



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 4/2018-112

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 12. februára 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej (sudkyňa spravodajkyňa), Miloša Maďara, Mojmíra Mamojku, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského vo veci návrhu 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 takto

r o z h o d o l :

Návrhu prezidenta Slovenskej republiky *n e v y h o v u j e*.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Odôvodnenie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 22. januára 2018 doručený návrh prezidenta Slovenskej republiky Andreja Kisku (ďalej aj

„prezident“ alebo „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“). Prezident ústavnému súdu navrhol rozhodnúť o nesúlade zákona č. 261/2017 Z. z. o štátnej cene Jozefa Miloslava Hurbana a štátnej cene Alexandra Dubčeka (ďalej len „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 označeného zákona.

2. Účelom zákona o štátnych cenách je zriadenie a úprava udeľovania štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana, ktorú udeľuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „predseda národnej rady“), a štátnej ceny Alexandra Dubčeka, ktorú udeľuje vláda Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“). Navrhovateľ vo svojom návrhu argumentoval tým, že v zmysle ústavy má výlučnú právomoc udeľovať vyznamenania prezident Slovenskej republiky, ktorý môže na výkon tejto právomoci splnomocniť aj iný orgán [čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy]. Z uvedeného vyvodil, že *„bez splnomocnenia prezidenta nie je možné, aby iný ústavný orgán Slovenskej republiky udeľoval vyznamenania alebo im formálne a obsahovo rovnocenné ocenenia, za aké treba považovať aj štátne ceny“*. Prezident zároveň upozornil na skutočnosť, že na udeľovanie štátnych vyznamenaní nespĺnomocnil žiaden orgán verejnej moci, preto je napadnutý zákon ako celok v rozpore s uvedeným čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy.

3. Prezident rozdelil dôvody, pre ktoré považuje štátne ceny upravené napadnutým zákonom za štátne vyznamenania v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy, do troch oblastí. V prvom rade o tom podľa neho svedčí historický výklad pojmu „štátna cena“. V rámci argumentácie historickým výkladom poukázal na § 7 zákona č. 247/1949 Sb. o vyznamenaníach a čestných uznaniach v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 247/1949 Sb.“), na základe ktorého boli vydané vládne nariadenia upravujúce udeľovanie štátnych cien. Išlo o vládne nariadenia č. 147/1950 Sb. o štátnych cenách v znení neskorších predpisov (ďalej len „nariadenie č. 147/1950 Sb.“), resp. č. 29/1962 Zb. o udeľovaní štátnych cien Klementa Gottwalda (ďalej len „nariadenie č. 29/1962 Zb.“). Navrhovateľ v tejto súvislosti okrem iného poukázal na skutočnosť, že pre vydanie už uvedených nariadení sa vyžadoval súhlas prezidenta a štátne ceny nimi zriadené boli prezidentom aj

udeľované a boli s nimi spojené taktiež peňažné plnenia. Citoval tiež § 1 nariadenia č. 147/1950 Sb., ktoré upravovalo dôvody udeľovania štátnych cien. V súvislosti s nariadením č. 29/1962 Zb. vyjadril názor, že tento právny predpis zaradil štátne ceny medzi vyznamenania, a to na základe už uvedenej skutočnosti, že bol vydaný na základe § 7 zákona č. 247/1949 Sb.

4. Navrhovateľ ďalej uviedol, že neskôr prijatý zákon č. 62/1962 Zb. o udeľovaní vyznamenaní (ďalej aj „zákon č. 62/1962 Zb.“), ktorým bol zrušený zákon č. 247/1949 Sb., obsahoval právnu úpravu, podľa ktorej sa vyznamenania zaviedli zákonom a právo udeľovať ich mal prezident, ak na to nespĺnomocnil iný orgán. Tento zákon zároveň umožňoval aj naďalej udeľovať dovtedy zriadené vyznamenania a čestné uznania, pretože ponechal v platnosti vládne nariadenia, na základe ktorých boli tieto zriadené (t. j. naďalej boli prezidentom udeľované štátne ceny zriadené podľa skôr uvedených vládných nariadení, pozn.).

5. Vychádzajúc z tejto historickej úpravy, navrhovateľ konštatoval, že štátne ceny sa vyznačovali tým, že: a) boli zriaďované vládnymi nariadeniami na základe zákonov, ktorých hlavným predmetom boli štátne vyznamenania; b) ich právna úprava podliehala súhlasu prezidenta republiky; c) udeľovali sa za výnimočné výkony, hodnoty alebo iné výnimočné príspevky; d) udeľoval ich prezident republiky a e) boli spojené s peňažnými odmenami. Tieto znaky svedčia podľa prezidenta o tom, že štátne ceny sú vyznamenaniami.

6. V druhom rade malo o povahe sporných štátnych cien ako formy vyznamenaní svedčiť porovnanie formálnych znakov štátnych vyznamenaní a cien. K týmto formálnym znakom navrhovateľ zaradil: a) oceňujúci subjekt; b) udeľujúci subjekt; c) návrh na udelenie štátneho vyznamenania alebo ceny; d) podnet na udelenie štátneho vyznamenania alebo ceny; e) možnosť splnomocniť na udelenie štátneho vyznamenania alebo ceny inú osobu a napokon f) existencia peňažného plnenia spojeného so štátnymi vyznamenaniami alebo cenami (podrobnejšie pozri časť VI.1.2 odôvodnenia tohto nálezu).

7. Treťou skupinou argumentov prezidenta v prospech zhody medzi štátnymi vyznamenami a cenami mali byť ich rovnaké materiálne znaky, za ktoré navrhovateľ považoval samotné dôvody, pre ktoré sa štátne vyznamenania a ceny udeľujú. Z vymedzenia týchto dôvodov malo vyplývať, že vyznamenania a ceny možno udeliť za zásluhy v rovnakých oblastiach spoločenského života. Navrhovateľ v tejto súvislosti citoval príslušné ustanovenia zákona o štátnych cenách týkajúce sa zásluh, za ktoré sa ním zriadené štátne ceny udeľujú, a poukázal aj na dôvodovú správu k tomuto zákonu, v zmysle ktorej sú štátne ceny *„ocenením na najvyššej úrovni za mimoriadny umelecký, športový, podnikateľský, výskumný a iný významný počin“*. Navrhovateľ zdôraznil, že takéto materiálne vymedzenie štátnych cien nepripustne zasahuje do právomoci prezidenta, pretože štátna cena udeľovaná vládou nemôže mať väčší význam ako štátne vyznamenanie udeľované prezidentom, ktorý má na jeho udeľovanie ústavnú právomoc.

8. Vychádzajúc z uvedeného, navrhovateľ dospel k záveru, že *„... štátna cena je len iný výrazový prostriedok pre štátne vyznamenanie, ktorý síce má aj historické ukotvenie, avšak za úplne iných legislatívnych podmienok (štátne ceny sa zriaďovali na základe zákona o vyznamenaníach, predpokladali súhlas prezidenta a udeľoval ich spravidla prezident).“*

9. Navrhovateľ následne uzavrel, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) prijatím sporného zákona oslabila ústavné postavenie prezidenta pri udeľovaní vyznamenaní, pretože ich udeľovanie v rozpore s ústavou zverila aj predsedovi národnej rady a vláde, aj keď pod označením „štátne ceny“. Prezident je pritom hlavou štátu a jediným reprezentantom Slovenskej republiky navonok i vo vnútri štátu (čl. 101 ods. 1 ústavy), preto ako jediný ústavný činiteľ *„môže udeľovať vyznamenania a na ich roveň postavené ocenenia v mene Slovenskej republiky“*.

10. Navrhovateľ tiež poukázal na § 7 ods. 1 a 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 400/2015 Z. z.“), v zmysle ktorých je náležitosťou návrhu zákona aj dôvodová správa, ktorá sa člení

na všeobecnú a osobitnú časť. Podľa navrhovateľa však predkladatelia – poslanci národnej rady – v dôvodovej správe k zákonu o štátnych cenách „*žiadnym spôsobom neodôvodnili, z akého dôvodu má národná rada prijať zákon, ktorý presahuje rámec ústavných právomocí zákonodarného orgánu. Z dôvodovej správy nie je jasné, aké dôvody viedli k zriadeniu štátnych cien ako paralelných štátnych vyznamenaní bez toho, aby ich zriadenie malo oporu v ústave.*“.

11. Vzhľadom na všetky tieto skutočnosti je podľa navrhovateľa sporný zákon v rozpore s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy a národná rada mala prijatím tohto zákona postupovať aj v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy.

II.

Priebeh konania

12. Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 4/2018 zo 4. apríla 2018 prijal návrh navrhovateľa na ďalšie konanie. Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu konštatoval, že navrhovateľ je podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) 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 aj „zákon č. 38/1993 Z. z.“) aktívne legitimovaný na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov a jeho návrh obsahuje všetky náležitosti ustanovené zákonom č. 38/1993 Z. z.

13. Ústavný súd nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona. Svoje rozhodnutie o nevyhovení návrhu na pozastavenie účinnosti zákona o štátnych cenách odôvodnil okrem iného aj tým, že v danom prípade dôvody uvádzané prezidentom nepostačujú na uplatnenie výnimočnej právomoci ústavného súdu stanovenej v § 38 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z.

14. V súlade s § 39 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. si ústavný súd vyžiadal písomné stanovisko národnej rady, keďže ide o orgán verejnej moci, ktorý vydal napadnutý

všeobecne záväzný právny predpis. Ústavný súd si ďalej v súlade s § 39 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. vyžiadal písomné stanovisko vlády, keďže v zmysle § 37 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. mala vláda v konaní o súlade právnych predpisov postavenie vedľajšieho účastníka konania.

III.

Stanoviská národnej rady, vlády a vyjadrenia navrhovateľa

III.1 Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky

15. Podaním doručeným ústavnému súdu 14. septembra 2018 sa k návrhu prezidenta prostredníctvom svojho predsedu vyjadrila národná rada ako odporca v konaní pred ústavným súdom.

Národná rada súhlasila s upustením od ústneho pojednávania.

16. Národná rada vo svojom vyjadrení najskôr stručne zrekapitulovala argumentáciu navrhovateľa a následne sa venovala právnej úprave zákona č. 522/2008 Z. z. o vyznamenaniach Slovenskej republiky v znení zákona č. 115/2011 Z. z. (ďalej len „zákon o vyznamenaniach“). Okrem iného uviedla, že v § 2 tohto zákona sú taxatívne vymenované štátne vyznamenania udeľované v Slovenskej republike a tiež poukázala na skutočnosť, že v § 3 predmetný zákon predpokladá udeľovanie aj iných ako štátnych vyznamenaní upravených osobitnými predpismi.

17. V súvislosti s tým, že zákon o vyznamenaniach predpokladá možnosť zriadiť aj iné vyznamenania ako tie, ktoré sú týmto zákonom upravené, národná rada poukázala na zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a na existenciu rezortných vyznamenaní, ktorých udeľovanie je v kompetencii ministrov (príklady však neuviedla).

18. Národná rada pokračovala vo svojej argumentácii tvrdením, že aj štátne ceny boli zriadené zákonom, a konštatovala, že ústavným základom pre ich udeľovanie bol

v prípade predsedu národnej rady čl. 89 ods. 2 písm. f) ústavy a v prípade vlády čl. 119 písm. f) ústavy. Národná rada opísala znaky štátnych cien v rozsahu obdobnom ako samotný navrhovateľ (pozri bod 6 odôvodnenia) a ďalej pripomenula, že v zmysle dôvodovej správy k zákonu o štátnych cenách je cieľom ich zriadenia a udeľovania podpora nadania, talentov, tvorivosti ľudí, ako aj ich angažovanosti vo veciach verejných a tento cieľ sa okrem iného realizuje zákonom ustanovenou možnosťou širokej verejnosti podať návrhy na udelenie štátnych cien.

19. Svoju argumentáciu napokon uzavrela tým, že zákon o vyznamenaniach nevyklučuje „*iné formy ocenenia*“ a štátne ceny možno udeliť aj na základe návrhov verejnosti, v dôsledku čoho štátne ceny „*nemajú rovnaký rozmer a nemožno ich stavať na roveň štátnych vyznamenaní udeľovaných prezidentom*“. Stručne tiež uviedla, že napadnutá právna úprava bola schválená potrebnou väčšinou poslancov národnej rady, bola podpísaná príslušnými ústavnými činiteľmi a bola riadne vyhlásená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

20. Spolu so svojím vyjadrením národná rada ústavnému súdu predložila aj návrh napadnutého zákona o štátnych cenách spolu s dôvodovou správou (parlamentná tlač 597), zákon vrátený prezidentom na opätovné prerokovanie národnou radou a prepis rozpravy z 18., 19. a 21. schôdze národnej rady.

III.2 Stanovisko vlády Slovenskej republiky

21. Podaním doručeným ústavnému súdu 3. júla 2018 sa k návrhu navrhovateľa vyjadrila vláda v zastúpení Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky ako vedľajší účastník v zmysle § 37 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. a súhlasila s upustením od ústneho pojednávania.

22. Vyjadrenie vlády bolo rozdelené do troch okruhov otázok spojených so sporným zákonom o štátnych cenách. V prvom okruhu sa argumentácia vlády týkala historického výkladu pojmu štátnej ceny, ako ho vo svojom návrhu uviedol prezident. Vláda tento výklad

považovala za čisto účelový a nemajúci základ v žiadnej z používaných interpretačných metód vrátane historickej metódy, pretože podľa jej názoru sa prezident opieral o neplatné právne predpisy, ktoré vznikli „v inej dobe a za iných spoločenských podmienok“, než za akých bol prijatý napadnutý zákon.

23. Vláda zdôraznila, že na rozdiel od prezidentom uvedenej historickej právnej úpravy súčasný zákon o vyznamenaníach neobsahuje žiadne splnomocnenie na vydanie podzákonného predpisu (upravujúceho udeľovanie štátnych cien) a takýto vykonávací predpis ani nebol vydaný. Podľa vlády už táto skutočnosť odlišuje súčasné štátne ceny od štátnych vyznamenaní a tieto dve kategórie nie je možné stotožňovať. Z týchto dvoch kategórií sú štátne vyznamenania vyššou formou uznania, keďže ich v mene Slovenskej republiky udeľuje prezident, ktorý Slovenskú republiku reprezentuje dovnútra i navonok. Ústavné právomoci prezidenta týkajúce sa vyznamenaní preto neboli prijatím zákona o štátnych cenách nijako dotknuté. Uvedené vyplýva aj zo skutočnosti, že zákon o štátnych cenách bol vo vzťahu k vláde vydaný na základe čl. 119 písm. r) ústavy, teda nie na základe čl. 102 písm. i) ústavy, ktorý sa týka právomoci prezidenta.

24. Druhý okruh argumentácie vlády sa týkal porovnávania materiálnych a formálnych znakov štátnych vyznamenaní a cien. Pokiaľ ide o materiálne znaky, t. j. o dôvody udeľovania štátnych vyznamenaní a cien, podľa vlády je prirodzené, že tieto dôvody sú porovnateľné, pretože vyznamenaniami aj cenami sa oceňuje spoločenské dobro, o ktoré sa ocenený zaslúžil. V tejto súvislosti vláda zopakovala, že v prípade vyznamenaní a cien nejde o totožné kategórie (vzájomne si nekonkurujú) a medzi príslušnými zákonmi týkajúcimi sa štátnych vyznamenaní nie je ani vzťah *lex specialis* k *lex generalis*, ani *lex posterior* k *lex prior*, preto zmienená podobnosť dôvodov ich udeľovania nespôsobuje nesúlads napadnutého zákona s ústavou.

25. V tejto súvislosti poukázala vláda aj na § 154 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje dôvody udeľovania vojenských vyznamenaní (udeľovaných nielen prezidentom, ale aj inými veliteľmi ozbrojených síl), tieto dôvody by

sa v zmysle argumentácie navrhovateľa rovnako prekrývali s dôvodmi udeľovania štátnych vyznamenaní a aj tento zákon by tak mal byť v príslušnej časti v materiálnom rozpore so zákonom o vyznamenaniach.

26. Pokiaľ ide o formálne znaky, vláda upriamila pozornosť na prezidentom neuvedený znak, ktorým je existencia poradného orgánu na posudzovanie podnetov na udelenie štátnych vyznamenaní, resp. cien. V tomto znaku sú síce vyznamenania a ceny podobné, to však podľa vlády vyplýva „z povahy veci“, pretože vzhľadom na množstvo iných úloh nie je v silách oceňujúcich subjektov, aby skúmali kvality osôb, ktorých sa podnety na udelenie ocenení týkajú.

27. V treťom okruhu svojej argumentácie vláda najskôr podrobne zrekapitulovala priebeh legislatívneho procesu pri prijímaní zákona o štátnych cenách a následne reagovala na námietky prezidenta týkajúce sa nedostatkov dôvodovej správy k návrhu zákona o štátnych cenách. Vláda poznamenala, že prezidentom uvedené ustanovenia § 7 ods. 1 a 2 zákona č. 400/2015 Z. z. sa nevzťahujú na poslanecké návrhy zákonov (čo vyplýva z § 1 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z.). Samotný návrh na prijatie zákona o štátnych cenách bol pritom práve poslaneckým návrhom zákona, na ktorý sa vzťahujú ustanovenia § 68 ods. 1 a 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku národnej rady“), ako aj čl. 7 uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Z. z. k návrhu legislatívnych pravidiel tvorby zákonov (ďalej len „legislatívne pravidlá“).

28. Po vymedzení právnej úpravy, ktorá upravuje náležitosti poslaneckého návrhu zákona, vláda argumentovala, že chýbajúca dôvodová správa nie je takým nedostatkom legislatívneho procesu, ktorý by spôsobil neústavnosť zákona. Vychádzala pritom z nálezu ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 48/03, v ktorom ústavný súd konštatoval, že náprava procedurálnych pochybení pri tvorbe zákona je v rukách národnej rady okrem prípadu, ak by išlo o hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného postupu, ktoré by bolo spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou. V tomto

zmysle nie je podľa vlády možné argumentovať nedostatkami dôvodovej správy ako základom pre rozhodnutie o nesúlade zákona o štátnych cenách s ústavou.

III.3 Vyjadrenia navrhovateľa

29. Podaním doručeným ústavnému súdu 19. októbra 2018 zaujal prezident stanovisko k vyjadreniam národnej rady a vlády. K vyjadreniu národnej rady prezident uviedol, že existenciou vojenských vyznamenaní nie je možné argumentovať v prospech existencie štátnych cien. Podľa navrhovateľa je totiž pri vojenských, ako aj ostatných „rezortných vyznamenaníach“ rozhodujúca skutočnosť, že tieto vyznamenania nie sú štátne. Na tomto mieste svoj pôvodný návrh doplnil, a to tak že pokiaľ ide o namietané porušenie jeho ústavných právomocí, toto sa týka udeľovania štátnych vyznamenaní, t. j. nie ostatných, rezortných vyznamenaní.

30. K vyjadreniu národnej rady navrhovateľ tiež dodal, že len zo samotnej skutočnosti, že zákon o vyznamenaníach nevylučuje udeľovanie iných vyznamenaní, nie je možné vyvodzovať možnosť zriadiť iné formy ocenenia. Vždy je totiž potrebné postupovať v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy (ktorý zakotvuje zásadu, že čo nie je výslovne dovolené, je pre štátne orgány zakázané, pozn.).

31. Pokiaľ ide o vyjadrenie vlády, prezident poznamenal, že použitie historickej metódy, ktorú si podľa neho vláda nesprávne vysvetľuje, je odôvodnené tým, že ústavný text upravujúci právomoc prezidenta bol v minulosti rovnaký, ako je v súčasnosti. Z tohto dôvodu sa „*musí rešpektovať aj jeho identická interpretácia*“.

32. Prezident následne zopakoval, že štátne ceny sú podľa jeho názoru štátnymi vyznamenaniami, preto ich nemožno udeľovať bez ním udeleného splnomocnenia. Podľa jeho názoru tak argumentácia vlády o nedostatku splnomocnenia na vydanie podzákonného predpisu v zákone o vyznamenaníach len potvrdzuje ním uvedené námietky proti zákonu o štátnych cenách.

33. Navrhovateľ tiež nesúhlasil s vládou v tom, že právomoc vlády na udeľovanie štátnych cien možno odvodiť z čl. 119 písm. r) ústavy. Aj tento záver postavil na tvrdení, že štátne ceny sú štátnymi vyznamenaniami, ktorých udeľovanie patrí do právomoci prezidenta, a preto nie je možné v súlade s čl. 119 písm. r) ústavy prijať taký zákon, ktorý by bol v rozpore s čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy.

34. Reagoval tiež na argumentáciu vlády týkajúcu sa materiálnych znakov štátnych vyznamenaní a cien a okrem už v návrhu uvedeného tvrdenia o rovnakom materiálnom obsahu týchto ocenení dodal, že tieto ocenenia sú udeľované najvyššími ústavnými činiteľmi a k štátnym cenám patrí aj peňažné plnenie, preto nie je možné nositeľa štátneho vyznamenania v praxi odlíšiť od nositeľa štátnej ceny. Obaja sa totiž môžu verejne prezentovať oceneniami udelenými z (druhovo, pozn.) rovnakých dôvodov.

35. Pomerne veľkú časť svojej repliky venoval prezident otázke tvrdených procedurálnych nedostatkov pri prijatí zákona o štátnych cenách. Poukázal pritom okrem iného na skutočnosť, že aj v zmysle príslušných ustanovení zákona o rokovanom poriadku národnej rady a legislatívnych pravidiel je potrebné k poslancovému návrhu pripojiť dôvodovú správu so stanovenými náležitosťami. Porušenie tejto povinnosti však podľa prezidenta nie je len porušením procedurálnych predpisov, ale má podľa neho aj „materiálny charakter“. Tento záver nijako bližšie nerozvinul, pokračoval však tvrdením, že rokovanie o zákone, ktorý nemá dôvodovú správu, predstavuje svojvoľné a hrubé porušenie legislatívneho procesu, a preto je prijatie takého zákona v rozpore s ústavou. Toto porušenie ústavy nie je podľa neho možné nijako konvalidovať.

36. Prezident sa vo svojom podaní zároveň vyjadril, že trvá na verejnom ústnom pojednávaní.

37. Dňa 30. januára 2019 bolo ústavnému súdu doručené podanie zo 16. októbra 2018, ktorým prezident poveril Jána Mazáka na zastupovanie v konaní vedenom pred ústavným súdom pod sp. zn. PL. ÚS 4/2018.

38. Vzhľadom na skutočnosť, že od 15. júna 2019 funkciu prezidentky Slovenskej republiky zastáva Zuzana Čaputová (ďalej len „prezidentka“), ústavný súd ju požiadal o oznámenie, či trvá na podanom návrhu prezidenta na začatie konania o súlade zákona o štátnych cenách s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy alebo či v zmysle § 77 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) tento návrh na začatie konania berie späť. Pre prípad, že na predmetnom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov trvá, ústavný súd ju zároveň požiadal o oznámenie, či naďalej trvá na konaní verejného ústneho pojednávania v predmetnej veci.

39. Podaním doručeným ústavnému súdu 4. novembra 2019 prezidentka oznámila, že na predmetnom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov trvá a rovnako trvá aj na konaní verejného ústneho pojednávania v predmetnej veci.

V prílohe podania prezidentka zároveň ústavnému súdu zaslala poverenie na zastupovanie pred ústavným súdom v predmetnej veci pre poradcov prezidentky Petra Kubinu a Radovana Palu.

IV.

Ústne pojednávanie

40. Prezidentka v podaní doručenom ústavnému súdu 4. novembra 2019 uviedla, že trvá na ústnom pojednávaní v predmetnej veci, a preto sa 29. januára 2020 uskutočnilo verejné ústne pojednávanie, ktorého sa zúčastnil právny zástupca prezidentky Peter Kubina (ďalej len „právny zástupca prezidentky“). Odporca nevyužil možnosť zúčastniť sa verejného ústneho pojednávania. Záznam verejného ústneho pojednávania je k dispozícii na webovom sídle ústavného súdu.

40.1 Právny zástupca prezidentky k veci uviedol, že prezidentka zotráva na podanom návrhu, na všetkých písomných podaniach urobených v tejto veci jej predchodcom a na všetkých argumentoch v nich uvedených, ktoré na ústnom pojednávaní

podrobne rozviedol a zvýraznil. Zároveň ústavnému súdu predložil písomné „*Vyjadrenie navrhovateľa na ústnom pojednávaní dňa 29. 1. 2020*“ spolu s prílohami.

V.

Relevantná právna úprava

41. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

42. 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 a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

43. Podľa čl. 131 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy v pléne. Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

44. Podľa čl. 134 ods. 1 ústavy sa ústavný súd skladá z trinástich sudcov.

45. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

Do 28. februára 2019 upravoval konanie pred ústavným súdom zákon 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.

Dňa 1. marca 2019 nadobudol účinnosť zákon o ústavnom súde v čl. I § 1 až § 13, § 16 až § 28, § 32 až § 248, § 250 a § 251.

46. Podľa § 246 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak nie je ďalej ustanovené inak, použije sa tento zákon aj na konania začaté do 28. februára 2019.

Podľa § 246 ods. 2 zákona o ústavnom súde právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované.

47. Podľa § 58 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde sa ústne pojednávanie uskutočňuje v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy. Podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde od ústneho pojednávania môže ústavný súd so súhlasom účastníkov konania upustiť, ak od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

48. Podľa § 88 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov nezistí nesúlad preskúmaného právneho predpisu nižšej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, návrhu na začatie konania alebo jeho časti nevyhovie.

Referenčné ústavné normy

49. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy môžu štátne orgány konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

50. Podľa čl. 101 ods. 1 ústavy je hlavou Slovenskej republiky prezident. Prezident reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi.

51. Podľa čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy prezident udeľuje vyznamenania, ak na to nespĺnomocní iný orgán.

52. Podľa čl. 102 ods. 4 ústavy podrobnosti o výkone ústavných právomocí prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 môže ustanoviť zákon.

53. Podľa čl. 89 ods. 2 písm. f) ústavy predseda Národnej rady Slovenskej republiky vykonáva ďalšie úlohy, ak tak ustanoví zákon.

54. Podľa čl. 119 písm. r) ústavy vláda Slovenskej republiky rozhoduje v zbere o ďalších otázkach, ak to ustanoví zákon.

Navrhovateľom napadnutá právna úprava

55. Vzhľadom na skutočnosť, že zákon o štátnych cenách bol napadnutý v celom rozsahu, ústavný súd tu uvádza ustanovenia všetkých jeho paragrafov:

Základné ustanovenia

§ 1 – Tento zákon upravuje zriadenie a udeľovanie štátnych cien za zásluhy, výsledky práce alebo činy mimoriadne významné pre rozvoj jednotlivých oblastí spoločenského, ekonomického alebo kultúrneho života v Slovenskej republike.

§ 2 – Zriaďujú sa

- a) štátna cena Jozefa Miloslava Hurbana a
- b) štátna cena Alexandra Dubčeka.

Štátna cena Jozefa Miloslava Hurbana

§ 3 – (1) Udelením štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana oceňuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky jednotlivca alebo kolektív za jeho mimoriadne významné zásluhy, výsledky práce alebo pôsobenie v oblasti legislatívy, práva, rozvoja demokracie alebo ústavnosti v Slovenskej republike. Štátnu cenu Jozefa Miloslava Hurbana možno udeliť aj občanovi iného štátu.

(2) Štátna cena Jozefa Miloslava Hurbana pozostáva z listiny o udelení štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana s vyobrazením Jozefa Miloslava Hurbana.

(3) Ocenenému patrí čestný titul „Nositeľ štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana“.

(4) Deň slávnostného odovzdávania štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana sa ustanovuje každoročne na 1. septembra; predseda Národnej rady Slovenskej republiky môže určiť aj iný deň slávnostného odovzdávania štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana.

§ 4 – (1) Predseda Národnej rady Slovenskej republiky rozhoduje o udelení štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana na základe návrhu Ústavnoprávneho výboru Národnej rady

Slovenskej republiky. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky môže udeliť štátnu cenu Jozefa Miloslava Hurbana aj bez návrhu.

(2) Podnet na predloženie návrhu na udelenie štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana môže Ústavnoprávnemu výboru Národnej rady Slovenskej republiky predkladať fyzická osoba alebo právnická osoba pôsobiaca v oblasti podľa § 3 ods. 1; podnet sa podáva do 31. mája príslušného roka.

(3) Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky môže požiadať o zaujatie stanoviska k podnetu štátny orgán, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, za ktorú sa má udeliť štátna cena Jozefa Miloslava Hurbana. Štátny orgán je povinný predložiť stanovisko do 15 dní odo dňa doručenia žiadosti.

(4) Podnet podľa odseku 2 obsahuje

a) meno, priezvisko, akademické tituly a vedecko-pedagogické tituly, dátum narodenia a adresu bydliska toho, v prospech koho sa predkladá podnet; ak ide o kolektív, jeho názov alebo iné označenie a meno, priezvisko, akademické tituly a vedecko-pedagogické tituly, dátum narodenia a adresu bydliska každého jeho člena,

b) zdôvodnenie podnetu.

§ 5 – (1) S udelením štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana je spojená finančná odmena vo výške 25-násobku priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky zverejnenej Štatistickým úradom Slovenskej republiky za predchádzajúci rok zaokrúhlený nahor na celé euro.

(2) Náklady spojené s udelením štátnej ceny Jozefa Miloslava Hurbana vrátane finančnej odmeny podľa odseku 1 sa uhrádzajú z rozpočtovej kapitoly Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky.

Štátna cena Alexandra Dubčeka

§ 6 – (1) Udelením štátnej ceny Alexandra Dubčeka oceňuje vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) jednotlivca alebo kolektív, ktorý sa významne zaslúžil o rozvoj v oblasti hospodárstva, vedy a techniky, školstva, kultúry, umenia, športu, sociálnej oblasti alebo v inej oblasti spoločenského života, alebo za významné šírenie dobrého mena Slovenskej republiky v zahraničí. Štátnu cenu Alexandra Dubčeka možno udeliť aj občanovi iného štátu.

(2) Štátna cena Alexandra Dubčeka pozostáva z listiny o udelení štátnej ceny Alexandra Dubčeka s vyobrazením Alexandra Dubčeka.

(3) Ocenenému patrí čestný titul „Nositeľ štátnej ceny Alexandra Dubčeka“.

(4) Štátna cena Alexandra Dubčeka sa slávnostne odovzdáva spravidla pri príležitosti štátneho sviatku. Štátnu cenu Alexandra Dubčeka možno slávnostne odovzdať aj pri príležitosti významného životného jubilea toho, komu sa má štátna cena Alexandra Dubčeka udeliť, alebo v iný deň, ak tak rozhodne vláda.

(5) Ak sa udeľuje štátna cena Alexandra Dubčeka *in memoriam*, slávnostne sa odovzdá pozostalému manželovi, prípadne inej blízkej osobe. Medzi príbuznými rozhoduje stupeň príbuzenstva a pri rovnakom stupni príbuzenstva má prednosť vekovo staršia osoba.

§ 7 – (1) Podnet na udelenie štátnej ceny Alexandra Dubčeka (ďalej len „podnet“) môže podať fyzická osoba alebo právnická osoba.

(2) Podnet sa podáva vláde prostredníctvom Úradu vlády Slovenskej republiky (ďalej len „úrad vlády“) do konca roka, ktorý predchádza roku, v ktorom sa má štátna cena udeliť. Pri príležitosti významného životného jubilea treba podať podnet v dostatočnom časovom predstihu. Vláda môže udeliť štátnu cenu aj bez podnetu.

(3) Podnet obsahuje

a) meno, priezvisko, akademické tituly a vedecko-pedagogické tituly, dátum narodenia a adresu bydliska toho, v prospech koho sa predkladá podnet; ak ide o kolektív, jeho názov alebo iné označenie a meno, priezvisko, akademické tituly a vedecko-pedagogické tituly, dátum narodenia a adresu bydliska každého jeho člena,

b) zdôvodnenie podnetu,

c) príležitosť, pri ktorej sa má slávnostne odovzdať štátna cena Alexandra Dubčeka.

§ 8 – (1) Vláda rozhoduje o udelení štátnej ceny Alexandra Dubčeka na základe vyjadrenia poradného orgánu vlády Slovenskej republiky (ďalej len „poradný orgán“), ktorý na tento účel zriadi; štatút poradného orgánu schvaľuje vláda.

(2) Úrad vlády predloží podnet pred rokovaním vlády poradnému orgánu na vyjadrenie.

(3) Úrad vlády môže požiadať o zaujatie stanoviska k podnetu štátny orgán, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, za ktorú sa má udeliť štátna cena Alexandra Dubčeka.

Štátny orgán je povinný predložiť stanovisko do 15 dní odo dňa doručenia žiadosti, inak sa na jeho stanovisko nemusí prihliadať.

§ 9 – (1) S udelením 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 kalendárny rok, v ktorom sa predloží podnet, zaokrúhlený nahor na celé euro.

(2) Náklady spojené s udelením štátnej ceny Alexandra Dubčeka vrátane finančnej odmeny podľa odseku 1 sa uhrádzajú z rozpočtovej kapitoly úradu vlády. Správu vecí štátnej ceny a úlohy spojené s organizačným, administratívnym a technickým zabezpečením činnosti poradného orgánu vykonáva úrad vlády.

§ 10 - Účinnosť

Tento zákon nadobúda účinnosť 1. januára 2018.

VI.

Vlastný meritórny prieskum ústavného súdu

56. Právna úprava vyznamenaní nesie veľký význam, pretože je súčasťou vyjadrovania a kultivovania suverenity a štátnosti. Vyznamenania sú tak previazané tiež s oblasťou štátnych symbolov (čl. 8 a 9 ústavy) a sviatkového práva (zákon č. 241/1993 Z. z. o štátnych sviatkoch, dňoch pracovného pokoja a pamätných dňoch v znení neskorších predpisov; § 11 ods. 1 zákona o vyznamenaniach). Sú výrazom reprezentácie Slovenskej republiky prezidentom (čl. 101 ods. 1 ústavy).

Ústavný súd vníma úsilie prezidenta o presné vymedzenie jeho právomocí vo vzťahu k iným mociam vrátane právomoci udeľovať vyznamenania. Ústavný súd už rozhodoval, že zákonom nemožno zužovať ústavou dané právomoci prezidenta, napríklad pri menovaní vyšších štátnych funkcionárov podľa čl. 102 písm. h) (sp. zn. PL. ÚS 32/95 – menovanie náčelníka generálneho štábu). Predmetom konania je tak preskúmanie skutočností, či zmenou pojmu nedochádza k zúženiu ústavou stanovenej právomoci prezidenta republiky.

57. Vlastný meritórny prieskum ústavný súd rozdelil do troch častí, a to podľa sporných otázok, ktoré vyplynuli z argumentácie účastníkov a vlády. V prvej časti ústavný súd zodpovie na kľúčovú otázku položenú navrhovateľom, či je možné štátne ceny považovať za vyznamenania, resp. štátne vyznamenania. V druhej časti prieskumu posúdi súvisiacu otázku, či je udeľovanie štátnych cien podľa napadnutého zákona v rozpore s ústavným vymedzením právomoci prezidenta, resp. tiež právomocí predsedu národnej rady a vlády. Predmetom tretej časti prieskumu je posúdenie ústavnosti legislatívneho procesu pri prijímaní zákona o štátnych cenách.

VI.1 Ústavné vymedzenie pojmu vyznamenaní a štátnych cien

58. Kľúčovým sporom v preskúmvanej veci je, či sú štátne ceny štátnymi vyznamenaniami, ako to tvrdí prezident, alebo ide o inú formu ocenenia, ako to vyplýva z argumentácie národnej rady a (predovšetkým) vlády. Pre vyriešenie tohto sporu je potrebné zistiť, aké je ústavné vymedzenie pojmu vyznamenanie, ako je tento uvedený v čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy. Ustanovenie čl. 102 ods. 1 ústavy vymedzuje výlučné ústavné právomoci, ktoré je oprávnený vykonávať len prezident (aj keď prípadne na návrh iného štátneho orgánu alebo s jeho spolupodpisom). Pokiaľ to ústava výslovne nepripúšťa, výkon ústavných právomocí nie je možné prezidentovi odňať, teda nie je ani možné preniesť ich na iný orgán verejnej moci, a aj v prípade, že to ústava pripúšťa, je možné tak robiť len spôsobom ustanoveným v ústave. Z čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy vyplýva pre zákonodarnú pôsobnosť národnej rady obmedzenie, podľa ktorého národná rada nesmie udeľovanie „vyznamenaní“ zveriť žiadnemu inému orgánu verejnej moci.

59. Napriek tomuto zásadnému normatívnemu významu citovaného ustanovenia však toto ustanovenie pojem „vyznamenanie“ bližšie nevymedzuje, teda bližšie neurčuje žiadne jeho znaky. Zároveň však citované ustanovenie neobsahuje v sebe ani zákonnú výhradu, výslovne teda neodkazuje pri vymedzení tohto pojmu na zákon [ako to je napr. v čl. 102 ods. 1 písm. h) ústavy, podľa ktorého prezident vymenúva vyšších štátnych funkcionárov len v prípadoch, ktoré ustanoví zákon]. V nadväznosti na to je teda potrebné ustáliť, či ústavodarca pod týmto pojmom skutočne rozumel akékoľvek ocenenia či uznania

udeľované alebo priznávané štátnymi orgánmi, prípadne funkcionármi štátnych orgánov, tak, ako to v zásade naznačuje navrhovateľ vo svojej argumentácii. Ústava vo všeobecnosti obsahuje množstvo pojmov, ktoré sama nevymedzuje, ale ktoré odkazujú na inštitúty jednoduchého (podústavného) práva, teda predpokladajú ich existenciu a obsah (za všetky napríklad priestupky v čl. 121 ústavy). Podľa názoru ústavného súdu možno predpokladať, že ústavodarca v čase jej schválenia vychádzal z určitého stavu právneho poriadku a čerpal z jeho terminológie, a preto treba pri výklade pojmov, ktoré boli v čase schválenia príslušného ústavného ustanovenia určitým spôsobom používané v právnom poriadku platnom na území Slovenskej republiky, v zásade vychádzať z ich významu, aký mali v danom čase v tomto právnom poriadku, a tento všeobecný jazykový význam možno vziať za základ ďalšej metodologickej práce. Prirodzene, zo systematických súvislostí alebo z účelu danej ústavnej normy môže vyplynúť požiadavka širšej či užšej interpretácie. Zodpovedá však racionalite ústavodarcu začať pri výklade od bežného, ustáleného významu daného pojmu, aký mal v čase schválenia príslušnej ústavnej normy.

60. Práve z tohto dôvodu ústavný súd súhlasí s navrhovateľom, že pri výklade ústavného pojmu vyznamenaní je vhodným prostriedkom aj pohľad na historický vývoj ústavnej a zákonnej úpravy tejto problematiky, keďže na túto historickú tradíciu súčasná právna úprava nadväzuje. Vzhľadom na už uvedené preto ústavný súd pristúpil k prieskumu historického vývoja pojmu vyznamenaní a štátnych cien. Historický prieskum bol z dôvodu stručnosti a právnej kontinuity obmedzený na obdobie od roku 1918 až do súčasnosti, a pritom bol vynechaný vývoj právnej úpravy na našom území v období druhej svetovej vojny. Vyznamenania a ceny z doby neslobody zmieňuje ústavný súd technicky-argumentačne, nie hodnotovo (porov. m. m. § 21 ods. 1 písm. g) zákona o vyznamenaniach).

VI.1.1 Historický vývoj právnej úpravy vyznamenaní a štátnych cien

61. Po vzniku Československej republiky v roku 1918 boli zákonom č. 61/1918 Sb. jímž se zrušují šlechtictví, řády a tituly zrušené okrem šľachtických titulov aj dovtedajšie

rady a vyznamenania okrem výnimiek zavedených neskôr prijatým zákonom č. 243/1920 Sb., ktorým sa mení zákon o zrušení šlechtictví, řádů a titulů.

62. Ústava Československej republiky z roku 1920 (ústavná listina č. 121/1920 Sb.) vo svojom texte neobsahovala žiadnu zmienku o vyznamenaniach. Táto otázka bola upravená až v zákone č. 268/1936 Sb. o rádoch a tituloch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 268/1936 Sb.“), ktorý pod pojmom „vyznamenania“ rozumel predovšetkým „rády“ a „čestné odznaky“, ktoré so súhlasom prezidenta zriaďovala vláda. Prezident so súhlasom vlády vyznamenania prepožičiaval, na prepožičanie vyznamenania za statočnosť pred nepriateľom mohol prezident splnomocniť aj iné osoby.

63. V zmysle zákona č. 268/1936 Sb. mala vláda právomoc svojím uznesením zriaďovať a určovať podrobnosti udeľovania tzv. „pamätných odznakov“. Pri zriadení týchto pamätných odznakov sa však súhlas prezidenta nevyžadoval. Predmetný zákon pod pojmom vyznamenanie rozumel aj prejav „uznania za vynikajúcu činnosť alebo výkon vo verejnom záujme“, ktoré mohli prejavovať rovnako prezident, ako aj vláda, alebo dokonca aj členovia vlády (ustanovenie § 4 zákona č. 268/1936 Sb.). Podrobnosti mala stanoviť svojím nariadením vláda so súhlasom prezidenta.

64. Pri hodnotení tohto obdobia teda možno konštatovať, že pojem vyznamenaní zahŕňal rôzne druhy verejných prejavov uznania s výnimkou titulov, ktoré boli upravené osobitne. Aj tieto verejné prejavy však mali svoju hierarchiu a boli realizované odlišným spôsobom (prepožičanie, udelenie, prejav) a rôznymi štátnymi orgánmi. Právna úprava bola výlučne na zákonnej úrovni.

65. Po druhej svetovej vojne bola prijatá odlišná právna úprava. Podľa § 74 ods. 1 bodu 9 Ústavy Československej republiky (ústavný zákon č. 150/1948 Zb.) mal prezident republiky právomoc prepožičiavať vyznamenania, pokiaľ k tomu nesplnomocnil iný orgán, zároveň mal aj právomoc udeľovať československým občanom súhlas na prijatie cudzozemských vyznamenaní.

66. V zmysle zákona č. 247/1949 Sb. o vyznamenaniach a čestných uznaniach v znení neskorších predpisov sa však zreteľne odlišovali „vyznamenania“ a „čestné uznania“, čo vyplýva nielen z názvu, ale aj zo systematického delenia tohto zákona. Vyznamenania totiž boli upravené v prvej časti tohto zákona, zatiaľ čo čestné uznania v druhej časti zákona. Vyznamenania sa delili na „rady“ a „ďalšie vyznamenania“, a pritom rady sa prepožičiavali za „vynikajúce zásluhy o Československú republiku, najmä o jej pracujúci ľud, ďalej za zvlášť významnú tvorivú činnosť, ako aj za úspešný a vynikajúci čin veliteľský alebo za hrdinstvo pri obrane vlasti“. Ostatné vyznamenania sa prepožičiavali „za vynikajúcu činnosť alebo výkon, alebo za zvlášť vynikajúcu statočnosť, odhodlanosť alebo obetavosť, prejavené v prospech celku“. Všetky vyznamenania zriaďovala so súhlasom prezidenta vláda, prepožičiaval ich prezident, resp. ním poverený orgán.

67. Naproti tomu „čestné uznania“ sa delili na „čestné tituly“, „verejné uznania“ a „pamätné odznaky“. Čestné tituly a pamätné odznaky zriaďovala vláda, na ich zriadenie sa nevyžadoval súhlas ani splnomocnenie prezidenta. Osobitnú pozornosť treba venovať verejným uznaniam, podrobnosti o ktorých mala stanoviť vláda nariadením, ktoré mohla vydať len so súhlasom prezidenta (§ 7 ods. 4 zákona č. 247/1949 Sb.). Práve na základe tohto zákonného zmocnenia bolo prijaté nariadenie č. 147/1950 Sb.

68. „Štátne ceny“ teda predstavovali druh „čestných uznání“, konkrétne išlo o „verejné uznania“. Z materiálneho hľadiska sa štátne ceny udeľovali „za vynikajúce tvorivé výkony, ktoré obohatili ľudské poznanie, vytvorili umelecké hodnoty alebo inak prispeli na socialistickú výstavbu našej vlasti“. Štátne ceny sa udeľovali v prvej skupine za diela, výkony alebo objavy z odboru vied spoločenských, prírodných, matematických, lekárskech a technických; v druhej skupine za vynikajúce vynálezy a zdokonalenia metód výrobných procesov; v tretej skupine za diela alebo výkony z odboru písomníctva, výtvarníctva, divadla, hudby, umeleckej a dokumentárnej kinematografie a užitej grafiky. Štátne ceny mali v prvej a druhej skupine tri stupne, v tretej skupine dva stupne.

69. So štátnymi cenami bolo spojené udelenie čestného titulu „laureát štátnej ceny“, právo nosiť tmavočervenú stužku lemovanú bielym a modrým prúžkom s vavrínovou

vetvičkou a peňažné plnenie. Z dôvodu komparácie s finančnou odmenou upravenou v zákone o štátnych cenách považuje ústavný súd za dôležité uviesť aj konkrétne sumy:

- v prvej skupine pri prvom stupni 200 000 Kčs, pri druhom stupni 100 000 Kčs, pri treťom stupni 50 000 Kčs,
- v druhej skupine pri prvom stupni 150 000 Kčs, pri druhom stupni 100 000 Kčs, pri treťom stupni 50 000 Kčs,
- v tretej skupine pri prvom stupni 100 000 Kčs, pri druhom stupni 50 000 Kčs.

70. Nariadenie č. 147/1950 Sb. bolo dvakrát novelizované, a to vládnym nariadením č. 7/1955 Zb. o štátnych cenách Klementa Gottwalda, ktorým boli okrem iného všetky štátne ceny premenované na „ceny Klementa Gottwalda“, a vládnym nariadením č. 15/1957 Zb. o odmenách k štátnym cenám Klementa Gottwalda, ktoré stanovilo odlišnú sumu peňažných plnení spojených so štátnymi cenami.

Ústavný súd si pritom uvedomuje, že v zmysle nariadenia č. 147/1950 Sb. udeľoval štátne ceny prezident, avšak v kontexte ústavného prieskumu je podstatné, že tieto štátne ceny mohol prezident udeľovať len na základe návrhu vlády.

71. Pri hodnotení tejto právnej úpravy možno uzavrieť, že čestné uznania boli na normatívnej úrovni odlišené od vyznamenaní. Za relevantnú možno v tomto kontexte považovať skutočnosť, že niektoré čestné uznania boli vo výlučnej právomoci vlády, t. j. pre ich zriadenie a udelenie nebol vôbec potrebný súhlas alebo splnomocnenie prezidenta. Ak by sa teda čestné uznania považovali za vyznamenania, tento stav by bol v rozpore s textom vtedajšej ústavy. Ďalším rozdielom bolo, že vyznamenania sa prepožičiavali, zatiaľ čo čestné uznania sa udeľovali. Napokon samotná ústava neobsahovala žiadne ustanovenia o čestných uznaniach, právomoc udeľovať čestné uznania teda vyplývala výlučne zo zákona. Štátne ceny pritom patrili do kategórie čestných uznání ako jedna z foriem tzv. „verejných uznání“. Z už uvedeného vyplýva, že štátne ceny ako formu čestných uznání nie je možné podľa vtedajších právnych predpisov považovať za vyznamenania. Osobitným znakom štátnych cien bolo, že vláda ich mohla zriaďovať len so súhlasom prezidenta, čo zrejme zvyšovalo ich význam spolu s prívlastkom štátna. Tento súhlas však nemožno stotožňovať s vtedy existujúcou ústavnou možnosťou splnomocniť iný

orgán na prepožičiavanie vyznamenaní, pretože išlo o súhlas so zriadením čestného uznania, nie s udelením už existujúceho vyznamenania. Išlo tu teda o odlišnú zo zákona (nie ústavy) vyplývajúcu delenú právomoc vlády a prezidenta zriaďovať osobitnú formu spoločenského uznania zásluh. Podmienku súhlasu prezidenta pre zriadenie štátnych cien (verejných uznání) možno vysvetliť tiež tým, že štátne ceny (verejné uznania) mohol okrem iných orgánov udeľovať aj samotný prezident.

72. Ústava Československej socialistickej republiky z 11. júla 1960 (ústavný zákon č. 100/1960 Zb.) upravovala právomoc prezidenta prepožičiavať vyznamenania v čl. 62 ods. 1 bode 9. Podľa tohto ústavného článku mal prezident republiky právomoc prepožičiavať vyznamenania, ak na to nespĺnomocní iný orgán. Oproti predchádzajúcej ústavnej úprave sa teda v sledovanej právomoci prezidenta udeľovať (prepožičiavať) vyznamenania nič nezmenilo. Z prijatia novej ústavy preto nemožno vyvodzovať, že by s touto skutočnosťou bola spojená zmena obsahu, pokiaľ ide o pojem vyznamenanie.

73. Aj po prijatí ústavy z 11. júla 1960 zostal účinným zákon č. 247/1949 Sb., k zmene však došlo, pokiaľ ide o nariadenie č. 147/1950 Sb., ktoré bolo zrušené a nahradené vládny nariadením č. 139/1960 Zb. o udeľovaní štátnych cien Klementa Gottwalda. V zmysle vládneho nariadenia č. 139/1960 Zb. o udeľovaní štátnych cien Klementa Gottwalda udeľoval štátne ceny Klementa Gottwalda prezident, avšak v kontexte ústavného prieskumu je podstatné, že tieto štátne ceny mohol prezident udeľovať len na základe návrhu vlády.

Vládne nariadenie č. 139/1960 Zb. o udeľovaní štátnych cien Klementa Gottwalda bolo neskôr zrušené a nahradené nariadením č. 29/1962 Zb., tým však nedošlo k žiadnym pre predmet konania podstatným zmenám. V zmysle nariadenia č. 29/1962 Zb. udeľoval štátne ceny Klementa Gottwalda prezident, avšak v kontexte ústavného prieskumu je podstatné, že tieto štátne ceny mohol prezident udeľovať len na základe návrhu vlády.

74. K podstatnej zmene došlo prijatím zákona č. 62/1962 Zb. o udeľovaní vyznamenaní, ktorým bol zrušený zákon č. 247/1949 Sb. Prijatý zákon upravil druhy a udeľovanie vyznamenaní a inú formu ocenení výslovne neupravoval. Vo svojom § 9

ods. 1 však tento zákon stanovil, že dosiaľ existujúce vyznamenania a čestné uznania sa udeľujú za zásluhy podľa dovtedy platných predpisov. V tomto zákonom ustanovení sa tak naďalej výslovne rozlišovali vyznamenania a čestné uznania, čo platí aj pre ostatné odseky § 9 zákona č. 62/1962 Zb. Aj po prijatí tohto zákona sa tak popri vyznamenaniach udeľovali aj čestné uznania, medzi ktoré patrili aj štátne ceny. Ústavný súd upozorňuje na skutočnosť, že tieto sa naďalej udeľovali podľa nariadenia č. 29/1962 Zb., ktoré bolo vydané na vykonanie v tom čase už zrušeného zákona č. 247/1949 Sb. (teda nie na vykonanie zákona č. 62/1962 Zb.).

75. Ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii v znení neskorších predpisov upravoval právomoc prezidenta vo vzťahu k vyznamenaniam v čl. 61 ods. 1 písm. i) – „prezident prepožičiava vyznamenania, ak na to nespĺnomocní iný orgán“. Uvedená úprava sa teda oproti predchádzajúcej ústavnej úprave nijako nezmenila, rovnako zostala zachovaná aj dovtedajšia zákonná a podzákonná právna úprava.

76. Pre definovanie pojmu vyznamenaní, resp. štátnych cien možno za významné považovať aj neskoršie prijatie zákona č. 21/1975 Zb. „o udieľaní štátnych cien Klementa Gottwalda“ z 26. marca 1975 (ďalej len „zákon č. 21/1975 Zb.“). Z uvedeného je zrejmé, že z historického pohľadu neobstojí záver navrhovateľa o tom, že štátne ceny boli udeľované na základe zákonov, ktorých hlavným predmetom úpravy boli vyznamenania. Od roku 1975 boli štátne ceny udeľované na základe osobitného zákona, ktorý upravoval výlučne štátne ceny. Ďalšou zmenou, ktorú uvedený zákon priniesol, bola skutočnosť, že štátne ceny boli zriadené priamo zákonom, t. j. na ich zriadenie sa nevyžadoval súhlas prezidenta (§ 1 zákona č. 21/1975 Zb.). Od prijatia tohto zákona preto nie je správny ani záver navrhovateľa o tom, že podmienkou zriadenia štátnych cien bol súhlas prezidenta.

77. V zmysle zákona č. 21/1975 Zb. sa štátne ceny udeľovali (nie prepožičiavali), a to len na návrh vlády (§ 2 zákona č. 21/1975 Zb.). Tým sa štátne ceny významne líšili od vyznamenaní, ktoré mal prezident právo prepožičať aj bez návrhu iných štátnych orgánov (pozri § 1 a § 3 zákona č. 62/1962 Zb.). Nič na tom nemení ani skutočnosť, že v § 4 predmetného zákona sa v súvislosti s laureátmi štátnych cien hovorí

ako o „vyznamenaných“. Popísaný historický vývoj podľa názoru ústavného súdu svedčí o tom, že štátne ceny nepatrili do pojmu vyznamenania a boli osobitným druhom spoločenského ocenenia a tieto rozdiely boli príslušnou právnou úpravou v priebehu času ešte zvýraznené.

78. Platí to aj pre vývoj po roku 1989, keď bez zmeny ústavnej úpravy boli štátne vyznamenania upravené zákonom č. 404/1990 Zb. o štátnych vyznamenaniach Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ďalej len „zákon č. 404/1990 Zb.“). Právo udeľovať, zapožičiavať alebo odnímať vyznamenania mal prezident Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ustanovenie § 8 zákona č. 404/1990 Zb.). Štátne vyznamenania vymedzil zákon taxatívne, a to Rad Bieleho leva, Rad Tomáša Garrigue Masaryka, Rad Milana Rastislava Štefánika, Medaila Za hrdinstvo, Medaila Za zásluhy. Zároveň bol zrušený zákon č. 21/1975 Zb., keďže podľa § 18 zákona č. 404/1990 Zb. od účinnosti tohto zákona nebolo možné udeľovať alebo zapožičiavať rady, medaily alebo iné obdobné ocenenia podľa doterajších právnych predpisov.

79. V Slovenskej republike však bol prijatý zákon Slovenskej národnej rady č. 191/1990 Zb. o Národnej cene Slovenskej republiky zo 17. mája 1990, ktorá sa udeľovala „jednotlivcom alebo kolektívom ako prejav uznania za vynikajúce zásluhy o Slovenskú republiku a o Slovákov doma i v zahraničí, za tvorivé výsledky alebo výkony v oblasti vedy, umenia a kultúry, ktoré obohatili ľudské poznanie alebo vytvorili veľké kultúrne a umelecké hodnoty.“ (ustanovenie § 1 citovaného zákona).

80. Národnú cenu udeľovalo „Predsedníctvo Slovenskej národnej rady po prerokovaní vo výboroch Slovenskej národnej rady“ a návrhy mohli podávať „poslanci Slovenskej národnej rady, výbory Slovenskej národnej rady, vláda Slovenskej republiky, iné štátne orgány, organizácie a občania“ (ustanovenie § 2 citovaného zákona). S udelením Národnej ceny bola spojená finančná odmena (ustanovenie § 3 ods. 3 citovaného zákona).

81. Možno preto konštatovať, že právna úprava po roku 1990 nadviazala na predchádzajúci právny stav, keď boli vyznamenania a ceny upravené osobitnými

zákonmi ako odlišné formy spoločenského uznania. O tom môže svedčiť aj skutočnosť, že tú istú osobu bolo možné oceniť štátnym vyznamenaním, ako aj Národnou cenou. Ako príklad možno uviesť Dominika Tatarku, ktorému bola v roku 1990 udelená Národná cena Slovenskej republiky *in memoriam* a v roku 1991 Rad Tomáša Garrigue Masaryka *in memoriam*; ale aj Eugena Suchoňa, ktorému bola v roku 1991 udelená Národná cena Slovenskej republiky a v roku 2008 prepožičané štátne vyznamenanie Rad Ľudovíta Štúra I. triedy *in memoriam* (už podľa novej právnej úpravy uvedenej ďalej).

82. Prijatím súčasného znenia ústavy došlo k zmene ústavnej úpravy vyznamenaní len v tom zmysle, že tieto sa udeľujú, nie prepožičiavajú. V predchádzajúcom texte už ústavný súd niekoľkokrát tento rozdiel pripomenul, preto ho na tomto mieste stručne vysvetlí, a to s poukazom na historicky, kultúrne, ako aj právne blízku Českú republiku. Podľa čl. 63 ods. 1 písm. h) Ústavy Českej republiky (ústavný zákon č. 1/1993 Sb.) prezident Českej republiky prepožičiava a udeľuje štátne vyznamenania, ak na to nespĺnomocní iný orgán. Rozdiel medzi prepožičaním a udelením vyznamenanania spočíva v tom, že v prípade prepožičania sa samotné vyznamenanie (insígnie, vyznamenania) po smrti vyznamenaného vracia kancelárii prezidenta Českej republiky, zatiaľ čo listina o prepožičaní vyznamenanania zostáva pozostalým. Pri udelení vyznamenanania zostáva pozostalým rovnako samotné vyznamenanie, ako aj listina o udelení vyznamenanania (k tomu pozri SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 462 a 463; prípadne aj RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kolektiv. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 623.).

83. Po prijatí ústavy a rozdelení bývalej Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky bol na území Slovenskej republiky prijatý zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 37/1994 Z. z. o štátnych vyznamenananiach v znení neskorších predpisov, ktorý upravoval výlučne vyznamenania. Týmto zákonom bol zároveň zrušený aj zákon Slovenskej národnej rady č. 191/1990 Zb. o Národnej cene Slovenskej republiky. Samotný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 37/1994 Z. z. o štátnych vyznamenananiach v znení neskorších predpisov bol neskôr zrušený a nahradený v súčasnosti platným a účinným zákonom

o vyznamenaniach. Napokon v roku 2017 došlo k prijatiu napadnutého zákona o štátnych cenách.

84. Vývoj právnej úpravy vyznamenaní, resp. štátnych cien po roku 1993 bol pritom podľa názoru ústavného súdu podobný aj v už spomínanej Českej republike. Ústavné zmocnenie prezidenta na prepožičiavanie a udeľovanie štátnych vyznamenaní je podrobnejšie upravené v zákone č. 157/1994 Sb. o štátnych vyznamenaniach Českej republiky. Napriek tejto prezidentovej výlučnej právomoci sú však na území Českej republiky udeľované aj štátne ceny, a to bez súhlasu či splnomocnenia prezidenta. Úpravu udeľovania štátnych cien obsahuje nariadenie vlády č. 5/2003 Sb. o oceneniach v oblasti kultúry, udeľovaných Ministerstvom kultúry Českej republiky v znení neskorších predpisov. Toto nariadenie je vykonávacím predpisom k zákonu č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlách a o zmene niektorých súvisiacich zákonov (rozpočtové pravidlá) v znení neskorších predpisov. Tento stav pritom nebol dosiaľ predmetom sporu a nepovažuje sa za protiústavný. Možno preto uzavrieť, že ani s prídavným menom „štátny“ sa v podmienkach Českej republiky nepovažujú ceny za vyznamenania.

85. Na základe uvedenej historickej analýzy ústavný súd rekapituluje, že v období existencie spoločnej československej štátnosti existovala forma spoločenského uznania označená ako „štátne ceny“ len v rozmedzí rokov 1949 – 1990. Na normatívnej úrovni boli priamo odlišené od vyznamenaní vo formálnej i v materiálnej rovine, a to osobitne po roku 1975, odkedy sa udeľovali na základe osobitných zákonov. V sledovanom období tiež boli podľa každej z ústav vyznamenania prepožičiavané, avšak ceny boli udeľované. Argumenty prezidenta v prospech zhody vyznamenaní a štátnych cien preto nemožno považovať za presvedčivé. Ústavný súd tiež upozorňuje na skutočnosť, že problematické či diskutabilné je aj tvrdenie prezidenta o tom, že ústavný text upravujúci právomoc prezidenta udeľovať štátne vyznamenania dnes a v minulosti bol rovnaký. Podľa textu ústavy z roku 1920, ktorá je z dobového hľadiska vnímaná ako ústava demokratického zriadenia, totiž podliehali všetky právomoci prezidenta kontrasignácii vlády (§ 68 ústavnej listiny č. 121/1920 Sb. – „Jakýkoli presidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje k své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády.“).

86. V rokoch 1990 – 1994 bola platná a účinná paralelná právna úprava štátnych vyznamenaní a Národných cien Slovenskej republiky, ktoré udeľovalo predsedníctvo zákonodarného orgánu Slovenskej republiky. Udeľovanie národných cien nebolo v minulosti namietané ako spochybňovanie právomocí prezidenta udeľovať štátne vyznamenania. Ako už ústavný súd uviedol, tieto ceny a vyznamenania boli udeľované nezávisle od seba, dokonca aj tým istým osobám. Historický vývoj teda smeroval k čoraz väčšej diferenciacii vyznamenaní a cien, čoho dôkazom je aj súčasný právny stav v Českej republike a Slovenskej republike. V závere tejto časti ústavný súd konštatuje, že zákon o štátnych cenách, ktorý prijala národná rada 11. októbra 2017, v tomto kontexte nevybočuje z históriou daného rámca.

VI.1.2 Formálne znaky vyznamenaní a štátnych cien

87. Rozdielny charakter vyznamenaní a štátnych cien podľa ústavného súdu zvyrazňujú aj ich formálne znaky. Ústavný súd pritom poukazuje na jeden zo znakov, ktorý považuje za podstatný a ktorý nebol v argumentácii účastníkov konania zohľadnený. S udelením vyznamenania je totiž vždy spojené právo nosiť insígnie tohto vyznamenania, t. j. právo nosiť vonkajší, viditeľný znak spoločenského ocenenia. Právo nosiť insígnie bolo s vyznamenaniami späté podľa už uvedenej historickej úpravy a je podrobne upravené aj v súčasnom zákone o vyznamenaníach. Ide pritom o právo, ktoré má len vyznamenaný, t. j. toto právo nie je prenosné. O význame tohto znaku svedčí aj komparácia s právnymi poriadkami okolitých krajín, ktorú využíva ústavný súd prirodzene len podporne vzhľadom na značnú viazanosť vyznamenaní na osobitosti štátnosti jednotlivých krajín. Právo nosiť insígnie je s vyznamenaním spojené aj v okolitých krajinách (Česká republika, Rakúska republika, Maďarsko, Poľská republika), ale napríklad aj v Litovskej republike, v ktorej o ústavnom vymedzení pojmu vyznamenaní už rozhodol Ústavný súd Litovskej republiky (pozri nasledujúci bod odôvodnenia). Definičným znakom ústavného pojmu vyznamenanie je teda aj právo nosiť insígnie tohto ocenenia. Podľa súčasnej právnej úpravy štátnych cien v Slovenskej republike, ale aj v Českej republike však so štátnymi cenami nie je spojené právo nosiť insígnie tohto ocenenia. Štátne ceny z tohto pohľadu nie sú vyznamenaniami. Je vhodné pripomenúť, že so štátnymi cenami Klementa Gottwalda bolo v minulosti

spojené právo nosiť insígnie; zo súčasnej právnej úpravy je však zrejmé, že právo nosiť insígnie nie je na rozdiel od vyznamenaní podstatným znakom štátnych cien. Zmena zákonnej právnej úpravy je tu pritom podstatná, pretože štátne ceny boli upravené vždy iba na zákonnej úrovni. Práve na tomto mieste a len v súvislosti so štátnymi cenami ústavný súd považuje za správny dôraz vlády na vôľu súčasného zákonodarcu.

88. Ďalším významným formálnym znakom je existencia peňažného plnenia spojeného s ocenením. Toto peňažné plnenie bolo a aj v súčasnosti je spojené výlučne so štátnymi cenami. Naopak, pre vyznamenania nie je udeľovanie finančnej odmeny typické. Uvedené platí rovnako pre Slovenskú republiku a Českú republiku, okrem toho však s vyznamenaniami nie je spojené udeľovanie peňažnej odmeny ani v Rakúskej republike a Poľskej republike. Určitou výnimkou je Maďarsko (pozri v bode 100 odôvodnenia tohto nálezu). V Litovskej republike sa dokonca podľa rozhodnutia Ústavného súdu Litovskej republiky považuje skutočnosť, že s vyznamenaniami nie je spojené peňažné plnenie, za ústavný princíp (rozhodnutie vo veci sp. zn. 16/03-17/03-18/03 dostupné na <http://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2015/08/2006-05-12_n_ruling.pdf>). Ani z tohto pohľadu tak štátne ceny nie sú vyznamenaniami.

89. Pokiaľ ide o ďalšie formálne znaky tak, ako ich uviedol navrhovateľ, aj tu vykazujú štátne vyznamenania a štátne ceny odlišnosti. Platí to pre a) oceňujúci subjekt, ktorým je pri vyznamenaní Slovenská republika, zatiaľ čo pri štátnych cenách predseda národnej rady, resp. vláda; b) udeľujúci subjekt, ktorým je pri vyznamenaní prezident, zatiaľ čo pri štátnych cenách sú tieto subjekty totožné s oceňujúcimi subjektami; c) návrh na udelenie, ktorý pri vyznamenaní môže podať národná rada, vláda alebo ich možno udeliť aj bez návrhu, zatiaľ čo pri štátnych cenách podáva návrh Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky (štátna cena J. M. Hurbana), resp. sa udeľuje bez návrhu (štátna cena A. Dubčeka); d) podnet na udelenie, ktorý pri vyznamenaní môže podať len štátny orgán alebo iná poverená osoba, zatiaľ čo pri štátnych cenách to môžu byť fyzické osoby a právnické osoby, ktoré pôsobia v oblasti, v ktorej sa cena udeľuje (štátna cena J. M. Hurbana), resp. fyzické osoby a právnické osoby alebo môže byť udelená

aj bez podnetu (štátna cena A. Dubčeka); e) možnosť splnomocniť na udelenie inú osobu, ktorá je daná len pri vyznamenaniach.

90. Aj z prehľadu už uvedených formálnych znakov preto vyplývajú značné rozdiely medzi vyznamenaniami a štátnymi cenami.

VI.1.3 Materiálne znaky vyznamenaní a štátnych cien

91. Podľa § 1 zákona o vyznamenaniach „udelením štátnych vyznamenaní a iných vyznamenaní Slovenskej republiky oceňuje Slovenská republika mimoriadne zásluhy o Slovenskú republiku, jej vznik, o vznik a budovanie demokratickej spoločnosti, mimoriadne zásluhy alebo významné zásluhy o obranu a bezpečnosť Slovenskej republiky, mimoriadne výsledky alebo významné výsledky práce, hrdinské činy a iné významné činy“. Ide o všeobecne vymedzené dôvody udeľovania štátnych vyznamenaní, ktoré sú podrobnejšie precizované pri jednotlivých druhoch štátnych vyznamenaní.

92. Z už uvedeného všeobecného vymedzenia zásluh, ktoré sa udeľovaním vyznamenaní oceňujú, je zrejmé, že pri štátnych cenách možno hovoriť o podobných dôvodoch ich udeľovania. Podľa § 1 zákona o štátnych cenách sa tieto udeľujú za zásluhy, výsledky práce alebo činy mimoriadne významné pre rozvoj jednotlivých oblastí spoločenského, ekonomického alebo kultúrneho života v Slovenskej republike. Štátna cena Jozefa Miloslava Hurbana sa potom udeľuje konkrétne za mimoriadne významné zásluhy, výsledky práce alebo pôsobenie v oblasti legislatívy, práva, rozvoja demokracie alebo ústavnosti v Slovenskej republike (§ 3 ods. 1 zákona o štátnych cenách). Štátnu cenu Alexandra Dubčeka vláda udeľuje za významne zásluhy o rozvoj v oblasti hospodárstva, vedy a techniky, školstva, kultúry, umenia, športu, sociálnej oblasti alebo v inej oblasti spoločenského života, alebo za významné šírenie dobrého mena Slovenskej republiky v zahraničí (§ 6 ods. 1 zákona o štátnych cenách).

93. Ústavný súd však súhlasí s vládou v tom, že ide o prirodzený jav, keďže pri udeľovaní akýchkoľvek spoločenských ocenení je spoločným znakom ocenenie určitého

pozitívneho prínosu jednotlivcov alebo kolektívov pre spoločnosť. Ide o ocenenie ich zásluh, resp. spoločenského dobra, o ktoré sa pričínili. Len tento spoločný znak preto nemôže byť spôsobilý viesť k záveru, že vyznamenania a štátne ceny sú zhodným druhom ocenení.

VI.1.4 Zhrnutie

94. Na záver tejto časti možno uzavrieť, že z prehľadu historického vývoja vyznamenaní a štátnych cien, porovnania ich formálnych znakov, ako aj komparácie ich právnej úpravy vyplýva, že vyznamenania sú osobitnou formou spoločenského ocenenia, s ktorým je spojené právo nosiť insígnie, na druhej strane však s týmto ocenením nie je spojené peňažné plnenie. Pre štátne ceny je, naopak, poskytovanie peňažného plnenia charakteristické a právo nosiť insígnie nie je možné považovať za pojmový znak štátnych cien.

95. Ak by mal teda pojem vyznamenaní podľa čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy v súlade s argumentáciou navrhovateľa zahŕňať aj štátne ceny, musel by byť tento pojem vykladaný rozširujúco, na takýto postup však nie je daný dôvod. Okrem rozličnej charakteristiky vyznamenaní a štátnych cien tomu podľa názoru ústavného súdu bráni aj odlišný význam, resp. hierarchia jednotlivých druhov prejavov spoločenského uznania. Skutočnosť, že do ústavného pojmu vyznamenaní nie sú zahrnuté aj štátne ceny totiž vyzdvihuje spoločenský význam a dôležitosť štátnych vyznamenaní a právomoc prezidenta pri ich udeľovaní. Tejto otázke sa však ústavný bude venovať v nasledujúcej časti odôvodnenia.

VI.2 Ústavná právomoc udeľovať vyznamenania a štátne ceny

96. Vzhľadom na už uvedenú charakteristiku vyznamenaní a štátnych cien na tomto mieste ústavný súd konštatuje, že do ústavnej právomoci prezidenta Slovenskej republiky udeľovať vyznamenania podľa čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy nepatrí právomoc udeľovať štátne ceny, ktoré sú od vyznamenaní odlišným druhom spoločenského uznania. Prijatím

zákona o štátnych cenách teda nebol predmetný ústavný článok dotknutý a tvrdenia navrhovateľa o protiústavnosti napadnutej legislatívy v tejto časti preto nie sú dôvodné.

97. Z pohľadu predmetu konania sú nasledujúce závery týkajúce sa ústavnej právomoci prezidenta udeľovať vyznamenania už len v polohe *obiter dictum*.

98. Z komparatívneho hľadiska je zaujímavá situácia v Českej republike, kde, ako to už bolo uvedené, samotná Ústava Českej republiky vo vzťahu k prezidentovi hovorí výslovne o právomoci prepožičiavať a udeľovať štátne vyznamenania. Práve na základe tohto rozdielu uvádza odborná literatúra, že okrem štátnych vyznamenaní existujú, resp. môžu existovať aj ďalšie „neštátne“ vyznamenania, ktoré neudeľuje prezident Českej republiky, ale iné osoby, napr. ministri vlády (pozri SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 462 a 463; obdobne aj RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kolektiv. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 623.). Príkladom „neštátnych“, rezortných vyznamenaní môžu byť aj v Českej republike vojenské vyznamenania, ktoré zriaďuje Ministerstvo obrany Českej republiky [§ 7 ods. 1 písm. e) zákona č. 219/1999 Sb. o ozbrojených silách Českej republiky v znení neskorších predpisov].

99. Situácia v Poľskej republike je podobná ako na našom území. Ústava Poľskej republiky vo svojom čl. 138 ustanovuje, že prezident Poľskej republiky je oprávnený udeľovať rady a vyznamenania. Ide pritom o výsostnú právomoc prezidenta, pri realizácii ktorej sa nevyžaduje kontrasignácia zo strany predsedu vlády (čl. 144 ods. 3 bod 16 Ústavy Poľskej republiky). Ústavný text hovorí o vyznamenaníach a radoch všeobecne, t. j. nijako bližšie nešpecifikuje, či prezident udeľuje všetky vyznamenania a rady alebo len niektoré z nich, resp. len niektorý druh vyznamenaní a radov. Právomoc prezidenta udeľovať vyznamenania je podrobnejšie upravená v zákone o radoch a vyznamenaníach zo 16. októbra 1992. Tento zákon pritom rozlišuje „štátne vyznamenania“, ktoré udeľuje prezident, a „ministerské“ vyznamenania, ktoré sú udeľované príslušnými ministrami alebo

vedúcimi ústredných orgánov štátnej správy. Tieto vyznamenania sú prejavom uznania jednotlivcom za zásluhy v rámci príslušných rezortov.

100. Podľa čl. 9 ods. 4 písm. f) Základného zákona Maďarska má prezident Maďarska právomoc udeľovať „vyznamenania“, „ceny“ a „tituly“ uvedené v zákone a tiež udeľuje súhlas s nosením cudzích vyznamenaní. Zákon č. CCII z roku 2011, ktorý upravuje udeľovanie vyznamenaní, rozlišuje medzi „štátnymi vyznamenaniami“ a „ostatnými vyznamenaniami“. Štátne vyznamenania môže udeľovať výlučne prezident a nie sú s nimi spojené žiadne peňažné plnenia. Ostatné vyznamenania zriaďuje svojimi nariadeniami vláda, resp. v rozsahu svojej pôsobnosti ich môže zriadiť a udeľovať aj prezident, predseda Ústavného súdu Maďarska, komisár pre základné práva, súdna rada, predseda národného kontrolného úradu, generálny prokurátor, predsedovia samosprávnych celkov, členovia vlády, predseda Národnej banky Maďarska, miestne zastupiteľstvá a veliteľ armády. Zákon však striktno stanovuje, že tieto vyznamenania nesmú byť identické, resp. nesmú vyzeráť ako štátne vyznamenania. Od štátnych vyznamenaní sa ostatné vyznamenania líšia aj tým, že spolu s nimi môžu byť poskytované aj finančné plnenia.

101. V Rakúskej republike väčšinu vyznamenaní udeľuje prezident a táto právomoc sa považuje za typickú pre hlavu štátu, napriek tomu však existujú aj vyznamenania udeľované inými verejnými funkcionármi. Napríklad predseda federálnej vlády má právomoc udeliť vyznamenanie osobám, ktoré v prospech štátu vykonávali dobrovoľnícku činnosť. Z porovnávaných krajín jedine v Litovskej republike platí, že všetky vyznamenania udeľuje výlučne prezident. Táto právomoc patrí prezidentovi podľa čl. 84 ods. 22 Ústavy Litovskej republiky. Podľa čl. 67 ods. 18 Ústavy Litovskej republiky sú vyznamenania Litovskej republiky zriaďované zákonom prijatým litovským Seimasom (parlamentom). Tento ústavný článok hovorí o „štátnych“ vyznamenaníach, v právnom poriadku Litovskej republiky však nie sú zavedené iné, „neštátne“ vyznamenania.

102. Možno preto konštatovať, že dlhodobá a dotknutými subjektami akceptovaná prax na území Slovenskej republiky, ako aj v okolitých krajinách vychádza z toho, že právomoc prezidenta udeľovať štátne uznania a ocenenia nie je výlučná. Takéto ocenenia

a uznania môžu udeľovať a dokonca aj zriaďovať aj ostatné štátne orgány. Rozhodujúce je však to, že hierarchicky najvýznamnejšie, t. j. vyznamenania, môže udeľovať len prezident, prípadne ním splnomocnený orgán. Ostatné uznania a ocenenia však môžu udeľovať okrem prezidenta aj iné štátne orgány.

103. Právomoc udeľovať najvýznamnejšie štátne ocenenia a uznania – vyznamenania tak patrí medzi prerogatívy hlavy štátu. Ide o nezastupiteľné právomoci, keďže ich môže realizovať len prezident (iný orgán len s jeho splnomocnením) a neprechádzajú v čase, keď prezident nevykonáva svoju funkciu, na predsedu vlády ani na predsedu národnej rady (porov. čl. 105 ods. 1 ústavy). Výkon právomoci udeľovať vyznamenania sa neviaže na kontrasignáciu žiadneho iného ústavného orgánu, prezident ju môže realizovať autonómne, na základe svojho vlastného uváženia. Príslušný článok ústavy týkajúci sa vyznamenaní je pomerne strohý, nešpecifikuje, ktoré vyznamenania prezident udeľuje, dáva mu len možnosť, opäť podľa vlastného uváženia, splnomocniť na udeľovanie vyznamenaní iný orgán. Konkretizujúcim právnym predpisom vo vzťahu k predmetnému ustanoveniu ústavy je zákon o vyznamenaniach, ktorý jednak taxatívne určuje, aké vyznamenania sa zriaďujú, jednak stanovuje mechanizmus ich udeľovania. Limitom vykonávania tejto ústavnej právomoci prezidenta je práve vykonávacia zákonná úprava (čl. 102 ods. 4 ústavy), ktorá explicitne stanovuje materiálne i formálne podmienky na udeľovanie vyznamenaní prezidentom.

104. Už uvedené závery vedú aj k odpovedi na ďalšiu otázku týkajúcu sa právomoci prezidenta podľa čl. 101 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého je prezident hlavou Slovenskej republiky, ktorú reprezentuje navonok i dovnútra. Pripomíname, že navrhovateľ tu argumentoval rovnakým významom štátnych cien a vyznamenaní. Tento názor však ústavný súd nepovažuje za správny, o čom zreteľne svedčí aj jeden z formálnych znakov vyznamenaní. V zmysle § 1 zákona o vyznamenaniach totiž udeľuje vyznamenania Slovenská republika, čo je plne v súlade s už uvedeným ústavným článkom. Takéto ustanovenia však zákon o štátnych cenách neobsahuje, t. j. štátne ceny nie sú udeľované v mene Slovenskej republiky. Z tejto skutočnosti vyplýva, že štátne ceny sú nielen odlišným, ale hierarchicky aj nižším stupňom spoločenského ocenenia. Túto skutočnosť

prítom vo svojom vyjadrení uviedla aj vláda, ktorá má sama právomoc štátne ceny udeľovať. Rovnako historický prieskum, ktorý ústavný súd vykonal ako reakciu na navrhovateľovu argumentáciu, preukazuje, že v období rokov 1949 – 1990 boli štátne ceny oceneniami štátu (pozri § 1 nariadenia č. 147/1950 Sb., § 1 vládneho nariadenia č. 139/1960 Zb. o udeľovaní štátnych cien Klementa Gottwalda, § 1 nariadenia č. 29/1962 Zb., § 1 zákona č. 21/1975 Zb.) a na podklade tejto skutočnosti o ich udelení rozhodoval prezident ako hlava štátu na návrh vlády. Navrhovateľom napadnutý právny predpis však vo svojom normatívnom texte kritizované štátne ceny na rozdiel od právneho stavu účinného do roku 1990 explicitne necharakterizuje ako ocenenia Slovenskej republiky. Táto odlišnosť potom logicky vytvára základ pre právnu reguláciu, ktorá udeľovanie štátnej ceny J. M. Hurbana a štátnej ceny A. Dubčeka nezveruje do právomoci hlavy Slovenskej republiky, ale do právomoci iných štátnych orgánov či štátnych funkcionárov. Opísaný základ je napriek jeho zakotveniu v podústavnom právnom predpise akceptovateľný aj z ústavného hľadiska a nevytvára riziko vyprázdnenia ústavnej normy zákonným právnym predpisom. Z materiálneho uhla pohľadu totiž ústavný súd zastáva názor, podľa ktorého neodpušiteľnou črtou ústavného pojmu „vyznamenanie“ podľa čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy je prvok ocenenia Slovenskej republiky ako štátneho útvaru suverénneho navonok i dovnútra, ako aj zastupovaného prezidentom navonok a dovnútra (čl. 101 ods. 1 druhá veta ústavy). Napokon i formálne nazeranie tu pôsobí podporne, no významovo nezanedbateľne, pretože je vyjadrené vo výslovnom ústavnom oprávnení zákonodarcu ustanoviť podrobnosti o výkone ústavných právomocí prezidenta (čl. 102 ods. 4 ústavy).

105. Prijatím zákona o štátnych cenách preto nebola dotknutá právomoc prezidenta ako reprezentanta Slovenskej republiky. Ústavný súd pre úplnosť poznamenáva, že existencia hierarchie, resp. rozličných stupňov ocenení je pre spoločenské uznanie zo strany štátnych orgánov typická (pozri napríklad triedy štátnych vyznamenaní podľa zákona o vyznamenaniach).

106. Problematika ústavných kompetencií vo vzťahu k udeľovaniu spoločenských ocenení tým však nie je uzavretá, pretože navrhovateľ upozornil na skutočnosť, že aj zákonná právomoc udeľovať štátne ceny musí byť zakotvená a vykonávaná na základe

ústavy a v jej medziach (čl. 2 ods. 2 ústavy). Súhlasne s názorom národnej rady a vlády tu však ústavný súd dodáva, že ústavným základom pre udeľovanie štátnych cien je vo vzťahu k predsedovi národnej rady čl. 89 ods. 2 písm. f) ústavy a v prípade vlády čl. 119 písm. r) ústavy. Predmetné články ústavy všeobecne odkazujú na vykonávanie iných právomocí, o ktorých to ustanovuje zákon, nejde však o možnosť prostredníctvom zákona umožniť dotknutým subjektom vykonávať akékoľvek právomoci. Základným obmedzením je, aby výkon tejto právomoci nebol v rozpore s ústavnými právomocami iných štátnych orgánov. V tejto súvislosti však už ústavný súd konštatoval, že právomoc udeľovať štátne ceny nie je v rozpore s právomocami prezidenta upravenými v čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy. Okrem toho však právomoc udeľovať štátne ceny vo vzťahu k predsedovi národnej rady a vláde nemožno považovať za prekračujúcu hranice ústavného postavenia (právomocí) týchto orgánov, keďže možnosť prejavit' spoločenské ocenenie záslužnej činnosti majú pravidelne aj iné štátne orgány ako prezident. Vo vzťahu k predsedovi národnej rady potom možno z historického hľadiska pripomenúť už spomínanú Národnú cenu Slovenskej republiky (pozri bod 79 odôvodnenia tohto nálezu); z komparatívneho hľadiska možno spomenúť existenciu Strieborných pamätných medailí Senátu Českej republiky, ktoré udeľuje predseda Senátu Českej republiky významným osobnostiam z radov vedcov, umelcov, športovcov a ďalších verejných činiteľov, ktorí vynikajú vo svojich odboroch alebo svojimi výnimočnými činmi či schopnosťami (pozri <http://www.senat.cz/cinnost/pametni_medaile/index.php>). Možno preto uzavrieť, že napadnutým zákonom upravená právomoc udeľovať štátne ceny nie je v rozpore ani s čl. 2 ods. 2 ústavy.

VI.3 Ústavnosť legislatívneho procesu pri prijímaní zákona o štátnych cenách

107. Navrhovateľ namietal rozpor zákona o štátnych cenách s čl. 2 ods. 2 ústavy aj pre svojvoľné a hrubé porušenie legislatívneho procesu. V návrhu na začatie konania argumentoval tým, že dôvodová správa neobsahuje odôvodnenie, prečo „... má národná rada prijať zákon, ktorý presahuje rámec ústavných právomocí zákonodarného orgánu. Z dôvodovej správy nie je jasné, aké dôvody viedli k zriadeniu štátnych cien ako paralelných štátnych vyznamenaní bez toho, aby ich zriadenie malo oporu v ústave.“.

V replike potom doplnil, že rokovanie o zákone, ktorý nemá dôvodovú správu, predstavuje svojvoľné a hrubé porušenie legislatívneho procesu, ktoré nie je možné nijako konvalidovať.

108. Ústavný súd zdôrazňuje, že účelom dôvodovej správy je v prvom rade oboznámiť poslancov s podstatou navrhovanej úpravy, aby mohli uplatniť svoju demokratickú vôľu, ktorá však na dôvodovú správu nie je viazaná (porov. II. ÚS 514/2012, bod 4.5), a preto sú štandardy dôvodovej správy tradične uvedené v zákone o rokovacom poriadku (§ 68 zákona o rokovacom poriadku národnej rady, zákon č. 56/1969 Zb. o rokovacom poriadku Federálneho zhromaždenia Československej socialistickej republiky). Až následne je dôvodová správa interpretačnou pomôckou pôsobiacou navonok, spravidla pre justíciu a právnu vedu. Z uvedeného vyplýva, že nedostatky dôvodovej správy v zásade nemôžu spôsobovať záťaž legislatívneho procesu, ktoré by mohli byť namietané po schválení zákona.

109. V ďalšej časti odôvodnenia ústavný súd vyjadrí stanovisko k argumentom navrhovateľa, ktoré sa týkajú dôvodovej správy. Náležitosti dôvodovej správy pri poslancekom návrhu zákona, akým bol aj návrh zákona o štátnych cenách, sú upravené v § 68 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku národnej rady, ktorý je v tejto otázke *lex specialis* k § 7 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z. Podľa § 68 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku národnej rady platí: „Dôvodová správa musí obsahovať zhodnotenie súčasného stavu najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky s uvedením dôvodov potreby novej zákonnej úpravy, spôsobu jej vykonávania, jej hospodárskeho a finančného dosahu, najmä vplyvu na rozpočet verejnej správy, nároku na pracovné sily a organizačné zabezpečenie, ako aj rozbor ďalších otázok nevyhnutný na všestranné posúdenie návrhu zákona. V dôvodovej správe sa musí uviesť súlad návrhu zákona s ústavou, súvislosť s inými zákonmi a medzinárodnými zmluvami a súlad návrhu zákona s právom Európskej únie vypracovaný formou doložky zlučiteľnosti tohto návrhu s právom Európskej únie. Dôvodová správa obsahuje okrem všeobecnej časti aj odôvodnenie jednotlivých ustanovení návrhu zákona.“

110. Formálne náležitosti (členenie) dôvodovej správy sú upravené v poslednej vete už citovaného zákonného ustanovenia a tieto dôvodová správa k návrhu zákona o štátnych cenách spĺňa, keďže sa delí na všeobecnú a osobitnú časť. Vo všeobecnej časti sa dôvodová správa venuje predovšetkým cieľu navrhovanej právnej úpravy. Osobitná časť sa potom venuje jednotlivým ustanoveniam navrhovaného zákona. Z formálneho hľadiska preto preskúmaná dôvodová správa spĺňa zákonom predpísané náležitosti.

111. Pokiaľ ide o obsah dôvodovej správy, v jej všeobecnej časti navrhovatelia zákona o štátnych cenách uviedli, že cieľom predkladaného návrhu zákona je ustanoviť každoročné udeľovanie štátnej ceny Alexandra Dubčeka, ktorou vláda Slovenskej republiky oceňuje činy a aktivity jednotlivcov alebo spoločných kolektívov, ktoré boli mimoriadne prínosné pre rozvoj jednotlivých sfér spoločenského, kultúrneho a ekonomického života v Slovenskej republike za uplynulý kalendárny rok. Predkladatelia návrhu zákona o štátnych cenách vo všeobecnej časti ďalej stručne konštatovali právomoc vlády, resp. vecne príslušných ministerstiev na udeľovanie štátnej ceny, odôvodňujú jej zmysel a význam, uvádzajú frekvenciu a konkrétny dátum jej udeľovania, ako aj existenciu s cenou spojenej finančnej odmeny. Predkladatelia návrhu zákona o štátnej cene v závere deklarujú, že návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, s právom Európskej únie, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná. V osobitnej časti sú potom stručne odôvodňované jednotlivé zákonné ustanovenia.

112. Z hľadiska obsahu sa tak dôvodová správa k zákonu o štátnych cenách nevenuje štátnej cene Jozefa Miloslava Hurbana, to je však spôsobené skutočnosťou, že právna úprava udeľovania tejto ceny sa stala súčasťou predmetného zákona až na základe pozmeňovacích a doplnovacích návrhov na rokovaní výboru národnej rady pre kultúru a médiá, a to uznesením č. 69 z 31. augusta 2017. Predmetné uznesenie je k dispozícii aj na webovom sídle národnej rady a je z neho zrejmé, že pozmeňovací a doplnovací návrh bol riadne odôvodnený v súlade s § 78 zákona o rokovanom poriadku národnej rady a bol následne aj schválený gestorským výborom, a to uznesením č. 71 z 12. septembra 2017

(pre podrobnosti ústavný súd odkazuje na webové sídlo národnej rady, keďže tieto skutočnosti neboli ani predmetom námietok vo vzťahu k dodržaniu legislatívnych pravidiel pri prijímaní zákona o štátnych cenách). Z tohto pohľadu teda k porušeniu príslušných právnych predpisov nedošlo.

113. Na základe už uvedených skutočností ústavný súd uzatvára, že navrhovateľova námietka proti obsahovým nedostatkom dôvodovej správy nie je dôvodná. V súlade s § 68 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku národnej rady bol totiž v dôvodovej správe uvedený súlad návrhu zákona s ústavou, hoci išlo len o strohé vyhlásenie bez podrobnejšej argumentácie, pokiaľ ide o vzťah zákona o štátnych cenách k právomoci prezidenta udeľovať vyznamenanie. Práve táto argumentácia navrhovateľovi v dôvodovej správe chýbala. Ústavný súd tu však uvádza, že uvedenie súladnosti navrhovaného zákona v dôvodovej správe implicitne svedčí o tom, že navrhovatelia zákona o štátnych cenách zvažili všetky ústavné súvislosti. Je pritom možné, že tieto súvislosti nepovažovali za také významné, aby sa im podrobnejšie venovali, resp. mohli považovať súlad zákona s ústavou za celkom zjavný bez potreby sa mu podrobnejšie venovať. Požiadavka na detailnú odpoveď na všetky možné otázky, resp. aspekty navrhovanej právnej úpravy, ktoré navrhovatelia zákona o štátnych cenách sami nemuseli pokladať za osobitne dôležité, a to dokonca pod následkom spochybňovania zákonnosti a ústavnosti legislatívneho procesu, by podľa názoru ústavného súdu nebola primeraná.

114. Pri tomto závere berie ústavný súd na vedomie charakter dôvodovej správy, ktorá nemá záväznú povahu a slúži ako podklad pre ďalší legislatívny proces, počas ktorého možno otvoriť ďalšie súvisiace otázky. Takto to bolo aj v prípade návrhu zákona o štátnych cenách, pri ktorom sa poslanci národnej rady venovali otázkam vzájomného vzťahu vyznamenaní a štátnych cien, resp. právomoci prezidenta (pozri prepisy rozpráv zo 7. volebného obdobia národnej rady, z 18. schôdze národnej rady konanej 14. júna 2017, 19. schôdze národnej rady konanej 14. septembra 2017 a 21. schôdze národnej rady konanej 10. a 11. októbra 2017).

115. Ani z tohto pohľadu tak podľa názoru ústavného súdu k porušeniu legislatívnych pravidiel pri prijímaní zákona o štátnych cenách nedošlo. Možno preto uzavrieť, že pri prijatí zákona o štátnych cenách postupovala národná rada v rámci svojich právomocí vymedzených ústavou a zákonom, t. j. neporušila pri tom čl. 2 ods. 2 ústavy.

116. V rámci *obiter dictum* potom ústavný súd dodáva, že aj keby podľa navrhovateľa nedostatočný obsah dôvodovej správy považoval pri prísnejšom výklade § 68 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku národnej rady za porušenie pravidiel legislatívneho procesu, nešlo by v danom prípade o dôvod protiústavnosti zákona o štátnych cenách. Podobne totiž k náležitostiam dôvodovej správy ústavný súd už v minulosti pristúpil v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 3/09. V odôvodnení svojho nálezu v predmetnej veci uviedol: „Napriek tomu, že v dôvodovej správe k napadnutej novele zákona o zdravotnom poistení nie je explicitne vyjadrený ňou sledovaný verejný záujem, ústavný súd nepovažuje za vhodné len na tomto základe zásadným spôsobom spochybníť ústavnú akceptovateľnosť napadnutej právnej úpravy. Aj z obsahu napadnutej novely zákona o zdravotných poisťovniach totiž možno implicitne vyvodit' minimálne všeobecný zámer zákonodarcu zabezpečiť zmenami v platnej právnej úprave poistencom kvalitnejšie a efektívnejšie poskytovanie zdravotnej starostlivosti (t. j. obdobný zámer, aký bol sledovaný pôvodnou právnou úpravou), a to maximalizáciou využitia finančných prostriedkov z verejného zdravotného poistenia na úhradu zdravotnej starostlivosti. Inou otázkou je, či možno týmito zmenami právnej úpravy tento zámer aj efektívne naplniť“ (pozri s. 51 nálezu v predmetnej veci).

117. Už uvedený záver tu preto možno parafrázovať tak, že aj keď v dôvodovej správe nie je explicitne a podrobne vysvetlený vzťah napadnutej právnej úpravy k právomoci prezidenta udeľovať vyznamenania, tento vzťah je možné vyvodit' z obsahu napadnutej právnej úpravy a samotnej ústavy, ako to ústavný súd už urobil.

118. Ústavný súd volí triezvy prístup k posudzovaniu legislatívneho procesu, majúci na mysli minimalizáciu zásahov do právomoci iných orgánov. Treba tiež dodať, že pri posudzovaní ústavnosti právnej úpravy z dôvodu namietaných nedostatkov

legislatívneho procesu musí ústavný súd vo všeobecnosti postupovať zdržanlivo, pretože tým zasahuje do oblasti parlamentnej suverenity, do ktorej patrí aj kontrola parlamentu (národnej rady) nad priebehom prijímania zákonov. Parlamentná suverenita je pritom ústavný princíp, ktorý za dôležitý považuje a uznáva napr. aj Európsky súd pre ľudské práva (pozri k tomu rozhodnutie vo veci Karácsony a ďalší proti Maďarsku, sťažnosti č. 42461/13 a č. 44357/13, bod 142 odôvodnenia; otázke parlamentnej suverenity sa ústavný súd venoval aj vo svojom rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/2017, ktorá sa týkala zákona o rokovacom poriadku národnej rady).

119. Zdržanlivosť ústavného súdu sa v tejto otázke prejavuje tým, že ústavný súd rešpektuje pomerne širokú mieru úvahy národnej rady pri regulácii svojich vnútorných pomerov a zasahuje do nej len v nevyhnutných prípadoch. Takto ústavný súd pristupoval ku kontrole ústavnosti legislatívneho procesu aj v už spomínanom náleze vo veci sp. zn. PL. ÚS 48/03, v ktorom uviedol, že „výsostné postavenie národnej rady potvrdzuje záver o tom, že pochybenia v postupe národnej rady pri rokovaní o návrhoch zákonov sú pochybeniami, ktoré sa majú a musia odstrániť alebo napraviť samotným postupom národnej rady alebo jej orgánov. Proti procesnému postupu národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhov zákonov nie je prípustný žiaden opravný prostriedok. Riešenie takých pochybení je vo výlučnej kompetencii národnej rady (jej orgánov a poslancov), čo je dôsledok jej postavenia v sústave orgánov verejnej moci (čl. 72 ústavy).“.

120. Miera regulácie svojich vnútorných procesov zo strany parlamentu však nie je neobmedzená a jej hranice boli v predmetnom náleze vymedzené takto: „Na tomto mieste ústavný súd pripomína, že porušenie noriem ústavného procesu pred národnou radou je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou.“

121. Otázku hraníc svojej kontroly nad zákonodarným procesom v národnej rade potom ústavný súd ešte precizoval (aj keď len v rámci *obiter dictum*) vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 29/05, v ktorom, nadväzujúc na tú časť rozhodnutia vo veci sp. zn. PL. ÚS 48/03, ktorá je uvedená v predchádzajúcom bode 120 dodal: „Citovaný

právny názor vychádza vo všeobecnosti zo zákazu svojvôle v postupe orgánov verejnej moci a v konkrétnych okolnostiach schvaľovania napadnutého zákona zo zákazu svojvôle v zákonodarnom procese ako princípu, ktorý treba podľa názoru ústavného súdu považovať za integrálnu súčasť princípu právneho štátu vyjadreného v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy. Ústavný súd sa stotožňuje s tvrdením navrhovateľov zákona o štátnych cenách, že pri schvaľovaní zákona o preukazovaní pôvodu majetku došlo k závažnému porušeniu zákona o rokovanom poriadku, a zdôrazňuje, že nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade v konečnom dôsledku nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku.“

122. Z už uvedených rozhodnutí vyplýva, že porušenie pravidiel legislatívneho procesu môže samo osebe spôsobiť protiústavnosť prijatého zákona len vtedy, ak ide o závažné a svojvoľné konanie zákonodarcu. Inými slovami, porušenie pravidiel legislatívneho procesu musí nadobudnúť ústavnú intenzitu, teda týmto konaním musí dôjsť k vážnemu porušeniu ústavných práv alebo princípov. Pri porušení ústavných práv pritom možno hovoriť napríklad o ústavných právach poslancov národnej rady pri výkone ich mandátu. Pokiaľ ide o ústavné princípy, ide tu predovšetkým o princíp právneho štátu, ktorý môže byť porušený prijatím nedostatočne kvalitnej legislatívy v dôsledku porušovania či obchádzania pravidiel legislatívneho procesu.

123. Aj v prípade, ak by ústavný súd nedostatočné odôvodnenie dôvodovej správy v danej veci považoval za rozporné so zákonnou právnou úpravou legislatívneho procesu, nemalo by toto porušenie ústavnú intenzitu, keďže neboli tvrdené a ani zistené zásadné porušenia ústavných práv či princípov a výsledkom legislatívneho procesu je ústavne súladná právna úprava.

VII.

Záver

124. Ústavný súd konštatuje, že napadnutý zákon neoberá prezidenta o žiadne z jeho oprávnení. Kompetenciou vlády a predsedu národnej rady udeľovať ocenenia za určité zásluhy nie je obmedzené výsadné právo prezidenta udeľovať tie osobitné štátne ocenenia, ktoré sa označujú ako vyznamenania a s ktorými sú výlučne spojené osobitné počty a uznanie. Vzhľadom na všetky už uvedené skutočnosti ústavný súd konštatuje, že prijatím zákona o štátnych cenách nedošlo k porušeniu ústavy v čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 písm. i) ústavy. Ústavný súd preto návrhu prezidenta nevyhovel tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.

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

V Košiciach 12. februára 2020