



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 4/2018

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 4. apríla 2018 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Petra Brňáka, Jany Baricovej, Miroslava Duriša, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovej (sudkyňa spravodajkyňa), Milana Lalíka, Mojmíra Mamojku, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval návrh prezidenta Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade zákona č. 261/2017 Z. z. o štátnej cene Jozefa Miloslava Hurbana a štátnej cene Alexandra Dubčeka s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 101 ods.1 a čl. 102 ods. 1 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky a takto

rozhodol:

1. Návrh prezidenta Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.
2. Návrhu prezidenta Slovenskej republiky na pozastavenie účinnosti zákona č. 261/2017 Z. z. o štátnej cene Jozefa Miloslava Hurbana a štátnej cene Alexandra Dubčeka **nevyhovuje**.

O d ô v o d n e n i e:

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 22. januára 2018 doručený návrh prezidenta Slovenskej republiky (ďalej aj „prezident“ alebo „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade zákona č. 261/2017 Z. z. o štátnej cene Jozefa Miloslava Hurbana a štátnej cene Alexandra Dubčeka (ďalej aj „zákon o štátnych cenách“) s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy a o pozastavení účinnosti zákona.

2. Predmetom tohto konania je tvrdenie navrhovateľa o nesúlade zákona o štátnych cenách, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2018 s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy.

Podľa prijatého zákona o štátnych cenách sa zriaďuje štátna cena Jozefa Miloslava Hurbana a štátna cena Alexandra Dubčeka a tieto štátne ceny je možné udeliť za zásluhy, výsledky práce alebo činy mimoriadne významné pre rozvoj jednotlivých oblastí spoločenského, ekonomického alebo kultúrneho života v Slovenskej republike.

3. Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) udeľuje štátnu cenu Alexandra Dubčeka. Cenu Jozefa Miloslava Hurbana udeľuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“).

Podľa § 5 ods. 1 a § 9 ods. 1 zákona o štátnych cenách s udelením štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana a štátnej ceny Alexandra Dubčeka je spojená finančná odmena v sume 25-násobku priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky zverejnenej Štatistickým úradom Slovenskej republiky za predchádzajúci rok zaokrúhlený nahor na celé euro.

4. Podľa navrhovateľa ústava v čl. 102 ods. 1 písm. i) ustanovuje, že prezident udeľuje vyznamenania, ak na to nespĺnomocnil iný orgán. Žiaden iný ústavný orgán podľa navrhovateľa nemá ústavou zverenú právomoc udeľovať vyznamenania.

Podľa § 16 zákona č. 522/2008 Z. z. o vyznamenaniach Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktorý je vykonávacím predpisom (ďalej len „zákon o vyznamenaniach“), vláda a národná rada môžu len navrhovať udelenie vyznamenania. Z výlučného oprávnenia prezidenta vyplýva, že *„bez splnomocnenia prezidenta nie je*

možné, aby iný ústavný orgán Slovenskej republiky udeľoval vyznamenania alebo iné formálne a obsahovo rovnocenné ocenenia, za aké treba považovať aj štátne ceny. Prezident nesplnomocnil žiaden orgán verejnej moci na to, aby udeľoval štátne vyznamenania.“.

5. V ďalšej argumentácii navrhovateľ poukazuje, že štátne ceny zriadené napadnutým zákonom sú štátnymi vyznamenaniami, o čom svedčia tri základné argumenty: *«... prvým argumentom je historický výklad pojmu „štátna cena“, druhým dôvodom je porovnanie formálnych postupov pri ich udeľovaní a posledným dôvodom je ich obsahová totožnosť so štátnymi vyznamenaniami tak, ako ich upravuje zákon o štátnych vyznamenaníach.»*

Podľa navrhovateľa *«...z historického výkladu pojmu „štátna cena“ a z porovnaní formálnych postupov a materiálneho obsahu štátnych vyznamenaní a štátnych cien podľa zákona o štátnych cenách je zrejmé, že štátna cena je len iný výrazový prostriedok pre štátne vyznamenanie, ktorý síce má historické ukotvenie, avšak za úplne iných legislatívnych podmienok (štátne ceny sa zriaďovali na základe zákonov o vyznamenaníach, predpokladali súhlas prezidenta a udeľoval ich spravidla prezident).».*

6. V odôvodnení nesúladu zákona o štátnych cenách s ústavou navrhovateľ ďalej uvádza: *„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.*

Ústava v čl. 102 ods. 1 písm. i) ustanovuje, že prezident udeľuje vyznamenania, ak na to nesplnomocní iný orgán...“

Podľa navrhovateľa *«... národná rada napriek jasnému zneniu citovaných ustanovení ústavy prijala zákon o štátnych cenách a jeho prijatím*

- *porušila čl. 2 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 102 ods. 1 písm. i/ ústavy*
- *neústavným spôsobom oslabila postavenie prezidenta pri udeľovaní vyznamenaní, pretože rozdelila ich udeľovanie, aj keď pod názvom „štátna cena“ medzi tri ústavné inštitúcie, napriek tomu, že ústava predpokladá udeľovanie vyznamenaní, ak nedôjde k splnomocneniu iného orgánu výlučne prezidentom*
- *narušila ústavné postavenie prezidenta, ktorý je hlavou štátu a jediným reprezentantom Slovenskej republiky navonok i vo vnútri a preto ako jediný*

ústavný činiteľ môže udeľovať vyznamenania a na ich roveň postavené ocenenia v mene Slovenskej republiky.».

Podľa navrhovateľa predkladateľa v dôvodovej správe k návrhu zákona o štátnych cenách neodôvodnili, z akého dôvodu sa má prijať zákon, ktorý je nad rámec ústavných právomocí zákonodarného zboru, a tiež nie je jasné, aké dôvody viedli k zriadeniu štátnych cien ako paralelných štátnych vyznamenaní bez toho, aby ich zriadenie malo oporu v ústave alebo v zákone o vyznamenaníach.

Na základe uvedených dôvodov navrhovateľ jednoznačne vyvodzuje záver, že zákon o štátnych cenách nie je v súlade s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 101 ods.1 a čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy.

7. V súlade s čl. 125 ods. 2 ústavy v spojení s § 38 ods.1 a 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) prezident zároveň navrhol uznesením pozastaviť účinnosť napadnutého „*zákona o štátnych cenách*“ s odôvodnením, že jeho uplatňovanie ohrozuje základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody: „*Ak by došlo k implementácii zákona a nadväzne na to by ústavný súd rozhodol o tom, že tento zákon nie je v súlade s ústavou, tak by ocenené osoby boli povinné zdržať sa používania titulu Nositeľ štátnej ceny a súčasne by boli povinné vrátiť vyplatenú finančnú odmenu. Tieto povinnosti ocenených osôb by predstavovali vážny zásah do ich ľudskej dôstojnosti (čl. 12 ods. 1 a čl. 19 ods. 1 ústavy). Je preto namieste požadovať, aby sa vláda a predseda národnej rady zdržali vykonávania zákona o štátnych cenách až do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu v tejto veci.*“

8. Na základe uvedenej argumentácie prezident navrhuje, aby ústavný súd po predbežnom prerokovaní návrhu podľa § 25 zákona o ústavnom súde prijal jeho návrh na ďalšie konanie a aby súčasne rozhodol o pozastavení účinnosti zákona č. 261/2017 Z. z. o štátnej cene Jozefa Miloslava Hurbana a štátnej cene Alexandra Dubčeka. Zároveň navrhuje, aby ústavný súd po vykonaní potrebných procesných úkonov vydal tento náález:

„Zákon č. 261/2017 Z. z. o štátnej cene Jozefa Miloslava Hurbana a štátnej cene Alexandra Dubčeka nie je v súlade s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 101 ods.1 a čl. 102 ods.1 písm. i) ústavy.“

II.

9. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa čl. 130 ods.1 písm. b) ústavy a podľa § 18 ods.1 písm. a) zákona o ústavnom súde ústavný súd začne konanie, ak návrh podá prezident Slovenskej republiky.

Podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania sa ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovatelia) alebo jeho (ich) zástupca.

Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až f) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

Podľa § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania okrem všeobecných náležitosti uvedených v § 20 musí obsahovať:

- označenie predpisu, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily sa namieta, s vyjadrením, či navrhovateľ napáda predpis v celom rozsahu alebo v jeho časti, prípadne v jednotlivom ustanovení,

- označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie alebo označenie medzinárodnej zmluvy, jej časti, alebo jednotlivého ustanovenia, s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade.

Podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

Podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde, ak sa návrh neodložil alebo neodmietol, prijme sa na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

10. Ústavný súd preskúmal návrh na začatie konania o súlade zákona o štátnych cenách s ústavou, predbežne ho prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že nie sú dané dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Návrh bol podaný oprávnenou osobou podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy, resp. § 18 ods. 1 písm. b) zákona o ústavnom súde, spĺňa náležitosti ustanovené v § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde, nie je neprípustný a nie je ani zjavne neopodstatnený.

Z uvedených dôvodov bolo rozhodnuté o prijatí návrhu na ďalšie konanie v celom rozsahu tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto rozhodnutia.

III.

11. Prezident sa v návrhu tiež domáha, aby ústavný súd podľa čl. 125 ods. 2 ústavy v spojení s § 38 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde pozastavil až do právoplatného rozhodnutia účinnosť napadnutého zákona o štátnych cenách.

Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, môže uznesením

pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

V nadväznosti na to podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení rozhodnúť ústavný súd aj na návrh účastníka konania. Návrh na pozastavenie účinnosti musí obsahovať konkretizáciu a spôsob ohrozenia základných práv alebo slobôd alebo skutočnosti, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

12. Prezident v súvislosti s návrhom na pozastavenie účinnosti zákona zdôrazňuje, že ak by bol zákon implementovaný a ústavný súd by rozhodol o tom, že zákon nie je v súlade s ústavou, ocenené osoby by boli povinné zdržať sa používania titulu nositeľ štátnej ceny a súčasne by boli povinné vrátiť vyplatenú finančnú odmenu. Tieto povinnosti ocenených osôb by predstavovali vážny zásah do ich ľudskej dôstojnosti. Je preto namieste požadovať, aby sa vláda a predseda národnej rady zdržali vykonávania zákona o štátnych cenách až do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu.

13. Ústavný súd k návrhu prezidenta na pozastavenie účinnosti zákona o štátnych cenách poukazuje na svoju ustálenú judikatúru, v ktorej opakovane zdôrazňuje, že k uplatneniu uvedenej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje len v dostatočne odôvodnených prípadoch, a pritom celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsob ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované a z okolností prípadu zjavne vyplýva, že tvrdenia navrhovateľa možno považovať za preukázané a teda opodstatnené (m. m. PL ÚS 13/09).

14. Pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení právnych predpisov je žiaduce, aby ústavný súd zachoval primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného (ale pritom výnimočného) opatrenia v prospech ochrany

základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy relevantného z hľadiska ochrany ústavnosti a požiadavkou primeraného rešpektovania autonómie zákonodarnej moci (okrem iného aj vzhľadom na ústavný princíp del'by moci) a z nej vyplývajúcej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov (m. m. sp. zn. PL. ÚS 2/2016 z 2. marca 2016).

15. Podľa názoru ústavného súdu je dôležité aj v súvislosti s načrtnutým kontextom, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétnosti ohrozenia základných práv alebo slobôd či hrozby značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktorá v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodní vstup ústavného súdu do (relatívne) autonómnej sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavou.

16. Hlavným argumentom prezidenta na pozastavenie účinnosti zákona o štátnych cenách je vážny zásah do ľudskej dôstojnosti ocenených osôb (čl. 12 ods. 1 a čl. 19 ods. 1 ústavy), a to tým spôsobom, že ak by došlo k implementácii zákona o štátnych cenách a nadväzne na to by ústavný súd rozhodol o tom, že zákon nie je v súlade s ústavou, tak by ocenené osoby boli povinné zdržať sa používania titulu nositeľ štátnej ceny a súčasne by boli povinné vrátiť vyplatenú finančnú odmenu.

Dôvody uvádzané prezidentom nepostačujú na uplatnenie výnimočnej právomoci ústavného súdu. V teórii ústavného práva i v slovenskom ústavnom systéme sa uplatňuje princíp tzv. prezumpcie ústavnosti právnych noriem, čo znamená, že na účinnú právnu normu sa orgán ju aplikujúci musí pozeráť ako na súladnú dovtedy, kým ústavný súd predpísaným spôsobom nevysloví jej neústavnosť.

Prezident opomína, že právne účinky derogačného nálezú ústavného súdu v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy sú orientované (v zásade) *pro futuro* (*ex nunc*). Prípadné spätné účinky takého nálezú musia mať (vzhľadom na ich konflikt s požiadavkou právnej istoty) explicitnú zákonnú oporu (§ 41b zákona o ústavnom súde).

Podľa § 41b ods. 1 zákona o ústavnom súde ak súd v trestnom konaní vydal na základe právneho predpisu, ktorý neskôr stratil účinnosť v zmysle čl. 125 ústavy, rozsudok, ktorý nadobudol právoplatnosť, ale nebol vykonaný, strata účinnosti takého

právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého ustanovenia je dôvodom obnovy konania podľa ustanovení Trestného poriadku.

Podľa § 41b ods. 2 zákona o ústavnom súde ostatné právoplatné rozhodnutia vydané v civilnom procese alebo správnom konaní na základe právneho predpisu, ktorý celkom, sčasti alebo v niektorom ustanovení stratil účinnosť, zostávajú nedotknuté; povinnosti uložené takýmito rozhodnutiami nemožno nútene vymáhať.

Otázka právnych účinkov derogačného nálezu ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov je zjavne otázkou riešenia konfliktu právnej istoty a stability právnych vzťahov na jednej strane a požiadavky na účinnom presadení ústavnosti na strane druhej.

Vyvažovanie oboch v kolízií stojacich princípov reguluje priamo zákon o ústavnom súde v § 41a a § 41b. Prípadný dopad derogačného nálezu na už právne posúdené skutkové stavy sa koncentruje v § 41b, ktorý v odseku 1 rieši oblasť právoplatných rozhodnutí vydaných v trestnom konaní a v odseku 2 sa zameriava na iné (netrestné) právoplatné rozhodnutia. Realizačný dopad derogačného nálezu je preto výslovne regulovaný v prípadoch vyznačujúcich sa predchádzajúcim autoritatívnym posúdením skutkových stavov, ktoré nastali a boli zavreté pred vyhlásením nálezu ústavného súdu. Pravidlá normované v § 41b zákona o ústavnom súde nemožno analogicky (teda bez explicitného právneho základu) aplikovať aj na skutkové situácie v minulosti uzavreté, ktoré tvorili základ pre vznik, zmenu alebo zánik subjektívnych práv, avšak neboli predmetom mocenského právneho posúdenia (rozhodovania).

Ústavný súd už judikoval, že z textu § 41b ods. 2 zákona o ústavnom súde vyplýva, že prednostné pôsobenie princípu zachovania a ochrany ústavnosti pred princípom zachovania právnej istoty zákonodarca prostredníctvom neho síce na jednej strane umožnil, ale zároveň na strane druhej jeho pôsobenie obmedzil, a to len na nemožnosť (zákaz) nútene vymáhať povinnosti, ktoré boli uložené právoplatnými rozhodnutiami vydanými v občianskoprávnom alebo správnom konaní na základe právneho predpisu, ktorý celkom, sčasti alebo v niektorom ustanovení stratil účinnosť.

Vychádzajúc z princípu prezumpcie ústavnosti právnych noriem v spojení s § 41b zákona o ústavnom súde tak možno bez akýchkoľvek pochybností konštatovať, že v prípade, ak na základe prezidentom napadnutého zákona dôjde k oceneniu konkrétnych osôb, ktorým bude zároveň vyplatená finančná odmena, nebude mať prípadný derogačný

nález ústavného súdu na už udelené ocenenia, ako ani na už vyplatené finančné odmeny absolútne žiadny vplyv.

Inak povedané, keďže prezidentom napadnutý zákon je súčasťou právneho poriadku požívajúcou prezumpciu ústavnosti a § 41b zákona o ústavnom súde nie je na udelenie štátnej ceny a s tým spojené vyplatenie finančnej odmeny možné aplikovať, nemôže ani prípadný derogačný nález ústavného súdu nič zmeniť na tom, že konkrétna osoba bola v čase účinnosti prezidentom napadnutého zákona ocenená a bola jej vyplatená finančná odmena.

Pripustiť prezidentom uvažovaný právny dôsledok eventuálneho pozitívneho nálezu ústavného súdu by znamenalo priznať mu retroaktívne účinky, ktoré sú v právnom štáte rešpektujúcim požiadavku právnej istoty javom vyžadujúcim náležitú oporu v písanom práve.

Z uvedených dôvodov právny názor prezidenta, podľa ktorého, ak by došlo k implementácii zákona o štátnych cenách a nadväzne na to by ústavný súd rozhodol o tom, že zákon nie je v súlade s ústavou, tak by ocenené osoby boli povinné sa zdržať používania titulu nositeľ štátnej ceny a súčasne by boli povinné vrátiť vyplatenú finančnú odmenu, ústavný súd hodnotí ako nedôvodný s absenciou potrebného právneho základu.

17. Ústavný súd preto nevyhovel navrhovateľovej žiadosti o pozastavenie účinnosti zákona, ako to vyplýva z druhého bodu výroku tohto rozhodnutia.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 4. apríla 2018