



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 3/98

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu JUDr. Richarda Rapanta a sudcov JUDr. Jána Klučku a JUDr. Viery Mrázovej po prerokovaní návrhu prezidenta Slovenskej republiky na podanie výkladu čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v časti: „Štátne orgány môžu konať... v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ na neverejnom zasadnutí 5. februára 1998 podáva tento

### **v ý k l a d :**

1. Článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v časti: „Štátne orgány môžu konať... v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ zodpovedá konanie orgánu štátu v rozsahu zákona bez výnimky a súčasne zákonom ustanoveným spôsobom. Tento výklad platí aj vtedy, keď sa orgán štátu domnieva, že iný štátny orgán konal spôsobom, ktorý nebol v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Údajné protiústavné konanie jedného orgánu štátu nie je pre iný štátny orgán dôvodom, aby konal inak ako v rozsahu zákona a zákonom ustanoveným spôsobom.

2. Len taký postup orgánov štátu, ktorý zohľadňuje ústavné princípy citovaného ustanovenia čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky spôsobom a v rozsahu uvedenom vyššie pod bodom 1, je naplnením princípu právnej istoty ako nedielnej súčasti právneho štátu v zmysle čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

## **O d ô v o d n e n i e :**

Po predbežnom prerokovaní návrhu prezidenta Slovenskej republiky na podanie výkladu ústavného zákona, ak je vec sporná, Ústavný súd Slovenskej republiky 22. januára 1998 prijal na konanie tú jeho časť, v ktorej namietal spornosť výkladu čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v časti: „Štátne orgány môžu konať... v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ tak, či výkladu ústavnej normy v ňom obsiahnutej zodpovedá konanie orgánu štátu v rozsahu zákona bez akýchkoľvek výnimiek alebo či výkladu tohoto ustanovenia zodpovedajú aj výnimky z tejto ústavnej normy. Ďalšou spornou skutočnosťou, ktorá v tejto súvislosti vyvstala je tá, či výkladu ústavnej normy obsiahnutej v citovanom ustanovení čl. 2 ods. 2 ústavy zodpovedá súčasné (súbežné) konanie orgánu štátu ako v rozsahu, tak aj spôsobom ustanoveným zákonom alebo či výkladu tohoto ustanovenia zodpovedajú aj výnimky z tejto ústavnej normy.

V rozsahu a spôsobom, v ktorom citované ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy tvorí súčasť právneho štátu, vznikol medzi účastníkmi konania spor aj o výklad termínu „právny štát“ z čl. 1 ústavy“.

1. Článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom. V uvedenom smere čl. 2 ods. 2 ústavy upravuje princíp právneho štátu, t. j. vládu práva. V dôsledku toho možno štátnu moc uplatňovať len pri splnení viacerých podmienok. Prvou z nich je tá, že k uplatneniu štátnej moci dochádza (môže dôjsť) len vtedy, ak to ustanovuje zákon. Každý orgán štátu má buď ústavou alebo zákonom určený rozsah právomoci, ktorý nemôže prekročiť, takže môže konať len to, čo mu ústava alebo zákon dovoľuje. Ústava ustanovuje, že zákon ustanoví aj spôsob, akým štátne orgány smú štátnu moc uplatňovať, vrátane druhu a obsahu sankcií, ktoré možno použiť v prípade neplnenia rozhodnutí orgánov štátu. Z uvedeného však nemožno vyvodiť záver, že právnym základom uplatňovania štátnej moci „v rozsahu zákona“ môžu byť výlučne len zákony. Tam, kde to ústava alebo zákon umožňujú, sú orgány štátu viazané aj medzinárodnými zmluvami (čl. 11, čl. 144 ods. 2), nariadeniami vlády (čl. 120 ods. 1), ako

aj všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev alebo iných ústredných orgánov štátnej správy (čl. 123 ústavy). Oprávnenie na vydávanie právnych predpisov tzv. sekundárnej normotvorby, ako aj jeho právny rozsah však vyplýva výlučne zo zákona. V uvedenom smere Ústava Slovenskej republiky neumožňuje vydávanie takých právnych predpisov, k vydaniu ktorých by nedošlo na základe zákona. Iba zákony upravujú rozsah, v akom štátne orgány môžu uplatňovať jednotlivé zložky štátnej moci i to, či právnym základom ich uplatňovania budú zákony, iné právne predpisy tzv. sekundárnej normotvorby, alebo medzinárodné zmluvy.

V dôsledku uvedeného preto štátnym orgánom Slovenskej republiky zákony upravujúce ich postavenie a právomoci neumožňujú, aby samostatne rozhodovali o konaní nad rámec zákona, t. j. mimo rozsah zákonom ustanovených právomocí. Zákomom ustanovený rozsah právomoci jednotlivých orgánov štátu je stabilný a k jeho zmene môže dôjsť len v dôsledku neskoršej a obsahovo odlišnej zákonnej úpravy. Ten orgán štátu, ktorého postavenie a právomoci zákon upravuje, nie je preto oprávnený z vlastného rozhodnutia a podľa vlastnej úvahy konať nad rozsah svojich zákonných právomocí, keďže takéto konanie príslušný právny predpis neupravuje.

Uvedenému nie je na ujmu ani stav, ktorý nastáva v prípade kompetenčných sporov medzi štátnymi orgánmi. Aj keď tieto spory rozhodujú súdy (čl. 126 ústavy, príp. § 8a Občianskeho súdneho poriadku), t. j. právomoc príslušného orgánu štátu uplatňovať štátnu moc v určitej (sporovej) otázke sa odvodzuje od rozhodnutia súdneho orgánu, ide o otázku, ktorá už bola zaradená do rozsahu právomoci štátneho orgánu zákonom a súdy iba spresňujú, do zákonnej právomoci ktorého zo sporových orgánov táto otázka patrí.

Výnimka z tohoto pravidla neexistuje ani v prípade, keď sa orgán štátu domnieval, že iný orgán štátu konal alebo rozhodoval spôsobom, ktorý nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Ak je na to procesne oprávnený, môže takýto orgán požadovať konanie pred ústavným súdom na posúdenie súladu označeného konania, opomenutia alebo rozhodnutia iného štátneho orgánu s Ústavou Slovenskej republiky. Procesné oprávnenie k podaniu návrhu na ústavný súd však nemá (a ani nemôže mať) žiadny vplyv a dopad ani na

zákonný rozsah právomocí orgánu štátu a nemôže byť dôvodom na konanie orgánu štátu mimo zákonného rozsahu jeho právomocí.

Ani Ústava Slovenskej republiky a ani 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 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z. nespájajú ani s podaniami na ústavný súd a ani s jeho rozhodnutiami také právne účinky, ktoré by tie orgány štátu, ktorým sú určené, oprávňovali konať nad rámec ich zákonom ustanovených právomocí. Pokiaľ ide o účinky rozhodnutia o výklade ústavného zákona, ak je vec sporná, ústavný súd vo veci sp. zn. I. ÚS 60/97 túto skutočnosť výslovne potvrdil, keď uviedol, že: „Nie je teda možné, aby v dôsledku výkladu ústavného zákona, subjekt ktorého sa tento výklad týka, konal tak, ako to zákon neupravuje.“ Hoci v zákonom určených prípadoch môže mať podanie na ústavný súd vplyv na bezprostredný výkon zákonných právomocí štátneho orgánu (podanie všeobecného súdu na vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou podľa § 109 ods. 1 písm. b) Občianskeho súdneho poriadku má za následok prerušenie súdneho konania) v žiadnom prípade nepredstavuje aj zákoný dôvod na konanie orgánu štátu nad rámec jeho zákonom vymedzenej právomoci.

2. Konanie orgánov štátu v rozsahu zákona nie je jediným ústavným príkazom obsiahnutým v citovanom ustanovení čl. 2 ods. 2 ústavy. Uvedené ustanovenie súčasne určuje, že konanie orgánu štátu v rozsahu zákona sa musí uskutočňovať aj „spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Podobne ako právomoci, tak aj spôsob konania orgánov štátu, môže byť upravený len zákonom; určuje spôsob konania orgánov štátu. Výklad citovaného ustanovenia čl. 2 ods. 2 ústavy a osobitne slovného spojenia „v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ potvrdzuje, že ústavodarca predpokladal súbežné (súčasné) splnenie oboch príkazov ústavných noriem v nej obsiahnutých. Príkazu ústavnej normy obsiahnutej v citovanom ustanovení čl. 2 ods. 2 ústavy preto nezodpovedá konanie orgánu štátu zákonom ustanoveným postupom, ktoré sa neuskutočnilo v rozsahu zákona a ani konanie orgánu štátu, ktoré sa uskutočnilo v rozsahu zákona, ale nie zákonom ustanoveným postupom. Odvolanie sa na zákonom ustanovený postup preto orgánu štátu neumožňuje konať nad

rozsah zákona a naopak poukaz (odvolanie sa) na konanie v rozsahu zákona orgánu štátu neumožňuje konať iným ako zákonom ustanoveným postupom. Odvolanie sa orgánu štátu len na jeden z príkazov ústavnej normy obsiahnutej v čl. 2 ods. 2 ústavy neznamená preto jej výklad a aj uplatňovanie ústavou zamýšľaným spôsobom. Výklad citovaného ustanovenia čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky neumožňuje ani v tomto prípade výnimku z tohoto pravidla, a to ani vtedy, ak sa orgán štátu domnieva, že iný štátny orgán konal v rozpore (v nesúlade) s Ústavou Slovenskej republiky. Údajné porušenie ústavy jedným orgánom štátu nie je (a ani nemôže byť) pre iný orgán štátu dôvodom, aby nekonal v rozsahu zákona a zákonom stanoveným postupom.

3. Konanie orgánu štátu v rozsahu zákona bez akejkolvek výnimky, ako aj súčasné uplatňovanie ústavných príkazov o konaní orgánu štátu v rozsahu zákona a zákonom ustanoveným spôsobom v právnom štáte napĺňa princíp právnej istoty. Ústavný súd Slovenskej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 36/95 už uviedol, že: „K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok...“. Článok 2 ods. 2 ústavy v citovanom ustanovení prispieva k právnej istote tým, že bez ústavou určeného zákonného základu, v jeho rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom žiadny štátny orgán Slovenskej republiky nemôže a nesmie konať. Každéj zmene takéhoto konania v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom musí predchádzať zodpovedajúci akt zákonodarcu, ktorý je svojou právnou úpravou takúto zmenu jediný oprávnený uskutočniť. Citované ustanovenie čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vytvára právnu istotu tiež v tom, že žiaden orgán štátu (odlišný od zákonodarcu) nie je oprávnený samostatne a podľa vlastnej úvahy rozhodnúť, kedy a za akých podmienok nebude konať v rozsahu zákona a zákonom ustanoveným spôsobom. Právnej istote ako nedielnej súčasť právneho štátu podľa čl. 1 ústavy preto nezodpovedá taký stav (situácia), ktorý by orgánu štátu umožňoval konať podľa vlastnej úvahy a z vlastného rozhodnutia aj nad rámec zákona a tiež iným ako zákonom ustanoveným postupom.

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

V Košiciach 5. februára 1998