



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2017-11

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 10. mája 2017 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej (sudkyňa spravodajkyňa) a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészáros, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky JUDr. Jaromíra Čižnára na začatie konania o súlade zákona č. 340/2016 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a takto

### **r o z h o d o l :**

1. Návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na pozastavenie účinnosti zákona č. 340/2016 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony, **n e v y h o v u j e**.

## O d ô v o d n e n i e :

### I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 10. marca 2017 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky JUDr. Jaromíra Čižnára (ďalej len „navrhovateľ“ alebo aj „generálny prokurátor“) na začatie konania o súlade zákona č. 340/2016 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „napadnutý zákon“), s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

2. Na základe napadnutého zákona sú v kalendárnom roku 2017 zmrazené na úroveň roka 2011 platy poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), prezidenta Slovenskej republiky, členov vlády Slovenskej republiky, predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu, riaditeľa Národného bezpečnostného úradu, ako aj asistentov poslancov národnej rady. Podľa napadnutého zákona v roku 2017 sú platové pomery verejného ochrancu práv, paušálne náhrady a náhrady ďalších výdavkov súvisiacich s vykonávaním tejto funkcie rovnaké ako platové pomery, paušálne náhrady a náhrady ďalších výdavkov poslanca národnej rady vo funkcii podpredsedu národnej rady ustanovené osobitným predpisom (zmrazené na úroveň roka 2011, pozn.), pričom plat verejného ochrancu práv sa zvýši o 5 %. Štátnemu zamestnancovi vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, a vedúcemu ostatného ústredného orgánu štátnej správy patrí podľa napadnutého zákona v roku 2017 funkčný plat vo výške platu poslanca národnej rady ustanoveného na rok 2017 osobitným predpisom (t. j. taktiež zmrazeného na úroveň roka 2011, pozn.) zníženého o 5 %. Zmyslom prijatia napadnutého zákona má byť úspora výdavkov štátneho rozpočtu, ktorá je však úplne zanedbateľná a vzhľadom na veľkosť štátneho rozpočtu nemá žiadny význam a „... akýsi verejný politický záväzok z krízového obdobia“ týkajúci sa nezvyšovania platov vo verejnej správe. Navrhovateľ zastáva názor, že ekonomický rast v posledných rokoch a každoročné zvýšenie priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky

neodôvodňujú prijatie daného úsporného opatrenia. Ako už bolo naznačené, jeho dosah na štátny rozpočet bude zanedbateľný. Podľa dôvodovej správy k napadnutému zákonu predpokladaná úspora výdavkov štátneho rozpočtu dosiahne sumu 3,5 mil. eur. Prijatie napadnutého zákona by bolo dôvodné a zrozumiteľné, ak by štát vykazoval negatívne hospodárske výsledky a príjmy obyvateľstva by klesali. Keďže k takejto situácii nedochádza, dôvody prijatia predmetnej právnej úpravy uvedené v dôvodovej správe *„strácajú legitimitu a vyvolávajú zdanie, že sú uvedené svojvoľne a bez reálnej a spravodlivej príčiny“*.

3. Navrhovateľ namieta nesúladsť napadnutého zákona s ústavou vo vzťahu ku všetkým ústavným činiteľom a štátnym zamestnancom, ktorých sa týka. Napadnutý zákon považuje za neprípustný zásah do ústavne garantovaného princípu právneho štátu. V tejto súvislosti poukazuje na judikatúru ústavného súdu (PL. ÚS 32/95, PL. ÚS 15/98) s tým, že národná rada je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy), a preto pri uplatňovaní svojej zákonodarnej pôsobnosti nesmie prekročiť ústavou daný rámec. Zákonná úprava, ktorá nerešpektuje niektoré z ústavných ustanovení, nerešpektuje taktiež jeden zo základných princípov demokratického a právneho štátu – princíp ústavnosti, a preto nie je v súlade ani s čl. 1 ods. 1 ústavy. Ústavný súd sa už v minulosti vyjadril, že porušenie princípu zakotveného v čl. 2 ods. 2 ústavy nespôsobuje to, že národná rada prijala zákon, ktorý obsahuje neústavný komponent, ale to, že bol prijatý svojvoľne (PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00).

4. Navrhovateľ poukazuje aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý judikoval, že *„za majetok je možné považovať aj veci, ktoré do svojho vlastníctva nadobudne osoba v budúcnosti, ak je to možné legitímne očakávať vzhľadom na všetky okolnosti prípadu“*. Ústavní činitelia a štátni zamestnanci *„legitímne očakávajú, že plat v zákonnej výške dostanú po celú dobu výkonu verejnej funkcie“*. Zmena výšky platových taríf nie je vylúčená, avšak príčina takejto zmeny musí vyplývať zo známych okolností. Jej dôvody teda nemôžu byť svojvoľné. Z tohto pohľadu sa právo na plat vo výške, ktorú určuje zákon, stáva majetkovým právom, ktoré je hodné ústavnej ochrany. Ak štátny orgán zasiahne do základného práva vrátane základného práva garantovaného čl. 20 ústavy, musí

dbať na jeho podstatu a zmysel. Keďže obmedzenia základných práv sa môžu použiť len na ustanovený cieľ (čl. 13 ods. 4 ústavy), ktorý v prípade prijatej právnej úpravy obsiahnutej v napadnutom zákone absentuje, resp. je imaginárny, potom takémuto obmedzeniu nemožno priznať ústavnú ochranu.

5. Vzhľadom na uvedené vyslovuje navrhovateľ pochybnosť, či napadnutý zákon *„splňa kritériá testu vhodnosti a racionálneho prepojenia medzi sledovaným cieľom a použitým obmedzením základného práva“*. Podľa jeho názoru aj pri uplatnení princípu proporcionality vyznieva pomeriavanie kolidujúcich ústavou chránených práv a hodnôt jednoznačne v prospech jestvujúcej právnej úpravy, t. j. zákonnej úpravy pred účinnosťou napadnutého zákona. Navrhovateľ je toho názoru, že v danom prípade malá úspora výdavkov štátneho rozpočtu oproti hodnote predvídateľnosti tvorby zákonov, princípu právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní neobstojí.

6. V závere svojho návrhu navrhovateľ uvádza, že porušenie princípu právneho štátu považuje v danom prípade za závažné, preto zároveň navrhuje, aby ústavný súd v zmysle čl. 125 ods. 2 ústavy v spojení s ustanovením § 38 ods. 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“) pozastavil účinnosť napadnutého zákona.

7. Navrhovateľ žiada, aby ústavný súd vydal tento nález:

*„Ustanovenia zákona č. 340/2016 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony, nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.“*

## II.

8. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas

Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

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

10. 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.

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

a) 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,

b) 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.

12. Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia 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.

13. Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že návrh generálneho prokurátora obsahuje všetky zákonom ustanovené náležitosti uvedené v § 20 a § 37 zákona o ústavnom súde a zároveň sú splnené procesné podmienky, za splnenia ktorých môže ústavný súd vec prerokovať a o nej rozhodnúť.

14. Na základe uvedeného ústavný súd v zmysle § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto uznesenia.

### III.

15. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy, ako aj v zmysle § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde 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.

16. Označené ustanovenia ústavy a zákona o ústavnom súde podmieňujú rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení existenciou aspoň jedného z troch alternatívnych predpokladov: ohrozenia základných práv a slobôd, hrozby značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku.

17. Predpoklad spočívajúci v ohrození základných práv a slobôd znamená situáciu, v ktorej bude ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu zúžený rozsah chráneného priestoru jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude ich výkon podmieňovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami (porovnaj napr. sp. zn. PL. ÚS 1/02 – obmedzovanie slobody slova kriminalizáciou ohovárania, sp. zn. PL. ÚS 29/05 – hrozba, že prebiehajúce konania priamo zasiahnu do ochrany súkromia a majetku). Podľa ústavného súdu pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, možno len na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú

„záver o bezprostrednom ohrození základných práv a slobôd“ (uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 47/03 z 18. decembra 2003).

18. Za značnú hospodársku škodu treba považovať najmä hrozbu zániku, resp. vážneho postihnutia celého alebo podstatnej časti určitého odvetvia (napr. sp. zn. PL. ÚS 13/2012 – zvýšenie miezd sestier, ktorého dôsledkom podľa analýzy Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky bolo, že príjmy zdravotníctva budú kryť približne len 80 % celkových výdavkov, sp. zn. PL. ÚS 114/2011 – zavedenie 80 % dane), jednoznačný a likvidačný vplyv na všetky alebo aspoň citeľnú časť podnikateľských subjektov, prípadne hrozbu výrazného zaťaženia verejných rozpočtov s rizikom, že dôjde k ohrozeniu niektorých funkcií štátu.

19. Iný vážny nenapraviteľný následok zahŕňa zvyšné hrozby podobnej naliehavosti a intenzity (porovnaj sp. zn. PL. ÚS 18/06 – nezvratný následok ustanovenia, ktoré upravovalo územnú zmenu konkrétnych obcí, sp. zn. PL. ÚS 95/2011 – hrozbu vykonania voľby podľa neústavného právneho predpisu, sp. zn. PL. ÚS 115/2011 – hrozbu nastolenia nezvratného stavu v exekúcii v dôsledku aplikácie napadnutého ustanovenia).

20. Ohrozenie základných práv alebo slobôd či hrozba značnej hospodárskej škody alebo iného vážneho nenapraviteľného následku v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutých ustanovení sú dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia) [k bodom 16 až 20 pozri tiež uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 9/2016 z 21. septembra 2016].

21. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

22. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného 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 na jednej strane a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp del'by moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (k bodom 21 a 22 pozri tiež uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2016 z 2. marca 2016).

23. V tomto kontexte je dôležité, 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 sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti.

24. V posudzovanom prípade navrhovateľ svoj návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona odôvodnil v zásade iba konštatovaním, že porušenie princípu právneho štátu je závažné. Ústavný súd aj napriek tomu posúdil, či v danom prípade môžu byť naplnené skôr uvedené predpoklady na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu.

25. Navrhovateľ odôvodňuje tvrdenie o nesúlade napadnutého zákona s ústavou porušením princípu právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní verejných funkcionárov a štátnych zamestnancov dotknutých zmrazením zákonom predpokladaného rastu ich príjmov v období roka 2017. Opodstatnenosť argumentov obsiahnutých v návrhu je potrebné starostlivo preskúmať v ďalšom štádiu konania a konečný výsledok rozhodnutia ústavného súdu nemožno v danej fáze konania (v rámci predbežného prerokovania) prejudikovať. Avšak aj v prípade, ak ústavný súd vysloví, že napadnutý zákon nie je v súlade s ústavou, suma zmrazeného zvýšenia platov môže byť uvedeným verejným funkcionárom a štátnym zamestnancom spätne doplatená. S prihliadnutím na úroveň

platového ohodnotenia dotknutej skupiny subjektov a výšky zmrazenia zákonom predpokladaného rastu ich príjmov v období roka 2017 možno dospieť k záveru, že intenzita a závažnosť účinku napadnutého zákona z hľadiska ohrozenia základných práv alebo slobôd dotknutej skupiny subjektov je možnosťou doplatenia zmrazeného zvýšenia zásadným spôsobom obmedzená.

26. Pokiaľ ide o kritériá značnej hospodárskej škody a iného vážneho nenapraviteľného následku, ústavný súd nezistil žiadne skutočnosti, ktoré by odôvodnili jeho zásah do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom.

27. Vzhľadom na uvedené skutočnosti dospel ústavný súd k záveru, že v posudzovanom prípade prevažuje z hľadiska požiadaviek týkajúcich sa ochrany ústavnosti záujem na ponechaní účinnosti napadnutého právneho predpisu, ktorého namietaný nesúlady s ústavou bude predmetom posúdenia zo strany ústavného súdu v konaní o prijatí návrhu.

28. Ústavný súd preto návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona nevyhovel a rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 2 výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 10. mája 2017