Zaujímavá je skutočnosť, že Francúzsko sa o pomoc obrátilo na EÚ a nie na NATO. K tomu MICHELOT, M. *Five Reasons France Did Not Invoke NATO Article 5*. Dostupné na: <<http://defencematters.org./neus/five-reasons-france-did-not-invoke-noto-article-5/418>>. Je to práve Francúzsko, ktoré opätovne vstúpilo do NATO (vystúpilo spod jeho velenia v roku 1966 pre nevoľu prezidenta de Gaulla integrovať francúzske loďstvo a letectvo do NATO) v súvislosti s presadzovaním odvážnejšej bezpečnostnej stratégie EÚ v roku 2009.

⁶⁵ K tomu podrobnejšie aj BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy k medzinárodnému právu*. Praha : Leges, 2020.

konkrétnom ľudskom práve. Napríklad podľa čl. 21 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach je možné výnimočne zasiahnuť do práva na zhromažďovanie v záujme národnej bezpečnosti. Navyše, samotné medzinárodné zmluvy umožňujú v krízových situáciách niektoré práva porušiť, ako napríklad zákaz nútených prác. Dohovor v čl. 4 ods. 3 písm. c) za „nútenú alebo povinnú prácu“ nepovažuje „službu vyžadovanú v prípade núdze alebo pohromy ohrozujúcej život alebo blaho spoločnosti“.

Druhá veta čl. 1 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vymedzuje normatívnu exkluzivitu tohto ústavného zákona pri ústavnoprávnej úprave podmienok, ktorých naplnenie je potrebné k vypovedaniu vojny, vyhláseniu vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Ústavné podmienky vypovedania vojny sú uvedené v čl. 2 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, vyhlásenia vojnového stavu v čl. 3 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, vyhlásenia výnimočného stavu v čl. 4 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu a vyhlásenia núdzového stavu v čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Naplnenie podmienky ustanovenej v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu, resp. dôvod, pre ktorý bol vyhlásený vojnový, výnimočný, resp. núdzový stav, by mal byť presne vymedzený v rozhodnutí o ňom. Túto formálnu podmienku síce priamo ústavný zákon o bezpečnosti štátu nevyžaduje, ale jej implicitnú existenciu potvrdil aj Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020, keď konštatoval, že „pri takomto akte vlády je v záujme právnej istoty žiaduce, aby z textu uznesenia vlády vyplýval aspoň stručný dôvod vyhlásenia núdzového stavu. Dôvod a účel núdzového stavu má byť prirodzene zistiteľný aj zo skutkového, spoločenského a právneho kontextu veci tak, aby bola vylúčená svojvôľa a aby bol dôvod objektívne poznateľný... Ústavný súd zároveň dodáva, že uznesenia vlády o núdzovom stave by vo všeobecnosti základný dôvod ich prijatia mali uvádzať z dôvodu dokumentárnej preskúmateľnosti a z dôvodu identifikácie jasnej nadväznosti na rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu prípadných ďalších následných aktov prijatých podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu...“ Ide o hmotnoprávne podmienky, ktoré musia byť materiálne naplnené, aby konkrétna krízová situácia viedla príslušné orgány k vypovedaniu vojny, vyhláseniu vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu. Podľa dôvodovej správy k ústavnému zákonu o bezpečnosti štátu je čl. 1 ods. 1 druhá veta „vstupným ustanovením k vymedzeniu podmienok na vypovedanie vojny a na vyhlásenie vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Tieto podmienky sú uvedené ďalej v čl. 2 ods. 1, v čl. 3 ods. 1, v čl. 4 ods. 1 a v čl. 5 ods. 1 navrhovaného ústavného zákona.“

Subjekt (ústavný orgán, resp. ústavné orgány), ktorý má ústavnú právomoc k takémuto rozhodnutiu, je vymedzený priamo v Ústave a repetitórne aj v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu. Kým vymedzenie ústavného orgánu v Ústave aj v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu je možno duplicitné (vecne nepochybné), na druhej strane absencia ústavnoprocésneho postupu pri rozhodovaní tohto orgánu úpravy je ospravedliteľná v prípade, že jej úprava bude zakotvená v zákone. Kým v prípade monokratického orgánu by bol zákonom upravený procesný postup len formálnou záležitosťou, tak v prípade vlády a ešte viac v prípade Národnej rady môže absencia osobitnej normatívnej úpravy v prípadoch rozhodovania v krízových situáciách spôsobiť ťažkosti. Práve naliehavosť a zložitnosť krízovej situácie vyžaduje v zásade pružnejší postup.

V prípade vlády „pružnejší“ procesný postup pri prijímaní rozhodnutia v krízovej situácii odobril Ústavný súd v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu v krízovej situácii spôsobenej pandémiou COVID-19. V náleze sp. zn. PL. ÚS 22/2020 zo 14. októbra 2020 Ústavný súd „preskúmal, či rozhodnutie o vyhlásení núdzového stavu bolo vydané v súlade

s ústavou alebo s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Slovo ‚vydané‘ nesie v sebe dôraz aj na formálne podmienky prijatia núdzového stavu.“ V tomto prípade išlo o to, či boli dodržané formálne podmienky ustanovené internými normami vlády pre rokovanie vlády a prijímanie rozhodnutí,⁶⁶ najmä z hľadiska naplnenia dôvodov vyhlásenia núdzového stavu zdokumentovanými v predkladacej správe. Predseda vlády namiesto predloženia písomnej predkladacej správy však len stručne ústne konštatoval naplnenie podmienok pre vyhlásenie núdzového stavu ustanovené v zmysle čl. 1 ods. 1 druhá veta a čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Ústavný súd k tomu len lakonicky konštatoval, že „vyhlásenie núdzového stavu by bolo presvedčivejšie, ak by bola k dispozícii obdobná písomná predkladacia správa obsahujúca aspoň rámcové uchopenie dôvodov jeho vyhlásenia“.

Zložitejšie je to v prípade rokovania Národnej rady, ktoré je upravené priamo v rokovačom poriadku. Problémom je totiž pomerne zložitý a časovo náročný postup pri prijímaní rozhodnutí parlamentu, ktorý môže byť v rozpore s potrebou rýchleho a operatívneho rozhodovania v prípade vzniku krízovej situácie predpokladanej v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu. Je nepochybné, že v tomto prípade sa naplnia podmienky ustanovené v § 89 tohto zákona pre skrátené legislatívne konanie, a to aj napriek tomu, že inštitút „skráteného legislatívneho konania“ je primárne určený na proces prijímania zákona a nie pre rozhodnutia vydané v súvislosti s krízovou situáciou, napríklad pri vypovedaní vojny prezidentom, ku ktorému je potrebné prechádzajúce rozhodnutie Národnej rady. Na rozdiel od ČR⁶⁷ ani Ústava a ani rokovač poriadok neupravuje osobitný postup parlamentu vo veciach bezpečnosti štátu a je otáznosť, či jeho suplovanie skráteným legislatívnym konaním je optimálnym legislatívnym riešením.

K ods. 2

Základný ústavný imperatív výkonu „štátnej moci“ ustanovený v čl. 1 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu sa premieta aj do vymedzenia základnej úlohy „verejnej moci“ v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Rozdielne označenie subjektov zodpovedných za plnenie povinností a úloh v čl. 1 ods. 1 a 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu napriek svojmu rozdielnemu významu (pojem „verejná moc“ je pojmom širším, pretože ju vykonávajú okrem štátnych subjektov aj subjekty územnej a koncesnej samosprávy) nemá pre vymedzenie subjektov zaťažených plnením úloh vyplývajúcich z ústavného zákona o bezpečnosti štátu relevantný význam. Aj pre vymedzenie subjektov „verejnej moci“ je dôležitý čl. 1 ods. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorý rozširuje zodpovednosť za plnenie úloh pri zachovávaní mieru a bezpečnosti štátu aj na subjekty súkromného práva označené ako „iné právnické osoby a fyzické osoby“. V rozsahu vymedzenej pôsobnosti pri plnení úloh podľa zákona o obrane SR sa na ne vzťahuje aj čl. 1 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

Na rozdiel od pôvodného návrhu textu čl. 1 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu predloženého do Národnej rady neobsahuje aktuálny text oprávnenie pre subjekty zodpovedné za plnenie tejto úlohy, aby mohli obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti „len v rozsahu a za podmienok ustanovených v tomto zákone“. Predmetné ústavné obmedzenie by pri kazuistickom vymedzení možnosti obmedzenia základných práv a ukládania povinností mohlo viesť k limitácii efektívneho plnenia tejto základnej úlohy, pretože

⁶⁶ Ide o Rokovač poriadok vlády SR (schválený uznesením vlády č. 512 z 13. júna 2001).

⁶⁷ Pozri § 109m zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím rádu Poslanecké sněmovny, ktorý upravuje „zkrácené jednání ve věcech bezpečnosti republiky“.

konkrétne opatrenia, ktorými sa má táto úloha plniť, nevychádzajú z derogácie ľudských práv a možnosti ukladania povinností vymedzených v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu, ale spravidla z normatívnych aktov vydávaných príslušnými orgánmi v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Tieto často nedosahujú nielen právnu silu ústavného zákona, ale ani obyčajného zákona.⁶⁸

Všeobecná povinnosť brániť bezpečnosť štátu, chrániť život a zdravie osôb, majetok a dodržiavanie základných práv a slobôd, ktorá „verejnej moci“ vyplýva z čl. 1 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, je v čl. 1 ods. 2 tohto ústavného zákona:

- zúžená na obdobie vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu,
- konkretizovaná na povinnosť vykonávania všetkých potrebných opatrení, pričom táto ústavná povinnosť sa netýka len samotného vykonávania týchto opatrení, ale aj ich prijímania, teda sa nevzťahuje len na akty aplikácie a realizácie práva, ale aj na tvorbu právnych noriem potrebných na plnenie tejto základnej úlohy „verejnej moci“,
- rozšírená aj na plnenie osobitných úloh potrebných pri ohrození hospodárstva alebo na obnovu narušeného hospodárstva.

V súvislosti s úlohou odvrátiť ohrozenie hospodárstva, resp. obnovou narušeného hospodárstva ústavný zákon o bezpečnosti štátu osobitne vymedzuje povinnosti pri zabezpečení riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach. V nadväznosti na čl. 1 ods. 2 v spojení s ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu bol prijatý zákon o hospodárskej mobilizácii, ktorého účelom je napríklad v prípade krízovej situácie vytvoriť zákonné podmienky na obstaranie životne dôležitých tovarov na prežitie obyvateľstva.⁶⁹

V porovnaní s čl. 1 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu sa v jeho odseku 2 osobitne zdôraznila úloha pre „verejnú“ moc, aby v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu vykonávala všetky potrebné opatrenia „na riadne fungovanie ústavných orgánov“. Napriek nie veľmi prehľadnej legislatívnej úprave je potrebné túto ústavnú povinnosť (formulovanú ako „základná úloha“) chápať vo všeobecnosti a nielen v spojitosti s potrebou odvrátenia ohrozenia hospodárstva, resp. pri obnove narušeného hospodárstva. Ústavné zvýraznenie potreby osobitnej ochrany „ústavných orgánov“ je potrebné odvodzovať od ich dôležitosti pri riadení štátu v krízovej situácii. Medzi ústavné orgány vymedzené v Ústave je potrebné priradiť predovšetkým orgány výslovne uvedené v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu, teda prezidenta, vládu, Národnú radu, v prípade zriadenia Parlamentnú radu, Bezpečnostnú radu a v primeranom rozsahu aj orgány vymedzené v čl. 6 ods. 3, čl. 9 a čl. 10 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

⁶⁸ Podrobnejšie pozri nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021, v ktorom Ústavný súd posudzoval ústavnosť právnych predpisov vydávaných Úradom verejného zdravotníctva. V tejto súvislosti možno upozorniť na disentujúceho sudcu R. Kašáka: „Je prinajmenšom polemické, či zverenie právomoci vydávať všeobecne záväzné právne predpisy Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a regionálnym úradom verejného zdravotníctva, čiže orgánom štátnej správy bez priamej demokratickej legitimity (ako je to napr. v prípade Národnej rady Slovenskej republiky) alebo aspoň sprostredkovanej demokratickej legitimity (ako je to napr. pri vláde Slovenskej republiky, resp. jednotlivých ministerstvách), nepredstavuje neprimerané narušenie princípu delby moci.“

⁶⁹ Medzi zákonom o hospodárskej mobilizácii ustanovené opatrenia patrí napríklad regulácia rozvodu a spotreby elektriny a tepla a regulácia distribúcie a spotreby plynu, organizácia dodávok životne dôležitých tovarov a ich predaj s využitím mimoriadnych regulačných opatrení či zriaďovanie výdajní odborných oprávnení.

K ods. 3

Definícia pojmu „bezpečnosť“ v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu nemá len význam pre interpretáciu a výklad ustanovení tohto zákona. Vzťahuje sa na všetky podústavné právne predpisy v primeranom rozsahu, ktorý vymedzuje jeho blízkosť k právnej úprave obsiahnutej v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu. Pojem „bezpečnosť“ využívaný v zákone č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci má podstatne vzdialenejší vzťah k ústavnému zákonu o bezpečnosti štátu ako zákon o obrane SR, a preto jeho výklad na účely ochrany zamestnancov pri výkone ich práce je napríklad použiteľný len v prípade plnenia pracovných povinností na základe zákona o obrane SR.

Všeobecne v jazykovej terminológii pojem „bezpečnosť“ vyjadruje stav istoty, ktorý poskytuje ochranu pred nebezpečenstvom.⁷⁰ Vzhľadom na to, že pojem „bezpečnosť“ je v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu spojený s bezpečnosťou SR ako štátom, musí byť vykladaný so základnými hodnotami, ktoré sú s ním spojené. Tie sú v zásade vymedzené v čl. 1 ods. 1 Ústavy, a tak aj bezpečnosť SR, ako aj štátu je dosiahnutá vtedy, ak sú zachovávané jeho ústavné hodnoty:

- a) zvrchovanosti a územnej celistvosti,
- b) demokratického poriadku,
- c) základných práv a slobôd.

Ad a) Zvrchovanosť štátu SR je jej základnou hodnotou, na ktorej je v zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy založená, a zároveň predstavuje nevyhnutnú podmienku jej existencie. Okolnosti vzniku SR ako samostatného štátu jeho odčlenením sa od zloženého štátu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktorý zanikol 31. decembra 1992,⁷¹ vyvolali potrebu osobitného zdôraznenia existencie zvrchovanosti štátu.

Zvrchovanosť mala vyjadrovať samostatnosť a nezávislosť s autonómnym rozhodovaním jej orgánov verejnej moci. Vzhľadom na to, že od začiatku mala SR záujem začlenenia sa do univerzálneho medzinárodného spoločenstva štátov a systému medzinárodného práva, prinieslo to aj relativizáciu zvrchovanosti štátu. Predovšetkým členstvo SR v OSN a krátko po vzniku aj v RE vyvolalo potrebu rešpektovania rozhodnutí orgánov týchto medzinárodných organizácií, ako aj zladenia vnútroštátnych rozhodnutí s ich normatívnymi systémami. Ďalšie integračné ambície SR smerom k EÚ, ako aj k potrebe začlenenia do medzinárodných organizácií vzájomnej kolektívnej bezpečnosti (osobitne snaha o prijatie do NATO) vyžadovali na ústavnoprávnej úrovni rozšírenie čl. 1 ods. 1 Ústavy o nový odsek 2, v ktorom bol zakotvený nový ústavný princíp rešpektovania pravidiel medzinárodného práva. V dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., ktorým sa tento princíp zaviedol, sa uvádza, že toto ustanovenie „je pritom potrebné interpretovať nielen ako prihlásenie sa Slovenskej republiky k všeobecným pravidlám medzinárodného práva, medzinárodným zmluvám, ktorými je viazaná a svojim ďalším medzinárodným záväzkom, ale aj formulovanie ústavného záväzku pre Národnú radu Slovenskej republiky, aby utvárala právny poriadok Slovenskej republiky v zhode s vyššie uvedenými pravidlami, medzinárodnými zmluvami a ďalšími medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky“.

⁷⁰ „Bezpečnosť“ – istota, ochrana, zabezpečenie. „Bezpečný“ – poskytujúci ochranu pred nebezpečenstvom. *Krátky slovník slovenského jazyka*. Bratislava : Veda, 2003.

⁷¹ Článok 1 ods. 1 ústavného zákona č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej republiky. K zániku Českej a Slovenskej Federatívnej republiky a vzniku SR, ako aj komentár k čl. 1 Ústavy o ústavnej zvrchovanosti a suverenite SR pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021.

zákonníka je (i) osoba zapísaná v obchodnom registri, (ii) osoba, ktorá podniká na základe živnostenského oprávnenia, (iii) osoba, ktorá podniká na základe iného než živnostenského oprávnenia podľa osobitných predpisov, a rovnako (iv) fyzická osoba, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu a je zapísaná do evidencie podľa osobitného predpisu. Zákaz podnikania sa nevzťahuje na výkon povolania, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok. Príkladom je práve podnikateľ uvedený v bode (iv), t. j. samostatne hospodáriaci roľník, lebo § 12a ods. 1 zákona č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov hovorí o tom, že ním môže byť len fyzická osoba. Naopak, do výnimky nespádajú živnostníci, čo vyplýva jednak z § 5 ods. 1 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)³⁷⁶ a jednak z ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu.³⁷⁷ Keď v konaní pred Ústavným súdom vzniesol verejný funkcionár argument, že živnostníci ako široká stavovská vrstva sú tým vylúčení z možnosti podieľať sa na správe vecí verejných, Ústavný súd ju považoval v okolnostiach prípadu za irelevantnú, s doplnením, podľa ktorého to možno považovať za podnet smerujúci k odstráneniu vecných nedostatkov ústavného zákona prostredníctvom jeho novelizácie.³⁷⁸ Plne v súlade s čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu je majetková účasť v obchodnej spoločnosti vykonávajúcej podnikateľskú činnosť, lebo tá sama osebe nie je podnikaním, ale formou dispozície s vlastným majetkom.³⁷⁹ Povedané slovami Ústavného súdu, spoločník obchodnej spoločnosti zapísaný v obchodnom registri nevykonáva podnikateľskú činnosť a nie je podnikateľom.³⁸⁰

V konaní pred Ústavným súdom sa stala spornou otázka, či je porušením čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu aj samotné aktívne živnostenské oprávnenie verejného funkcionára bez akýchkoľvek príjmov z tejto živnosti. Štvrtý senát najprv v roku 2009 konštatoval, že nie je podstatné, či verejný funkcionár mal z podnikateľskej činnosti v rozhodnom období príjem, ale či v rozhodnom období podnikal. Námietku verejného funkcionára o absencii príjmov zo živnostenskej činnosti teda považoval za neodôvodnenú.³⁸¹ Na uznesenie štvrtého senátu nadviazal tretí senát uznesením sp. zn. III. ÚS 141/2010 zo 4. mája 2010 a následne tiež prvý senát v uznesení sp. zn. I. ÚS 382/2010 z 21. októbra 2010. Podľa prvého senátu ústavný zákon neumožňuje výboru skúmať a pri rozhodovaní zohľadniť, či verejný funkcionár aktívne využíval oprávnenie podnikat', prípadne či z tejto činnosti dosahoval zisk. Za relevantnú nebola považovaná ani skutočnosť, že verejný funkcionár činnosť na základe živnostenského oprávnenia aktívne nevykonával a nedosahoval ani žiadny zisk. Prvý senát použil v odôvodnení ďalšieho uznesenia formuláciu, že verejný funkcionár „v rozhodnom období podnikateľskú činnosť vykonávanú na základe živnostenského oprávnenia vykonával/nezanechal, a preto je záver výboru o tom, že navrhovateľ porušil čl. 5 ods. 2 ústavného zákona, vyjadrený v namietanom rozhodnutí vecne správny a nezakladá

³⁷⁶ „Živnosť môže prevádzkovať fyzická osoba (živnostník) alebo právnická osoba, ak splní podmienky ustanovené týmto zákonom.“

³⁷⁷ Napríklad uznesenia Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 263/09 z 25. septembra 2009, sp. zn. I. ÚS 382/2010 z 21. októbra 2010 alebo sp. zn. III. ÚS 137/2012 z 3. apríla 2012.

³⁷⁸ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 263/09 z 25. septembra 2009.

³⁷⁹ Napríklad rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sža 7/2009 z 2. apríla 2009 alebo sp. zn. 5 Cdo 109/03 z 26. novembra 2003: „Samotná účasť žalobcu ako spoločníka v obchodných spoločnostiach s ručením obmedzeným nie je vykonávaním jeho vlastnej podnikateľskej činnosti, ale je len určitou formou dispozície s vlastným majetkom, oprávňujúcou ho podieľať sa na výkone práv a povinností vyplývajúcich z jeho kapitálovej účasti v spoločnosti. Vykonávaním, resp. prevádzkovaním podnikateľskej činnosti právnickou osobou treba rozumieť aktívnu činnosť smerujúcu k dosiahnutiu zisku.“

³⁸⁰ Z odôvodnenia nálezu Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 445/2021 z 21. októbra 2021, bod 14.

³⁸¹ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 263/09 z 25. septembra 2009.

dôvod na jeho zrušenie ústavným súdom“.³⁸² Z týchto záverov vychádzal aj tretí senát v uznesení sp. zn. III. ÚS 137/2012 z 3. apríla 2012. Naopak, druhý senát bol na základe zákonnej definície podnikania presvedčený, že živnostník, ktorý nevykonáva sústavnú činnosť na účely dosiahnutia zisku, nepodniká, a preto ani nemôže porušiť zákaz podnikania stanovený ústavnou úpravou. Podľa prístupu druhého senátu bolo povinnosťou dohľadového orgánu pred vyslovením porušenia zákazu podnikania zistiť, či verejný funkcionár v rozhodnom období v rámci svojho živnostenského oprávnenia aktívne vykonával činnosť na účely dosiahnutia zisku.³⁸³

Keďže druhý senát v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou dospel k právnenému názoru odchylnému od právneho názoru vyjadreného už v rozhodnutiach iných senátov, predložil plénu Ústavného súdu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Uznesením PLz. ÚS 1/2017 z 1. februára 2017 bol návrh druhého senátu zamietnutý. To malo za následok presadenie výkladu, podľa ktorého ústavná úprava pri preskúmaní, či verejný funkcionár porušil zákaz podnikania, neumožňuje dohľadovému orgánu skúmať a pri rozhodovaní zohľadniť, či verejný funkcionár aktívne využíval oprávnenie podnikat', prípadne či z tejto činnosti dosahoval príjem alebo zisk. Z daného výkladu je citeľná preferencia funkčnosti ústavnej úpravy ochrany verejného záujmu so zreteľom na jej účel, a to pred známym pravidlom *in dubio pro liberate*.³⁸⁴

K ods. 3

Obmedzenie možnosti členstva vo vymedzených orgánoch právnických osôb zriadených na výkon podnikateľskej činnosti nadväzuje na obdobné obmedzenia zakotvené v Ústave vo vzťahu k predsedovi a podpredsedovi NKÚ [čl. 61 ods. 4 Ústavy], hlave štátu [čl. 103 ods. 5 Ústavy], členom vlády [čl. 109 ods. 2 Ústavy], sudcom Ústavného súdu [čl. 137 ods. 2 Ústavy], predsedovi a podpredsedovi Súdnej rady [čl. 141a ods. 4 Ústavy] a sudcom všeobecných súdov [čl. 145a ods. 2 Ústavy]. Pre korektnú aplikáciu komentovaného ustanovenia je kľúčovým pojmom „*právnická osoba zriadená na výkon podnikateľskej činnosti*“. V zmysle § 56 ods. 1 OBZ je obchodná spoločnosť právnickou osobou založenou na účely podnikania. Obchodnými spoločnosťami sú verejná obchodná spoločnosť, komanditná spoločnosť, spoločnosť s ručením obmedzeným, akciová spoločnosť a jednoduchá spoločnosť na akcie. Obchodný zákonník ďalej uvádza, že spoločnosť s ručením obmedzeným a akciová spoločnosť môžu byť založené aj za iným účelom než podnikanie, pokiaľ to osobitný zákon nezakazuje. Otázkou, či konkrétna obchodná spoločnosť predstavuje podnikateľský subjekt založený na účely podnikania, teda subjekt vykonávajúci podnikateľskú činnosť alebo spôsobilý takúto činnosť vykonávať, je podľa Ústavného súdu potrebné posudzovať nie z hľadiska momentálnej (minulej či súčasnej) aktivity dotknutej obchodnej spoločnosti alebo vôle jej spoločníkov či riadiacich orgánov, ale z hľadiska právneho postavenia takejto právnickej osoby. V tomto zmysle je potrebné za relevantné považovať právne skutočnosti významné z hľadiska oprávnenia a spôsobilosti právnickej osoby vykonávať podnikateľskú činnosť (predmet a povahu činnosti obchodnej spoločnosti a oprávnenie, na základe ktorého sa činnosť realizuje, účel a dobu, na ktorú bola spoločnosť zriadená, príp. ďalšie právne skutočnosti umožňujúce alebo vylučujúce uskutočňovanie podnikateľských aktivít obchodnou

³⁸² Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 46/2011 z 3. februára 2011.

³⁸³ Pozri odôvodnenie uznesenia Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 789/2016 z 2. marca 2017.

³⁸⁴ K preferencii funkčnosti ústavnej úpravy ochrany verejného záujmu v rámci zjednocujúcich stanovísk pozri aj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 1/2010 zo 7. júla 2010.

spoločnosťou). Účinky komentovaného ustanovenia nemôžu byť kedykoľvek *ad hoc* spochybňované poukazom na dočasnú nečinnosť, prípadne iné „neziskové“ aktivity obchodnej spoločnosti, ktorá je inak plne spôsobilá na výkon podnikateľskej činnosti.³⁸⁵

Ústavodarca sa nerozhodol pre úplný zákaz členstva v orgánoch právnických osôb zriadených na výkon podnikateľskej činnosti, ale pre obmedzenie možnosti členstva. Verejní funkcionári preto môžu pôsobiť v rámci valného zhromaždenia (spoločnosť s ručením obmedzeným, akciová spoločnosť, jednoduchá spoločnosť na akcie) a členskej schôdze (družstvo). Takto formulovaná výnimka môže byť problematickou pri tzv. malom družstve, lebo v zmysle § 245 ods. 1 OBZ v družstve s menej ako 50 členmi môžu stanovy určiť, že pôsobnosť predstavenstva a kontrolnej komisie plní členská schôdza. Štatutárnym orgánom je následne predseda, prípadne ďalší člen poverený členskou schôdzou.

Kontradiktórne k zakazu podľa komentovaného ustanovenia môže aplikačná prax pri-niesť situáciu, keď verejný funkcionár koná v mene spoločnosti pred jej vznikom a po schválení tohto konania za podmienok podľa § 64 OBZ je spoločnosť z tohto konania zviazaná od počiatku. Obdobie od založenia spoločnosti do jej vzniku sa vyznačuje rôznymi špecifikami. Založená spoločnosť označovaná právnou teóriou aj ako tzv. „predbežná spoločnosť“ nemá do zápisu v obchodnom registri právnu subjektivitu, nemôže nadobúdať práva a povinnosti a nemá ani spôsobilosť na právne úkony. Už na samotné založenie spoločnosti, ako aj vznik spoločnosti je však potrebné vykonať určité právne úkony. Spoločnosť si musí spravidla vybaviť oprávnenia potrebné na výkon predmetu činnosti, prenajať priestory a pod. Zákon to rieši tým spôsobom, že umožňuje konanie v mene spoločnosti, ktorá je do svojho vzniku neexistujúcim subjektom.³⁸⁶

Riziko vo vzťahu k verejným funkcionárom možno opísať na konkrétnom príklade. Štatutár obchodnej spoločnosti so 100 % majetkovou účasťou štátu bude chcieť založiť ako zakladateľ spoločnosť s ručením obmedzeným, čo urobí spolu s ďalšími úkonmi potrebnými na získanie príslušných oprávnení. Ako osoba konajúca v mene spoločnosti pred jej vznikom následne uzatvorí zmluvu o kúpe strojov a zariadení potrebných na podnikanie spoločnosti, ako aj zmluvu o prenájme týchto strojov, pričom nájomcom bude obchodná spoločnosť so 100 % majetkovou účasťou štátu, kde pôsobí ako štatutár. Tieto záväzky verejný funkcionár – zakladateľ prevezme s odkladacou podmienkou účinnosti, ktorou je dodatočné schválenie valným zhromaždením (konkrétne dvojtretinovou väčšinou všetkých hlasov spoločníkov).³⁸⁷ Uvedená situácia by mohla vzniknúť napríklad po parlamentných voľbách, keď by verejný funkcionár vedel, že v dôsledku nového rozloženia politických síl bude čoskoro z verejnej funkcie odvolaný. Bolo by preto vhodné, ak by ústavná úprava explicitne znemožňovala verejnému funkcionárovi konať v mene obchodnej spoločnosti pred jej vznikom.

Nezlučiteľnosť verejnej funkcie a členstva vo vymedzených orgánoch právnických osôb zriadených na výkon podnikateľskej činnosti sa dotýka širokého okruhu spoločenských vzťahov. Jedným z nich je aj výkon advokácie. V zmysle § 12 ods. 1 zákona o advokácii môže advokát vykonávať advokáciu piatimi spôsobmi: (i) samostatne, (ii) v združení spolu s inými advokátmi, (iii) ako spoločník verejnej obchodnej spoločnosti, (iv) ako komplementár komanditnej spoločnosti alebo (v) ako konateľ spoločnosti s ručením obmedzeným. Pri posledných dvoch spôsoboch výkonu advokácie vyvstala otázka ich súladu s ústavnou

³⁸⁵ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 12/09 z 21. apríla 2009.

³⁸⁶ PATAKYOVÁ, M. a kol. *Obchodný zákonník*. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 262 – 265.

³⁸⁷ ŽITŇANSKÁ, L., OVEČKOVÁ, O. a kol. *Obchodné právo. Obchodné spoločnosti*. 2. vyd. Bratislava : Iuris libri, 2013, s. 139 – 140.

poslaneckého klubu vypracovať a zverejniť svoje nezávislé odborné stanovisko k legislatívnym návrhom z hľadiska ich rozpočtových dôsledkov a dopadov na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti.“

Súvisiace ustanovenia:

čl. 3; čl. 5; čl. 7

Súvisiace právne predpisy:

Ústava

K ods. 1

Povinnosť vypracúvať a zverejňovať správy o dlhodobej udržateľnosti a správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti v určených termínoch patrí medzi hlavné úlohy, ktoré ústavná úprava zveruje Rade pre rozpočtovú zodpovednosť. Keďže ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti neupravuje obsah týchto výstupov do podrobností, vzniká otázka, v akých limitoch sa Rada pri tvorbe obsahu pohybuje.

Keďže Rada pre rozpočtovú zodpovednosť patrí medzi orgány verejnej moci, základným kompetenčným rámcom je pre ňu čl. 2 ods. 2 Ústavy, ktorý platí bez výnimky pre všetky orgány verejnej moci. V právnej teórii sa pri definícii orgánu verejnej moci často odkazuje na uznesenie Ústavného súdu ČSFR sp. zn. I. ÚS 191/92 z 9. júna 1992, v ktorom vyslovil, že verejnú moc vykonáva štát predovšetkým prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej a za určitých podmienok ju môže vykonávať aj prostredníctvom ďalších subjektov. Kritériom na určenie, či iný subjekt koná ako orgán verejnej moci, je skutočnosť, či konkrétny subjekt rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb a tieto rozhodnutia sú štátnou mocou vynútiteľné, či môže štát do týchto práv a povinností zasahovať. Náš Ústavný súd potvrdil, že čl. 2 ods. 2 Ústavy sa vzťahuje aj na také orgány verejnej moci, ktoré nemajú priame sankčné oprávnenia, ako napríklad verejný ochranca práv.⁸⁰⁴ Je teda bezpochyby možné vzťahovať ho aj na Radu pre rozpočtovú zodpovednosť.

Je však rozdiel, ak vo svetle čl. 2 ods. 2 Ústavy interpretujeme sankčné oprávnenia orgánu verejnej moci a oprávnenia takého orgánu verejnej moci, ktorého úlohou je nezávislý dohľad a hodnotenie konania predovšetkým výkonnej a zákonodarnej moci. Pri orgánoch verejnej moci s priamymi sankčnými oprávneniami je na mieste uprednostňovať výklad, ktorého súčasťou je tiež požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu Ústavou garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb.⁸⁰⁵ Pri orgánoch, ktorých úlohou je nezávislý dohľad a hodnotenie konania iných orgánov verejnej moci, bude v súlade s ústavným príkazom podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy interpretácia zohľadňujúca ich poslanie v ústavnom systéme. Keďže poslaním Rady pre rozpočtovú zodpovednosť nie je priamo sankcionovať súkromné fyzické a právnické osoby, bude sa zaraďovať do druhej zo spomínaných kategórií orgánov verejnej moci. Nie je pritom neobvyklé, ak nezávislé ústavné orgány s kontrolnými a hodnotiacimi úlohami interpretujú svoj mandát širšie s odkazom na svoje ústavné poslanie.⁸⁰⁶

⁸⁰⁴ Pozri uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 493/2017 z 3. augusta 2017.

⁸⁰⁵ Porovnaj napríklad zjednocujúce stanovisko Ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 1/08 zo 16. januára 2008.

⁸⁰⁶ Ako príklad môže poslúžiť Správa o činnosti verejného ochranca práv za rok 2019, ktorú predkladá parlamentu v zmysle § 23 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv každý rok v prvom štvrtroku, pričom v nej uvádza „svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb orgánmi verejnej správy a jeho návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov“. V správe o činnosti

Aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť pri tvorbe obsahu jej výstupov môže chápať svoj mandát širšie. Ak sa oprie o základné zásady obsiahnuté v čl. 55a Ústavy a v čl. 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (zásada transparentnosti vynakladania verejných prostriedkov, zásada efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, zásada ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a zásada solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami), nevybočí tým z rámca čl. 2 ods. 2 Ústavy. Obsah výstupov bude ústavne korektný vždy, ak sa bude opierať o niektorú z uvedených zásad a súčasne racionálne prepojený s ústavnými cieľmi, ktorými sú dlhodobá udržateľnosť hospodárenia štátu a dlhodobá konkurencieschopnosť štátu. V tomto smere preto nie je ani nevyhnutné upravovať súčasný ústavný text.⁸⁰⁷

Vypracovanie a zverejňovanie správy o dlhodobej udržateľnosti vrátane základného scenára a určenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti každoročne k 30. aprílu a vždy do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde [čl. 4 ods. 1 písm. a) ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti] predstavuje minimálny štandard, ktorý je Rada pre rozpočtovú zodpovednosť povinná naplniť. Aj pri interpretácii čl. 4 ods. 1 písm. a) ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je však potrebné hľadiť na zmysel a účel ústavnej úpravy, ktorým je dať orgánom verejnej moci (predovšetkým vláde) odborné stanovisko od nezávislého orgánu rozpočtovej zodpovednosti, na základe ktorého budú môcť uskutočniť informované rozhodnutia. Preto na jednej strane platí, že ak sa lehoty prekrývajú (vyslovenie dôvery vláde v období blízkom k 30. aprílu), potom je ústavne korektné, ak Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vypracuje a zverejní len jednu správu o dlhodobej udržateľnosti.⁸⁰⁸

Zároveň na druhej strane platí, že pokiaľ sa zásadne zmenia okolnosti pod vplyvom výnimočných a nepredpokladaných globálnych udalostí (náhla celosvetová pandémie, invázia susedného štátu), Rada pre rozpočtovú zodpovednosť je oprávnená pri súčasnom dodržaní minimálneho štandardu vypracovať a zverejniť aj mimoriadnu správu o dlhodobej udržateľnosti. Jej zmyslom a účelom bude dať orgánom verejnej moci stanovisko od nezávislého orgánu rozpočtovej zodpovednosti, na základe ktorého bude možné v zásadne odlišných podmienkach uskutočniť informované rozhodnutie. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť tým ako ústavný orgán naplňa dôvod, pre ktorý v ústavnom systéme existuje. Vypracovanie a zverejnenie mimoriadnej správy o dlhodobej udržateľnosti musí byť riadne zdôvodnené.

Keďže vypracovanie a zverejnenie mimoriadnej správy o dlhodobej udržateľnosti nemôže mať z logiky veci pevne stanovený dátum, pri naviazaní určitej povinnosti v zákonnej úprave na správu o dlhodobej udržateľnosti je potrebné vychádzať z toho, že sa tým myslí správa, ktorá má stanovenú lehotu na vypracovanie a zverejnenie, pokiaľ zákonná úprava explicitne neustanoví inak.

za rok 2019 zaujal verejný ochranca práv svoje vlastné stanovisko aj k piatim návrhom zákonov, ktoré boli predložené v roku 2019 na rokovanie Národnej rady. Toto stanovisko zaujal napriek skutočnosti, že návrhy zákonov neboli schválené a podľa § 3 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv sa pôsobnosť verejného ochrancu práv nevzťahuje na Národnú radu. K tomuto postupu sa podľa všetkého priklonil práve z dôvodu svojho názoru, že je potrebné zohľadniť jeho ústavné poslanie. Pozri GIBA, M., BUJŇÁK, V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In *Justičná revue*. 2020, č. 10, s. 1135 – 1136.

⁸⁰⁷ K celej tejto problematike podrobne pozri GIBA, M., BUJŇÁK, V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In *Justičná revue*. 2020, č. 10, s. 1132 – 1136.

⁸⁰⁸ Takto bol ústavný zákon interpretovaný v roku 2016 (vyslovenie dôvery vláde 26. apríla 2016), ďalej v roku 2018 (vyslovenie dôvery vláde 26. marca 2018) a napokon aj v roku 2020 (vyslovenie dôvery vláde 30. apríla 2020).

K ods. 2

Toto ustanovenie zakotvuje na ústavnej úrovni povinnosť subjektov verejnej správy poskytnúť Rade pre rozpočtovú zodpovednosť súčinnosť pri získavaní údajov potrebných pre výkon jej pôsobnosti. Aplikáčna prax však ukazuje, že schválená ústavná úprava nie je spôsobilá zabezpečiť deklarovaný cieľ, a to najmä z dôvodu kombinácie nekonkrétne znejúceho ustanovenia a chýbajúcich ustanovení, ktorými by sa dosiahla vykonateľnosť stanovenej povinnosti súčinnosti.⁸⁰⁹ Bez štatistických informácií, údajov o verejných príjmoch a výdavkoch a v konkrétnych prípadoch ani bez osobných údajov pritom Rada pre rozpočtovú zodpovednosť nemôže vykonávať svoju pôsobnosť a svoje ústavne zakotvené činnosti. Medzi takéto osobné údaje patria aj pseudonymizované údaje o zaplatených daniach, poistnom na zdravotné poistenie, poistnom na sociálne poistenie a iných platbách podľa osobitných predpisov súvisiacich s poskytovaním sociálneho, zdravotného alebo výsluhového zabezpečenia vrátane hmotného zabezpečenia v starobe, ako aj nároky a plnenia z týchto systémov. Za takéto osobné údaje je potrebné považovať aj pseudonymizované údaje od štátom vytvorených alebo podporovaných systémov mimo okruhu verejnej správy (napr. v oblasti dôchodkového systému ide o príspevky, nároky a plnenia z dôchodkového sporenia alebo doplnkového dôchodkového sporenia, ktoré sa považujú za výkon činnosti vo verejnom záujme). Štatistické informácie a údaje o verejných príjmoch, výdavkoch a vplyvoch činností vykonávaných vo verejnom záujme vrátane pseudonymizovaných osobných údajov majú slúžiť na účely vyhodnocovania vývoja verejných financií.

Konkrétnym prípadom použitia osobných údajov je spracúvanie všeobecne použiteľného identifikátora, najčastejšie rodného čísla. Toto spracúvanie je nevyhnutné vždy, pokiaľ je potrebné vyhodnocovať dopady opatrení na úrovni rodín alebo rodinných vzťahov a nie na úrovni jednotlivcov. Napríklad pri novelizácii zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov a súbežných úprav štátnych dávok alebo dávok zo sociálneho poistenia je na vyčíslenie odhadu vplyvu na verejné financie potrebné a nevyhnutné poznať vplyvy na jednotlivé typy rodín (kombinované vplyvy zmeny sadzieb, úpravy nároku na daňový bonus, nezdaniteľnej časti na manžela, rodičovský príspevok, prídavok na dieťa a pod.). K získaniu komplexného obrazu o výške celkových príjmov rodiny, zaplatených daní a odvodov musí Rada pre rozpočtovú zodpovednosť prepojiť údaje Registra obyvateľov SR, Sociálnej poisťovne, zdravotných poisťovní a databázy Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny. Ďalším príkladom je naviazanie veku odchodu do dôchodku na počet vychovaných detí, pričom vyhodnotenie dopadov tohto opatrenia na dlhodobú udržateľnosť nie je možné bez prepojenia údajov Registra obyvateľov SR a Sociálnej poisťovne. Prepojenie údajov z viacerých administratívnych zdrojov je tak nutné aj na posúdenie splnenia zákonom vyžadovaných podmienok pre získanie plnení od štátu.

Je potrebné zdôrazniť, že pre výkon svojej pôsobnosti rada nemôže vyžadovať informácie o mene, priezvisku a ani v spojení s presným trvalým bydliskom na úrovni konkrétnej ulice, keďže v jej pôsobnosti nie je spracúvanie osobných údajov s cieľom identifikovať konkrétnu osobu. Cieľom a účelom činnosti Rady pre rozpočtovú zodpovednosť je získať poznatok o určitých skupinách obyvateľstva (jednotlivcov a domácností), ktoré môžu byť rôznym spôsobom dotknuté realizovanou hospodárskou politikou alebo prijímanými opatreniami. Údaje obsahujúce všeobecne použiteľný identifikátor, ako napríklad rodné číslo, môže Rada pre rozpočtovú zodpovednosť spracúvať len na prepojenie rôznych databáz a len v osobitne

⁸⁰⁹ V praxi dochádza k odmietnutiu súčinnosti odkazovaním na ochranu utajovaných skutočností či odvolávaním sa na dôverné štatistické údaje.