

Odlišné stanovisko

sudcu Petra Brňáka k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2017 z 25. apríla 2018 (zmrazovanie plátov)

1. Podľa § 32 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) pripájam toto odlišné stanovisko k výroku nálezu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 8/2017 z 25. apríla 2018 a jeho odôvodneniu.

2. Plénum ústavného súdu v tomto rozhodnutí rozmrazilo platy niektorým verejným funkcionárom (vedeniu NKÚ, verejnému ochrancovi práv, riaditeľovi NBÚ, štátnym zamestnancom vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, vedúcim ostatných ústredných orgánov štátnej správy a tiež komisárom pre deti a pre osoby so zdravotným postihnutím) a niektorým v tom istom nevyhovela (poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, vláde Slovenskej republiky a prezidentovi Slovenskej republiky). Úspešná skupina bola označená za obeť (bod 64 odôvodnenia nálezu), kým neúspešná skupina za iniciátora zmrazenia plátov (body 61 a 62 odôvodnenia nálezu). V oboch prípadoch ide o kategóriu „služobníkov štátu“, pričom neúspešná skupina je celkom zjavne ústavne i fakticky významnejšou. Neúspešná skupina by bola podľa odôvodnenia úspešnou vtedy, ak by sama nerozhodla, resp. aktívne sa nepodieľala na schválení zákona o zmrazení platu. Považovať skutočný dôvod schválenia napadnutej zákonnej úpravy – naoktrojovaný politický populizmus (na strane jednej) a závisť (na strane druhej) – za korunný dôkaz pre nevyhovenie rozmrazovaniu plátov poslancom, vláde a prezidentovi, je podobné, ako vychádzať z dôkazu získaného formou útrpného práva v ďalekej minulosti. Navyše, čo ak úspešná skupina so zmrazením plátov súhlasila, resp. o tom mlčala (*Qui tacet, consentire videtur*), nemala potom už len z tohto dôvodu skončiť rovnako ako skupina neúspešná?

3. Vo vzťahu k posudzovanej materii (generálne) mal byť podľa môjho názoru ústavný súd zdržanlivý, a to vzhľadom na charakter preskúvaných sociálnych práv

a nezistený zásah napadnutej zákonnej úpravy do podstaty (jadra) základného práva na odmenu (pozri aj bod 5). Predkladanie najvhodnejších spôsobov naplňania sociálnych práv podľa druhej hlavy piateho oddielu ústavy je úlohou štátu (zákonodarného zboru), a nie ústavného súdu.

4. Je síce pravdou, že v prípade zmrazených platov sudcov ústavný súd po dlhšej ceste dospel k záveru o neústavnosti postupu zákonodarcu, ale v tomto prípade tak urobil výnimočne – po zistení porušenia fundamentálnych ústavných princípov – deľby moci a sudcovskej nezávislosti. Podľa môjho názoru v prípade úspešnej skupiny verejných funkcionárov rozpor s ústavným princípom ich nezávislosti nebol a ani nemohol byť zistený, a to už z jednoduchého dôvodu, že ústava o princípe nezávislosti predsedu a podpredsedov NKÚ a verejného ochrancu práv nič nehovorí (na rozdiel od sudcov v čl. 144 ods. 1 ústavy). Pokiaľ sa v prípadoch vedenia NKÚ a verejného ochrancu práv väčšina pléna snažila argumentovať aj porušením princípu nezávislosti (bod 64 odôvodnenia nálezu), treba rozlišovať medzi nezávislosťou inštitučnou a personálnou, pričom jedným z nosných dôvodov úspechu sudcov bolo porušenie ústavného princípu ich (personálnej) nezávislosti. Nesúlad v prípade platov sudcov teda nespočíval v konflikte s inštitucionálnou zárukou nezávislosti súdov (čl. 141 ústavy), ale spočíval v konflikte so zárukou individuálnej sudcovskej nezávislosti jednotlivých sudcov zakotvenej v čl. 144 ods. 1 ústavy. V tejto súvislosti (platy a nezávislosť NKU, pozn.) je možné poukázať aj na české rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. Pl. ÚS 14/15, ktorého závery sú využiteľné aj v slovenských pomeroch.

V neposlednom rade treba uviesť, že identifikovať ústavný princíp nezávislosti u ďalších úspešných verejných funkcionároch – riaditeľa NBÚ, štátnych zamestnancov vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, vedúceho ostatných ústredných orgánov štátnej správy a tiež komisárov pre deti a pre osoby so zdravotným postihnutím – by sa zrejme nepodarilo ani Davidovi Copperfieldovi.

5. Značne problematická v okolnostiach posudzovanej veci bola tiež použiteľnosť princípu primeranosti (proporcionality), ktorý sa uplatňuje predovšetkým v oblasti ľudských práv a základných slobôd prvej generácie. Plénum ústavného súdu test proporcionality

v danej veci realizoval nepatrične a účelovo, pretože jadrom ústavného prieskumu boli/mali byť sociálne a hospodárske práva (právo na odmenu), a nie základné právo na majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy), z ktorého – ako práva prvej generácie – plénum ústavného súdu odvodilo oprávnenie realizovať test proporcionality (bod 65 odôvodnenia nálezu). Uvedené platí o to viac, že porušenie práva na odmenu [čl. 36 písm. a) ústavy] navrhovateľ kvalifikovaným spôsobom ani nenapádal.

V oblasti práv hospodárskych, sociálnych a kultúrnych je potrebné prihliadať na čl. 51 ods. 1 ústavy, ktorý otvára široký priestor pre zákonodarcu pri voľbe najrôznejších riešení. Sociálne práva, kde patrí aj odmena za prácu a spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky, sa odlišujú od klasických základných práv v tom, že neexistujú ako a priori neobmedzené základné práva, ktoré môžu byť zákonodarcom obmedzované iba z dôvodov predvídaných v ústave, ale naopak, zákonodarca im dáva príslušný obsah a rozsah. Aj preto by sa v takýchto prípadoch ústavne zaručená ochrana nemala – až na výnimku – vzťahovať na ochranu konkrétnych verejných subjektívnych práv.

Uvedenou výnimkou je situácia, ak napadnutá právna úprava zasahuje do podstaty (jadra) sociálneho práva, prípadne do ústavných princípov a hodnôt, tvoriacich jadro samotnej ústavy. Ústavný súd mal preto v okolnostiach posudzovanej veci (iba) zistiť, či sa napadnutá zákonná úprava dotýka podstaty základného práva na odmenu garantovaného prostredníctvom ustanovenia čl. 36 písm. a) ústavy, teda ochrany dôstojnosti (dôstojnej životnej úrovne), čo napokon aj urobil, keď v bode 43 výslovne konštatoval, že zmrazením platu dotknutým verejným funkcionárom nebola ohrozená dôstojnosť dotknutých osôb. Uvedeným zistením sa mal podľa môjho názoru zavŕšiť ústavný prieskum napadnutej zákonnej úpravy.

V Košiciach 25. apríla 2018