



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 1/2024-30

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditsa, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca), Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade čl. II a čl. III zákona č. 7/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s Ústavou Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

- Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
- Návrhu na pozastavenie účinnosti **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

- Ústavnému súdu bol 30. januára 2024 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade čl. II a čl. III zákona č. 7/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „novela kompetenčného zákona“), s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 30 ods. 4 a čl. 102 ods. 1 písm. h) ústavy.
- V merite veci navrhovateľka namieta zmenu súčasného spôsobu menovania predsedov Štatistického úradu Slovenskej republiky a Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, ako aj rozšírenie dôvodov, na základe ktorých môžu byť predsedovia týchto úradov odvolaní z funkcie. Tieto zmeny v zákonnej úprave podľa názoru navrhovateľky zasahujú do jej výlučnej ústavnej právomoci menovať vyšších štátnych funkcionárov a zároveň retroaktívne zasahujú aj do práva súčasných predsedov daných úradov na prístup k voleným a iným verejným funkciám.

3. Vo vzťahu k námietkam týkajúcim sa nesúlady napadnutých ustanovení s ústavnou úpravou menovacej pôsobnosti prezidenta a vlády navrhovateľka dôvodí, že *«zákonodarca sa v dôvodovej správe a samozrejme ani v diskusii (ktorá bola zredukovaná kvôli skrátenému legislatívnemu konaniu na rozpravu v parlamente, kde parlamentná opozícia „diskutovala“ sama so sebou z dôvodu neprítomnosti alebo neochoty poslancov vládnej väčšiny zapojiť sa do rozpravy) nevysporiadal s požiadavkou Ústavy, podľa ktorej vyšších štátnych funkcionárov menuje prezident [čl. 102 ods. 1 písm. h)]. Naproti tomu, v čl. 119 písm. m) Ústavy, pri výpočte právomocí vlády, ústava hovorí, že vláda vymenúva „štátnych funkcionárov“. Rozlišovanie medzi „vyššími štátnymi funkcionármi“ a „štátnymi funkcionármi“ je významné a nie je vecou náhody. Okrem iného je vyjadrením del'by moci v štáte a ochrany pred prílišnou koncentráciou moci v rukách jednej zložky moci alebo jej časti. Tzn. ide o vyjadrenie systému vzájomných brzd a protiváh ako súčasť princípu del'by moci podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy. Rovnako tak je aj vyjadrením významu a postavenia vyššieho štátneho funkcionára a faktu, že tento nepodlieha priamemu vplyvu a kontrole politickej moci, ktorej je vláda najzreteľnejším stelesnením, resp. že tento funkcionár nie je z výkonu svojej funkcie politicky zodpovedný vláde.».*

4. Vo vzťahu k zásahu do práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy navrhovateľka o. i. uvádza, že *«dôvody na odvolanie predsedu Štatistického úradu a predsedu Úradu pre dohľad v zmysle napadnutých ustanovení sú použiteľné kedykoľvek, čo znamená fakticky neobmedzenú možnosť vlády odvolať „nepohodlných“ predsedov oboch štátnych orgánov. Napadnuté ustanovenia vo svojej podstate znamenajú, že vláda bude môcť odvolať predsedov týchto dvoch štátnych orgánov kedykoľvek, čím sa títo fakticky stanú za výkon svojej funkcie politicky zodpovední vláde. Uvedené je v priamom rozpore s konceptom odbornosti a politickej nezávislosti, ktorú zákon obom štátnym orgánom výslovne priznáva a explicitne ustanovuje, že nesmú podliehať vplyvu žiadnych iných orgánov verejnej moci.».* Zároveň podľa nej napadnuté ustanovenia majú *„negatívny dopad na právnu istotu (čl. 1 ods. 1 Ústavy) vo veciach aplikácie noriem o odvolávaní dotknutých dvoch verejných funkcionárov aj z toho dôvodu, že so zmenou vlády môže dôjsť k nepredvídateľnej interpretácii a aplikácii týchto vágnych a flexibilných zákonom formulovaných dôvodov na odvolanie predsedov týchto štátnych orgánov.“.*

5. Navrhovateľka nachádza tiež nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, a to v dôsledku skráteného legislatívneho konania, v ktorom bola novela kompetenčného zákona schválená. V tejto súvislosti navrhovateľka tvrdí, že *«zo strany zákonodarcu došlo pri prijímaní napadnutých ustanovení k porušeniu ustanovenia zákona o rokovacom poriadku a hrubému a svojvoľnému nerešpektovaniu zákonných pravidiel zákonodarného procesu, pričom spôsob priebehu nezákonne skráteného legislatívneho konania v parlamente (v pléne parlamente počas rozpravy nediskutoval s parlamentnou opozíciou žiaden z poslancov vládnej väčšiny a dokonca neboli fyzicky ani len prítomní v sále) nekonvenoval princípu slobodnej súťaže politických názorov, princípu ochrany a zohľadnenia parlamentnej menšiny a princípu pluralizmu názorov pri tvorbe legislatívy. Vládna väčšina, ktorá zastrešuje aj predkladateľa napadnutých ustanovení (t. j. vládu), nechala v skrátenom legislatívnom konaní v obmedzenom čase parlamentnú opozíciu sa počas rozpravy tzv. „vyrozprávať do tmy“. Parlamentná menšina tak mohla v skrátenom legislatívnom konaní prísť v rozprave s akýmkoľvek argumentom, avšak bez nároku na to, aby sa s ním zástupca predkladateľa alebo poslanci vládnej väčšiny vôbec náležite oboznámili, nieto seriózne zaoberali.».*

6. Navrhovateľka tiež ústavnému súdu navrhuje, aby pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení. V tejto súvislosti uvádza, že vláda bude môcť „hneď v deň nadobudnutia účinnosti napadnutých ustanovení (t. j. dňa 1. februára 2024) odvolať predsedov oboch štátnych orgánov podľa nových pravidiel a zasiahnuť tak na podklade retroaktívnej právnej úpravy do ich práv podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy, keďže vymenovaní do funkcií boli za účinnosti iných pravidiel odvolávaní (tzn. ide o zmenu pravidiel počas hry).“. Zároveň podľa jej názoru „reálne hrozí, že v prípade odvolania dotknutých predsedov Štatistického úradu a Úradu pre dohľad a prípadnej sťažnosti na ústavný súd pre porušenie ich práv podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy už nebude možné aj v prípade konštatovania porušenia ich práv ústavným súdom uviesť ich postavenie do stavu pred porušením práva (reinstalovať ich do funkcií a o to menej, ak vláda na ich miesta vymenuje nových predsedov týchto štátnych orgánov) a plne reparať porušenie ich práv.“.

7. Navrhovateľka je presvedčená, že „reálne, bezprostredne a konkrétnym spôsobom môže dôjsť v prípade ďalšej účinnosti a aplikovateľnosti napadnutých ustanovení v praxi k porušeniu základných práv a slobôd dotknutých predsedov Štatistického úradu a Úradu pre dohľad podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy, a to pre retroaktívne aplikovanie nových zákonných dôvodov pre ich odvolanie z funkcií vládou. Hrozí, že porušenie ich práv odvolaním z funkcií nebude (ani potenciálnym výrokom ústavného súdu o porušení ich práv) možné vrátiť do pôvodného stavu, a o to menej v prípade, ak vláda na ich funkcie vymenuje podľa napadnutých ustanovení nových predsedov.“.

8. Navrhovateľka teda ústavnému súdu navrhuje, aby i) uznesením rozhodol, že návrh prijíma na ďalšie konanie v celom rozsahu, a až do rozhodnutia vo veci samej pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení a aby ii) vo veci samej nálezom vyslovil nesúlad napadnutých ustanovení s označenými článkami ústavy.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

9. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

10. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľka podala návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy [pozri tiež § 74 písm. b) zákona o ústavnom súde].

11. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovateľka v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila Národnú radu Slovenskej republiky, ktorá napadnuté zákonné ustanovenia prijala.

12. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľka v návrhu označila jednotlivé ustanovenia právneho predpisu, ktorých nesúlad namieta, a uviedla dôvody, ktoré ju viedli k záveru o ich nesúlade s konkrétnymi článkami ústavy. Ústavný súd považuje za potrebné tieto dôvody podrobiť meritórnemu prieskumu.

13. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu.

III.

K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení

14. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na konanie o súlade právnych predpisov, 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. Navrhovateľka odôvodňuje svoj návrh bezprostrednou a nezvratnou povahou hrozby pre základné práva a slobody tých verejných funkcionárov, ktorí boli do príslušných funkcií menovaní počas platnosti predchádzajúcej právnej úpravy (body 6 a 7).

15. Ústavný súd sa už k podmienkam na pozastavenie účinnosti zákonnej úpravy v kontexte hrozby pre ľudské práva opakovane vyslovil, keď uviedol, že „článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie ústavného súdu rozhodovať o pozastavení účinnosti na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: ohrozenie základných práv a slobôd, hrozba značnej hospodárskej škody alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Je zrejmé, že každý z týchto predpokladov je iný a iné musia byť aj podmienky ich aplikácie. Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu bude zúžený chránený rozsah chráneného priestoru jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude podmieňovaný (sťažovaný) ich výkon neprimeranými podmienkami či prekážkami (porovnaj napr. PL. ÚS 1/02 – obmedzovanie slobody slova kriminalizáciou ohovárania, PL. ÚS 29/05 – hrozba, že prebiehajúce konania priamo zasiahnu do ochrany súkromia a majetku).“ (PL. ÚS 24/2019-26, bod 43).

16. Špecifikujúc tieto všeobecné východiská do podrobnejšej podoby, ústavný súd dospel k záveru, že „je potrebné rozlišovať predovšetkým medzi priamymi a nepriamymi dôsledkami právnej normy (porovnaj uznesenie PL. ÚS 17/2014-51 – platba za prístup do distribučnej sústavy). Priame dôsledky spočívajú v samotnej existencii a účinkoch napadnutých ustanovení už v ich abstraktnej podobe, v interferencii s inými právnymi normami právneho poriadku.“ (ibid., bod 44). Okrem toho musí ústavný súd pri posudzovaní, či bol naplnený predmetný dôvod na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení, „vziať taktiež do úvahy (a) štandard práv (právnú pozíciu) jednotlivcov pred napadnutou právnou úpravou, (b) rozsah, v akom bol daný štandard zmenený novou právnou úpravou, a k (c) čomu smeruje návrh na pozastavenie a návrh meritórneho rozhodnutia. Ďalej je dôležité prihliadať na (d) reverzibilitnosť právnej pozície jednotlivcov [(ne)napraviteľnosť záťaž]

spôsobených napadnutou právnou úpravou] a prirodzene tiež na (e) charakter základného práva, o ktorého ohrozenie ide.“ (ibid., bod 45).

17. V neskoršom rozhodnutí č. k. PL. ÚS 5/2022-43 ústavný súd tieto závery ucelene sformuloval do nasledujúcej podoby: „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 pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná, na jednej strane a hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúlad sa namieta, princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porovnaj uznesenie sp. zn. PL. ÚS 24/2019, bod 42) a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp del'by moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 8/2017). Pridržiavajúc sa svojej už stabilizovanej judikatúry k možnosti pozastaviť účinnosť napadnutých právnych noriem, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva, ústavný súd uvádza, že k pozastaveniu pristúpi na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú záver o bezprostrednom ohrození týchto hodnôt. Ohrozenie základných práv alebo slobôd v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutých ustanovení je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétnosti ohrozenia základných práv alebo slobôd nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktoré v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodnia 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 (PL. ÚS 26/2019, bod 21).“ (body 18 – 19).

18. Pri posudzovaní uvedených podmienok nemožno opomenúť skutkový a právny stav, ktorý je daný v čase jeho rozhodovania o návrhu na pozastavenie účinnosti. Navrhovateľka pritom danosť konkrétnej, reálnej a bezprostrednej hrozby pre ľudské práva vzťahla na konkrétne osoby, ktoré v čase podania jej návrhu stáli na čele Štatistického úradu Slovenskej republiky a Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, a z dôvodov, ktorými svoj návrh odôvodnila (s. 20 návrhu), vyplýva, že táto hrozba sa vzťahuje práve na tieto „dotknuté osoby“. V dôsledku postupu vlády, ktorá ich 6. februára 2024 odvolala z príslušných funkcií a vymenovala nových predsedov oboch úradov, tak navrhovateľkou predložené námietky boli takpovediac konzumované, a to v tom zmysle, že následok, ktorému sa svojím návrhom na pozastavenie účinnosti navrhovateľka snažila predísť, už nastal. Prípadné pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení ústavným súdom už by teda nebolo spôsobilé poskytnúť predbežnú ochranu v tej podobe a s tými účinkami, ako sa domáhala navrhovateľka. Tieto skutočnosti však neboli prioritným dôvodom na nevyhovenie návrhu na pozastavenie účinnosti.

19. Pokiaľ ide o prípadnú danosť konkrétnej, priamej a bezprostrednej hrozby pre ľudské práva, ústavný súd konštatuje, že hoci formuláciu „ak sa vyskytnú iné závažné dôvody, najmä v prípade konania, ktoré vyvoláva alebo je spôsobilé vyvolať pochybnosti o osobnostných, morálnych alebo odborných predpokladoch na výkon jeho funkcie“ možno považovať za významovo otvorenú,

a teda spôsobilú byť predmetom aj účelového výkladu, platí, že prípadné uplatnenie kreačnej pôsobnosti vlády vo forme odvolania verejného funkcionára je viazané na špecifické skutkové okolnosti, ktorých splnenie je vláda povinná odôvodniť a preukázať. Na naplnenie predmetnej hrozby sa teda vyžaduje, aby vláda dospela k záveru, že konanie dotknutých osôb vyvoláva alebo je spôsobilé vyvolať pochybnosti o ich osobnostných, morálnych alebo odborných predpokladoch na výkon funkcie, a následne tento záver premietla do rozhodnutia s primerane odôvodnenými podkladmi. Bezprostrednosť ohrozenia ľudských práv pritom ústavný súd nachádza v situáciách, keď *„dôsledky spočívajú v samotnej existencii a účinkoch napadnutých ustanovení už v ich abstraktnej podobe“*. Javí sa ako nesporné, že v danom prípade nie je hrozba daná samotnou existenciou a účinkami napadnutých ustanovení už v ich abstraktnej podobe, ale sa môže stať bezprostrednou až v dôsledku konania iného orgánu, než je zákonodarca.

20. Podobné závery sa týkajú aj atribútu reálnosti ohrozenia. Ústavný súd nevylučuje, že vláda by mohla mať ambíciu dospieť k záveru o naplnení sporného dôvodu na odvolanie vo vzťahu k ňou menovaným funkcionárom a o takýto záver oprieť ich odvolanie už počas konania ústavného súdu vo veci samej, atribút reálnosti tejto hrozby však v čase rozhodovania ústavného súdu nevykazuje známky dostatočnej intenzity a závažnosti.

21. Ústavný súd tiež považuje za potrebné pripomenúť, že *„hrozba nenapraviteľnosti záťaží spôsobených napadnutou právnou úpravou“* nepredstavuje jediný a ani dominantný faktor pri posudzovaní podmienok na suspenzívny derogačný zásah do vecnej pôsobnosti zákonodarcu, ale je jedným zo širšieho spektra relevantných faktorov spolu so štandardom práv pred napadnutou právnou úpravou, rozsahom zmeny tohto štandardu i charakterom základného práva, o ktorého ohrozenie ide. Vo vzťahu k týmto premenným ústavný súd uvádza, že ich podrobné posúdenie bude predmetom jeho konania vo veci samej.

22. Voči tej hrozbe, ktorou navrhovateľka odôvodňuje svoj návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení, tak ústavný súd už z objektívnych dôvodov mimo svojej dispozičnej sféry nie je spôsobilý poskytnúť ochranu, a hrozba, ktorá by sa mohla týkať novo vymenovaných funkcionárov, sa nejaví byť dostatočne priama, reálna a závažná na to, aby viedla k nevyhnutnosti suspenzívného derogačného zásahu ústavného súdu.

23. Z uvedených dôvodov ústavný súd návrhu navrhovateľky na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení nevyhovel.

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

V Košiciach 7. februára 2024

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky