

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2019

Vyhlásené: 12. 4. 2019

Časová verzia predpisu účinná od: 12. 4.2019

Obsah dokumentu je právne záväzný.

90

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

sp. zn. PL. ÚS 8/2017-43 z 25. apríla 2018

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 25. apríla 2018 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej (sudkyňa spravodajkyňa) a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovej, Milana Lalíka, Mojmíra Mamojku, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosa a Rudolfa Tkáčika prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky JUDr. Jaromíra Čížnára na začatie konania o súlade zákona č. 340/2016 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 29o ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v časti slovného spojenia „predsedovi kontrolného úradu a podpredsedovi kontrolného úradu“; § 28e zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov; § 84f zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; § 186 ods. 3 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ustanovenie § 32 zákona č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **nie sú** v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.
2. **Zastavuje** konanie v časti týkajúcej sa ustanovenia § 140f zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
3. Vo zvyšnej časti návrhu **nevyhovuje**.

O d ô v o d n e n i e :

I. Navrhovateľova argumentácia

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. PL. ÚS 8/2017-11 na neverejnom zasadnutí pléna konanom 10. mája 2017 podľa § 25 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom

súde“) prijal na ďalšie konanie návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky JUDr. Jaromíra Čižnára (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade zákona č. 340/2016 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „napadnutý zákon“ alebo „napadnutá právna úprava“, alebo „zákon č. 340/2016 Z. z.“), s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

2. Navrhovateľ uviedol, že napadnutým zákonom bola na obdobie roka 2017 pozastavená účinnosť ustanovení viacerých súvisiacich zákonov, ktoré upravujú mechanizmus stanovenia výšky platu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a na jeho základe aj platu ďalších verejných funkcionárov na príslušný kalendárny rok, a to podľa vývoja vybraných ekonomických ukazovateľov v predchádzajúcom kalendárnom roku. Týmto ekonomickými ukazovateľmi sú priemerná nominálna mesačná mzda zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky, schodok rozpočtu verejnej správy a hrubý domáci produkt Slovenskej republiky. Plat poslanca národnej rady, ktorý je základom pre určenie platu ostatných dotknutých verejných činiteľov, bol napadnutým zákonom stanovený podľa jeho výšky dosiahnutej v roku 2011, čím prakticky došlo k jeho zníženiu (pozri časť IV a V odôvodnenia). Podľa dôvodovej správy k napadnutému zákonu bola cieľom tejto právnej úpravy úspora 3,5 milióna eur z výdavkov štátneho rozpočtu v roku 2017. Okrem samotných poslancov národnej rady namietal nesúlad napadnutého zákona s ústavou aj vo vzťahu k prezidentovi Slovenskej republiky (ďalej aj „prezident“), členom vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „členovia vlády“), predsedovi a podpredsedom Najvyššieho kontrolného úradu (ďalej aj „NKÚ“), verejnému ochrancovi práv, riaditeľovi Národného bezpečnostného úradu (ďalej aj „NBÚ“), štátnym zamestnancom vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, a vedúcim ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ako aj komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a napokon aj asistentom poslancov národnej rady.
3. V zmysle navrhovateľovej argumentácie je napadnutý zákon v rozpore s princípom legality vyplývajúcim z čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého síce národná rada môže v rámci svojej právomoci prijať akýkoľvek zákon, avšak len pokiaľ neprekročí rámec daný ústavou (navrhovateľ v tejto súvislosti spomenul aj materiálne jadro ústavy). V danom prípade mala národná rada prekročiť ústavné limity svojej činnosti tým, že napadnutý zákon prijala svojvoľne, t. j. bez toho, aby jeho prijatie odôvodňovali objektívne príčiny. Podľa navrhovateľa totiž prekonanie hospodárskej krízy a následný ekonomický rast v podmienkach Slovenskej republiky v posledných rokoch, ako aj každoročné zvýšenie priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky neodôvodňujú prijatie daného úsporného opatrenia, ktorého dopad na celkový štátny rozpočet je navyše zanedbateľný. Z toho navrhovateľ vyvodil, že dôvody prijatia predmetnej právnej úpravy uvedené v dôvodovej správe strácajú legitimitu a vyvolávajú zdanie, že sú uvedené bez reálnej a spravodlivej príčiny, pričom skutočným cieľom je len plnenie „akéhosi verejného politického záväzku z krízového obdobia na nezvyšovanie plátov vo verejnej správe“. Prijatie každého zákona musí byť podľa navrhovateľa materiálne odôvodnené, pričom ústavný súd môže a má skúmať, či je táto podmienka splnená, pretože len tak je zabezpečené dodržiavanie hodnôt a princípov, na ktorých je založený právny štát. V súvislosti s touto argumentáciou poukázal navrhovateľ aj na skoršiu judikatúru ústavného súdu (PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95 a PL. ÚS 25/00), v zmysle ktorej porušenie princípu legality „nespôsobuje to, že NR SR prijala zákon, ktorý obsahuje neústavný komponent, ale to, že bol prijatý svojvoľne“.
4. Navrhovateľ ďalej namietal nesúlad napadnutého zákona s princípom právneho štátu zakotveným v čl. 1 ods. 1 ústavy, a to z dôvodu, že je v rozpore s právnou istotou, ktorá je integrálnou súčasťou tohto princípu. Podľa navrhovateľa majú totiž adresáti právnej úpravy obsiahnutej v § 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových

pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 120/1993 Z. z.“) legitímne očakávania, že výška ich platu sa bude riadiť tam uvedenými pravidlami, pričom napadnutý zákon do tohto očakávania zasiahol. V tejto súvislosti poukázal tiež na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“), v zmysle ktorej sa za majetok považujú aj veci, ktoré do svojho vlastníctva nadobudne konkrétny subjekt v budúcnosti, ak to vzhľadom na všetky okolnosti prípadu možno legitímne očakávať. Navrhovateľ potom pokračoval v argumentácii tým, že dotknuté osoby očakávajú, že zákonom ustanovený plat a paušálne náhrady dostanú počas celej doby výkonu svojej funkcie, pričom ich zmeny síce nie sú vylúčené, nemôžu však byť svojvoľné. Nárok na plat sa tak stáva majetkovým právom podľa čl. 20 ústavy, pri obmedzení ktorého je potrebné dbať na jeho podstatu a zmysel, pričom takéto obmedzenie sa môže použiť len na ustanovený cieľ (čl. 13 ods. 4 ústavy).

5. Podľa navrhovateľa však v prípade napadnutého zákona absentuje už samotný cieľ tohto obmedzenia, resp. deklarovaný cieľ nezodpovedá objektívnej skutočnosti, preto zásah do vlastníckeho práva, ktorý bol uskutočnený napadnutým zákonom, nemôže požívať ústavnú ochranu. Navrhovateľ tiež tvrdil, že napadnutý zákon by nesplnil ani kritériá testu vhodnosti a racionálneho prepojenia medzi sledovaným cieľom a použitým obmedzením základného práva. Podľa jeho názoru aj pri uplatnení princípu proporcionality vyznieva pomeriavanie kolidujúcich ústavou chránených práv a hodnôt jednoznačne v prospech zákonnej úpravy pred novelou vykonanou zákonom č. 340/2016 Z. z. Vyplýva to z toho, že v danom prípade malá úspora výdavkov štátneho rozpočtu neobstojí oproti hodnote predvídateľnosti tvorby zákonov, princípu právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní. Na podporu svojich tvrdení navrhovateľ poukázal aj na judikatúru Ústavného súdu Českej republiky týkajúcu sa platov sudcov (Pl. ÚS 34/04, Pl. ÚS 55/05).
6. Z uvedených dôvodov preto navrhovateľ žiadal, aby ústavný súd vydal tento nálezh:

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

II. Vyjadrenie Národnej rady Slovenskej republiky

7. Na základe výzvy ústavného súdu sa podaním doručeným 8. septembra 2017 ako účastník konania („ten, proti ktorému návrh smeruje“ podľa § 21 ods. 1 zákona o ústavnom súde) k návrhu vyjadrila Národná rada Slovenskej republiky. Vo svojom podaní opísala vývoj právnej úpravy obsiahnutej v § 2 zákona č. 120/1993 Z. z. a poukázala na skutočnosť, že v období od roku 1993, keď bol predmetný zákon prijatý, do roku 2010 bol plat poslanca v jednotlivých kalendárnych rokoch určovaný trojnásobkom priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky (ďalej len „priemerná mzda“) v predchádzajúcom kalendárnom roku. Aj v tomto období však dochádzalo k podobnej úprave platových pomerov ako napadnutým zákonom, keď celkovo päťkrát boli platy „zmrazené“, t. j. platnosť príslušných zákonných ustanovení bola pozastavená na obdobie jedného roka s tým, že výška platu bola rovnaká ako výška vypočítaná v predchádzajúcom kalendárnom roku. K ďalším zmenám došlo od roku 2011, odkedy sú platy poslancov a v nadväznosti na to aj platy iných verejných funkcionárov určené okrem priemernej mzdy aj ďalšími ekonomickými ukazovateľmi, ako to už bolo uvedené (bod I.2 odôvodnenia tohto nálezu). Už v roku 2011 však došlo k prvému zásahu do novovytvoreného mechanizmu určovania platov, keď sa na obdobie jedného roka pozastavila účinnosť tohto mechanizmu a plat poslanca sa určil trojnásobkom priemernej mzdy zníženej o 15 % a u ostatných ústavných činiteľov sa plat určil príslušným násobkom platu poslanca zvýšeného alebo zníženého o 5 %. Od uvedeného roku sa potom každý rok pozastavovala účinnosť § 2 zákona č. 120/1993 Z. z., ako aj ďalších súvisiacich

predpisov a pre poslancov sa stanovala výška platu vždy na úrovni roka 2011, čo malo vplyv aj na platy ostatných verejných funkcionárov. Napadnutý zákon bol tak len zatiaľ posledným v rade v podstate rovnakých opatrení.

8. Národná rada k svojmu vyjadreniu priložila aj vládny návrh napadnutého zákona spolu s dôvodovou správou, z ktorej vyplýva, že „predmetný návrh zákona predpokladá úsporu výdavkov štátneho rozpočtu v sume 3,5 mil. eur“. Okrem tejto informácie neboli v dôvodovej správe uvedené žiadne ďalšie argumenty pre prijatie napadnutého zákona. Iné dôvody pritom nezazneli ani na 11. schôdzi národnej rady 23. novembra 2016, na ktorej bol napadnutý zákon prijatý, ako to vyplýva zo zápisnice z tejto schôdze, ktorá bola rovnako k vyjadreniu národnej rady pripojená (dôvodová správa a zápisnica boli k vyjadreniu priložené v súlade s § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde). Podľa uvedenej zápisnice sa totiž minister financií Slovenskej republiky za predkladateľa návrhu zákona, ako aj poslanec národnej rady vystupujúci ako spoločný spravodajca výborov národnej rady v podstate obmedzili len na konštatovanie, že cieľom navrhovaného zákona je ponechať platy dotknutých funkcionárov na úrovni roka 2016 (t. j. na úrovni roka 2011, pozri bod II. 7). Okrem toho v rozprave vystúpil už len jeden poslanec národnej rady, ktorý návrh napadnutého zákona kritizoval z dôvodu, že ide o nesystémové riešenie, a navrhoval prijatie zákona, podľa ktorého by plat dotknutých osôb zostal na úrovni roka 2011, a to až dovtedy, kým Slovenská republika nebude hospodáriť bez schodku verejnej správy. Týmto by sa podľa názoru dotknutého poslanca predišlo každoročne sa opakujúcemu zásahu do relevantnej právnej úpravy. Zo zápisnice z uvedenej schôdze tiež vyplýva, že za prijatie napadnutého zákona hlasovalo 125 zo 146 prítomných poslancov, proti hlasovalo 21 poslancov a hlasovania sa nezdržal žiaden z prítomných poslancov národnej rady.

III. Vyjadrenie vlády Slovenskej republiky a Ministerstva financií Slovenskej republiky

9. Ústavný súd v súlade s ustanoveniami § 37 ods. 2 zákona o ústavnom súde vyzval na podanie vyjadrenia prostredníctvom Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky aj vládu Slovenskej republiky, ktorá je v konaní o súlade právnych predpisov vedľajším účastníkom. Vláda Slovenskej republiky v lehote stanovenej ústavným súdom svoje právo podať vo veci vyjadrenie nevyužila, obmedzila sa len na vyjadrenie svojho súhlasu, aby ústavný súd vo veci rozhodol bez nariadenia verejného ústneho pojednávania.
10. Ústavný súd však na podanie vyjadrenia vyzval aj Ministerstvo financií Slovenskej republiky (§ 31 ods. 2 zákona o ústavnom súde), a to predovšetkým v záujme zistenia, aké by boli platy dotknutých verejných činiteľov, ak by nedošlo k prijatiu napadnutej právnej úpravy. Ministerstvo financií Slovenskej republiky na výzvu ústavného súdu uvedené údaje poskytlo podaním doručeným 24. novembra 2017, ktoré sú obsiahnuté v bode V odôvodnenia tohto nálezu. Okrem týchto údajov však ústavný súd považuje za dôležitú aj skutočnosť, že podľa vyjadrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky neboli okrem zníženia platov dotknutých verejných funkcionárov prijaté žiadne iné osobitné opatrenia na zníženie výdavkov štátneho rozpočtu.

IV. K formálnej stránke návrhu na začatie konania, k zastaveniu konania v časti týkajúcej sa zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a k rozsahu prieskumu ústavného súdu

11. Navrhovateľom napadnutý zákon č. 340/2016 Z. z. je podľa svojho obsahu výlučne novelizáciou viacerých súvisiacich zákonov, ktoré (okrem iného) určujú platy poslancov národnej rady a ďalších funkcionárov vymenovaných v bode I.2 odôvodnenia. Ústavný súd sa už v minulosti (pozri napr. PL. ÚS 42/95, PL. ÚS 8/2013) zaoberal návrhmi, v ktorých bola napadnutá novela zákona, a nie samotný novelizovaný zákon, a svoj prístup sformuloval v týchto veciach takto: „... skutočnosť, či navrhovateľ napadne novelizovaný alebo novelizujúci predpis (formálne kritérium), z hľadiska prieskumu nemá rozhodujúci význam, pretože ústavný súd nakoniec aj tak musí posúdiť ústavnosť právnej normy ako celku, ktorá vzniká

spojením týchto predpisov dohromady (materiálne kritérium). Na úrovni výroku ústavný súd favorizuje vyslovenie nesúlady novelizovaného, a nie novelizujúceho predpisu...“ (podrobnejšie pozri PL. ÚS 8/2013, bod 18 odôvodnenia). V súlade s týmito závermi sa aj v tomto prípade stali predmetom prieskumu a vo výroku sú uvedené samotné novelizované zákony, resp. ich príslušné ustanovenia, a nie novelizujúci napadnutý zákon. K (vôbec nie krátkemu) prehľadu novelizovaných zákonov ústavný súd pristúpi v bode IV odôvodnenia.

12. Jedným z viacerých novelizovaných predpisov bol aj zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 400/2009 Z. z.“), do ktorého bolo napadnutým zákonom doplnené prechodné ustanovenie § 140f (čl. IV zákona č. 340/2016 Z. z.). Návrh na začatie konania sa preto týkal aj § 140f zákona č. 400/2009 Z. z. a v tomto rozsahu bol taktiež prijatý na ďalšie konanie. Po prijatí návrhu na ďalšie konanie však celý zákon č. 400/2009 Z. z. stratil platnosť, pretože bol zrušený s účinnosťou od 1. júna 2016, a to zákonom č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 55/2017 Z. z.“ alebo „zákon o štátnej službe“). Ústavný súd preto konanie v časti týkajúcej sa § 140f zákona č. 400/2009 Z. z. zastavil, pričom postupoval v zmysle § 41a zákona o ústavnom súde, podľa ktorého ústavný súd zastaví konanie o súlade právnych predpisov, ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezů ústavného súdu (pozri bod II výroku tohto nálezů).
13. S prijatím zákona č. 55/2017 Z. z. tiež súvisí otázka rozsahu prieskumu ústavného súdu vo veci samej, pretože obsahuje takmer totožné ustanovenia ako § 140f zákona č. 400/2009 Z. z., vo vzťahu ku ktorému bolo konanie zastavené. V zmysle § 140f zákona č. 400/2009 Z. z. platilo, že „Štátnemu zamestnancovi vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, na ktorého sa vzťahuje ustanovenie § 83 ods. 4, a vedúcemu ostatného ústredného orgánu štátnej správy patrí v roku 2017 funkčný plat vo výške platu poslanca národnej rady ustanoveného na rok 2017 osobitným predpisom zníženého o 5 %“. Text tohto zákonného ustanovenia odkazoval na § 83 ods. 4 zákona č. 400/2009 Z. z., z ktorého vyplývalo, že „Funkčný plat na účely tohto zákona je aj plat vo výške platu poslanca národnej rady, ktorý patrí štátnemu zamestnancovi vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, a vedúcemu ostatného ústredného orgánu štátnej správy; tomuto štátnemu zamestnancovi nepatria platové náležitosti podľa § 81 písm. b) až f) a náhrady podľa § 82“. Okrem toho v § 140f zákona č. 400/2009 Z. z. nasledovala po slovách „osobitným predpisom“ poznámka pod čiarou, ktorá vysvetľovala, že týmto predpisom je zákon č. 120/1993 Z. z.
14. Zákon č. 55/2017 Z. z. už od svojho prijatia obsahuje prechodné ustanovenie § 186 ods. 3, podľa ktorého „Štátnemu zamestnancovi vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, vedúcemu ostatného ústredného orgánu štátnej správy a členovi rady, na ktorých sa vzťahuje § 126 ods. 4, patrí od účinnosti tohto zákona do 31. decembra 2017 funkčný plat vo výške platu poslanca národnej rady ustanoveného na rok 2017 osobitným predpisom zníženého o 5 %“. Ustanovenie § 126 ods. 4 zákona č. 55/2017 Z. z. pritom znie: „Funkčný plat na účely tohto zákona je aj plat vo výške platu poslanca národnej rady, ktorý patrí štátnemu zamestnancovi vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, vedúcemu ostatného ústredného orgánu štátnej správy a členovi rady; tomuto štátnemu zamestnancovi nepatria platové náležitosti podľa § 124 písm. b) až f) a náhrady podľa § 125.“ Rovnako aj v § 186 ods. 3 zákona č. 55/2017 Z. z. po slovách „osobitným predpisom“ nasleduje poznámka pod čiarou odkazujúca na zákon č. 120/1993 Z. z.
15. Vychádzajúc z oboch zákonných ustanovení (§ 140f zákona č. 400/2009 Z. z. a § 186 ods. 3 zákona č. 55/2017 Z. z.), ako aj ich kontextu, možno uzavrieť, že obsahujú totožnú právnu úpravu platov vo vzťahu k štátnym zamestnancom vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, a vedúcim ostatných ústredných orgánov štátnej správy (nie však vo vzťahu k členom rady, pozri uvedené ďalej). V tejto časti sú preto navrhovateľom pôvodne napadnuté zákonné ustanovenia (§ 140f zákona č. 400/2009 Z. z.) naďalej súčasťou právneho

poriadku Slovenskej republiky, aj keď formálne v inom právnom predpise, ako bol uvedený v návrhu na začatie konania. V podobných súvislostiach už ústavný súd v minulosti uviedol, že „ochranu ústavnosti poskytovanú ústavným súdom treba chápať materiálne. To tiež znamená, že v prípade, ak ustanovenie ústavy, s ktorým mal byť napadnutý právny predpis, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie v nesúlade, stratí platnosť počas konania pred ústavným súdom o súlade právnych predpisov, avšak predmet jeho úpravy sa stane v dôsledku novelizácie ústavy predmetom iného ustanovenia ústavy, nič nebráni tomu, aby ústavný súd v konaní pokračoval, pretože ústavný problém možného nesúladu právnych predpisov stále trvá a záujem na ochrane ústavnosti vyžaduje jeho vyriešenie.“ (rozhodnutie vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/01, s. 10 odôvodnenia). Uvedený záver ústavného súdu možno v tomto prípade parafrázovať tak, že ak po začatí konania o súlade právnych predpisov stratí napadnutý právny predpis platnosť, avšak predmet jeho právnej úpravy sa v dôsledku prijatia nového zákona stal predmetom iného zákonného ustanovenia, resp. iného zákona, nič nebráni tomu, aby ústavný súd v konaní pokračoval. Aj v tomto prípade ústavný problém možného nesúladu právnych predpisov trvá a záujem na ochrane ústavnosti vyžaduje jeho riešenie. Napokon, ústavný súd pristupoval k ochrane ústavnosti materiálnym spôsobom a pokračoval v konaní o súlade právnych predpisov aj v dvoch iných veciach (sp. zn. PL. ÚS 22/06, s. 22 až 24 a PL. ÚS 17/08, s. 77 a 78), v ktorých došlo po začatí konania k určitým formálnym, ale aj materiálnym zmenám v napadnutej právnej úprave, pričom jej podstata zostala zachovaná. V tejto súvislosti ústavný súd tiež uviedol, že ak došlo len k formálnej zmene napadnutého zákonného ustanovenia, keď sa toto ustanovenie presunulo do iného odseku príslušného paragrafu, nie je tu možné hovoriť o zmene predmetu konania (pozri PL. ÚS 22/06).

16. Uvedený postup nemožno uplatniť pre ďalších adresátov dotknutej právnej úpravy, ktorými sú členovia rady (pozri § 186 ods. 3, § 126 ods. 4 a tiež aj § 12 a nasl. zákona č. 55/2017 Z. z.). Rada totiž vznikla až prijatím zákona č. 55/2017 Z. z., preto nemožno povedať, že sa návrh na začatie konania týkal aj platových pomerov jej členov. Vo vzťahu k členom rady sa však ústavný súd riadil § 40 zákona o ústavnom súde, ktorý umožňuje aj prieskum ďalších ako napadnutých zákonných ustanovení, pričom vychádzal z toho, že pokiaľ ide o platové pomery, členovia rady majú identické postavenie ako štátni zamestnanci vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, a vedúci ostatných ústredných orgánov štátnej správy (k tomu tiež pozri napr. PL. ÚS 12/05, s. 27). Z dôvodov uvedených v bodoch 11 až 15 preto ústavný súd preskúmal v tomto konaní aj súlad celého § 186 ods. 3 zákona č. 55/2017 Z. z. s ústavou.
17. Ako už bolo uvedené, navrhovateľ napadol spornú právnu úpravu aj vo vzťahu k prezidentovi Slovenskej republiky, pričom odkazoval na § 10 zákona č. 120/1993 Z. z. Predmetné zákonné ustanovenia však okrem platu prezidenta počas výkonu jeho funkcie (§ 10 ods. 1 zákona č. 120/1993 Z. z.) upravujú platové pomery prezidenta aj po skončení výkonu funkcie. Podľa § 10 ods. 2 zákona č. 120/1993 Z. z. totiž platí, že „Prezidentovi po skončení výkonu jeho funkcie patrí doživotne plat vo výške platu poslanca podľa § 2 ods. 1 a 2.“. Navrhovateľ výslovne nerozlišoval medzi „prezidentom počas výkonu funkcie“ (ďalej aj „prezident“) a „prezidentom po skončení výkonu funkcie“, samotný zákon však medzi nimi rozdiel robí, a to práve v tu podstatnej otázke platu. Na rozdiel od „prezidenta po skončení výkonu funkcie“ má totiž „prezident“ nárok na plat vo výške „4-násobku platu poslanca mesačne“ (§ 10 ods. 1 zákona č. 120/1993 Z. z.). V tejto súvislosti treba vziať do úvahy, že napadnutá právna úprava v § 29o zákona č. 120/1993 Z. z. ustanovuje, že v roku 2017 patrí prezidentovi plat v rovnakej výške ako v roku 2016, a odkazuje na § 29g zákona č. 120/1993 Z. z., ktorý ustanovuje, že „V roku 2011 patrí mesačne prezidentovi plat vo výške 4-násobku platu poslanca.“. Je preto zrejmé, že tieto ustanovenia na „prezidenta po skončení funkcie“ nedopadajú, pretože v opačnom prípade by mal mať rovnaký príjem ako prezident vo funkcii, čo zjavne nie je v súlade s účelom zákona. Kvôli vynechaniu prezidenta po skončení funkcie z napadnutej právnej úpravy § 29o zákona č. 120/1993 Z. z. však tiež nie je možné ani tvrdiť, že sa naňho vzťahuje zníženie platu podľa platu poslanca na úrovni roku 2011, pretože na plat prezidenta

po skončení funkcie sa podľa § 10 ods. 2 zákona č. 120/1993 Z. z. vzťahuje výlučne § 2 ods. 1 a 2 zákona č. 120/1993 Z. z.

18. Na tomto mieste treba pripomenúť skutočnosť, že plat poslanca národnej rady je základom aj pre určenie platu generálneho riaditeľa Tlačovej agentúry Slovenskej republiky (ďalej aj „TASR“). Podľa § 13 ods. 3 zákona č. 385/2008 Z. z. o Tlačovej agentúre Slovenskej republiky a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov totiž „Generálnemu riaditeľovi patrí mesačná mzda rovnajúca sa dvojnásobku platu poslanca národnej rady.“. Po uvedenej vete nasleduje poznámka pod čiarou, ktorá však odkazuje výlučne na § 2 zákona č. 120/1993 Z. z., z čoho vyplýva, že § 29o zákona č. 120/1993 Z. z. sa platu generálneho riaditeľa TASR nedotýka. Toto ustanovenie je totiž vo vzťahu k § 2 zákona č. 120/1993 Z. z. lex specialis a vzťahuje len na tam výslovne uvedené osoby (k tomu porovnaj aj právnu úpravu týkajúcu sa verejného ochrancu práv, riaditeľa NBÚ, resp. štátnych zamestnancov či komisárov pre deti a osoby so zdravotným postihnutím v časti IV odôvodnenia). V tejto súvislosti si je ústavný súd tiež vedomý, že poznámka pod čiarou nemá záväzný charakter (pozri napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Obo 51/2010), avšak ako informačná a výkladová pomôcka umožňuje vo vzťahu ku generálnemu riaditeľovi TASR uvedený záver.
19. K predchádzajúcim bodom je potrebné tiež dodať, že opačný výklad ustanovení týkajúcich sa prezidenta po skončení funkčného obdobia, resp. generálneho riaditeľa TASR by bol rozširujúcim výkladom § 29o zákona č. 120/1993 Z. z. v neprospech nositeľov práv chránených ústavou (čl. 20 ústavy, pozri aj časť VI odôvodnenia tohto nálezu), čo znamená, že by nebol ústavne konformný. Ústavný súd v tejto súvislosti opätovne pripomína, že „ak sú k dispozícii viaceré možnosti výkladu právnej normy, je potrebné uprednostniť tú z alternatív, ktorá zaisťuje najväčšiu ochranu základných práv a slobôd.“ (pozri napr. PLz. ÚS 3/2014, s. 19). Ústavný súd ďalej konštatuje, že nie je žiaden zrejmy dôvod, pre ktorý boli zo „šetrenia výdavkov štátneho rozpočtu“ vynechaní práve spomínaní verejní funkcionári, čo tiež prispieva k výkladovým ťažkostiam týkajúcim sa relevantnej právnej úpravy (nie je celkom zrejmy jej účel, resp. tento účel je spochybňovaný jej nekonceptnosťou). Spomenutý nedostatok právnej úpravy však musí znášať štát a nemožno z neho vyvodzovať obmedzenie práv adresátov tam, kde je právna úprava nejasná. Vzhľadom na uvedené dôvody možno uzavrieť, že platové pomery prezidenta po skončení funkcie a generálneho riaditeľa TASR nie sú napadnutým zákonom dotknuté, a preto nie sú ani predmetom prieskumu ústavného súdu v danej veci. Uvedené skutočnosti len dokresľujú zložitost' (zákonodarcom od roku 2011 každoročne opakovanej) nesystémovej úpravy platových pomerov verejných funkcionárov a mieru precíznosti pri jej príprave. Ku kvalite relevantnej právnej úpravy sa ústavný súd ešte vráti v ďalších častiach odôvodnenia.
20. Pokiaľ ide o rozsah prieskumu ústavného súdu, je dôležité poukázať aj na skutočnosť, že hoci sa argumentácia navrhovateľa týkala výlučne platov verejných funkcionárov, ním navrhovaný výrok rozhodnutia (petit návrhu) sa týkal celého napadnutého zákona, t. j. aj tých ustanovení, ktoré upravujú nárok na paušálne náhrady niektorých ústavných činiteľov, resp. verejných funkcionárov (k tomu pozri tiež nasledujúcu časť IV odôvodnenia tohto nálezu). Išlo o poslancov národnej rady, členov vlády a prezidenta Slovenskej republiky, predsedu a podpredsedov NKÚ, predsedu NBÚ, verejného ochrancu práv, komisára pre deti a komisára pre osoby so zdravotným postihnutím. Vychádzajúc z petitu návrhu sa preto ústavný súd musel zaoberať aj tými časťami napadnutého zákona, ktoré sa týkali paušálnych náhrad uvedených verejných funkcionárov.
21. Neprehľadnosť napadnutej právnej úpravy, ktorú už ústavný súd spomenul, je zvýraznená, aj pokiaľ ide o problematiku paušálnych náhrad. Napadnutá právna úprava napríklad v § 29o zákona č. 120/1993 Z. z. v súvislosti s prezidentom uvádza, že mu paušálne náhrady patria vo výške určenej v roku 2011. Predmetné ustanovenie tiež v zátvorke odkazuje na § 29g zákona č. 120/1993 Z. z., ktoré sa ale paušálnymi náhradami verejných funkcionárov vôbec

nezaoberá. Napadnutá právna úprava je tak vo vzťahu k paušálnym náhradám prezidenta nadbytočná, pretože výška týchto náhrad je určená už ustanovením § 11 ods. 1 zákona č. 120/1993 Z. z., pričom v zmysle tohto zákonného ustanovenia sú paušálne náhrady prezidenta stanovené pevnou a nemennou sumou, ktorá je rovnaká každý rok, a to už od účinnosti zákona č. 120/1993 Z. z. (ide o sumu 1 327,76 eur, resp. do 1. decembra 2008 išlo o sumu 40 000 slovenských korún). Keďže napadnutá právna úprava nemá na výšku paušálnych náhrad prezidenta žiaden vplyv, nebude v tejto časti predmetom prieskumu ústavného súdu. Ústavný súd taktiež dodáva, že napadnutou právnou úpravou nemohlo dôjsť vo vzťahu k paušálnym náhradám prezidenta k žiadnej úspore verejných zdrojov.

22. Pozoruhodným spôsobom sa napadnutá právna úprava dotýka aj paušálnych náhrad predsedu a podpredsedov NKÚ, ktoré sa majú rovnako riadiť výškou určenou v roku 2011 (§ 29o zákona č. 120/1993 Z. z.). V tejto súvislosti je potrebné zohľadniť, že na rozdiel od ostatných verejných činiteľov nie sú paušálne náhrady predsedu a podpredsedov NKÚ určené násobkom priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok, resp. pevnou sumou, ale v zmysle § 21a zákona č. 120/1993 Z. z. sa určujú uznesením národnej rady. Predmetné zákonné ustanovenia pritom nič nehovoria o tom, v akých intervaloch má národná rada takého uznesenia prijímať, a už vôbec nič nehovorí o tom, či sa výška týchto náhrad má odvíjať od konkrétnych ekonomických ukazovateľov. Tieto náhrady preto možno určiť jedným uznesením národnej rady na viacero rokov, alebo dokonca trvalo, pričom výška náhrady je závislá len od úvahy národnej rady. Ústavnému súdu pritom nie je známe žiadne vyjadrenie či rozhodnutie, ktorým by sa národná rada zaviazala tieto paušálne náhrady každoročne zvyšovať. Napadnutú právnú úpravu je preto potrebné v tejto časti vnímať len ako rozhodnutie národnej rady, že v roku 2017 nebude prijímať iné uznesenie, než aké platilo v roku 2011. Z tohto pohľadu nie je napadnutá právna úprava, pokiaľ ide o paušálne náhrady predsedu a podpredsedov NKÚ, ústavne problematická a rovnako ako pri prezidentovi nebude v tejto časti predmetom prieskumu ústavného súdu.
23. Pokiaľ ide o paušálne náhrady poslancov národnej rady, verejného ochrancu práv, komisára pre deti a komisára pre osoby so zdravotným postihnutím, tieto sú v zmysle príslušnej legislatívy (pozri časť IV odôvodnenia tohto nálezu) určené násobkom priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok (ďalej len „priemerná mesačná mzda“). Napadnutá právna úprava potom stanovila, že základom pre určenie paušálnej náhrady pre rok 2017 nie je priemerná mesačná mzda za rok 2016 vo výške 912 eur, ale priemerná mesačná mzda za rok 2010 vo výške 769 eur (údaje o výške mzdy sú získané z webového sídla Štatistického úradu Slovenskej republiky). V dôsledku prijatia napadnutej právnej úpravy tak došlo k faktickému zníženiu paušálnych náhrad u dotknutých subjektov, v dôsledku čoho ústavný súd musí preskúmať napadnutú právnú úpravu aj v tejto časti. To platí podobne aj pre riaditeľa NBÚ, u ktorého je výška paušálnych náhrad určená percentom z jeho platu; v dôsledku zníženia samotného platu preto dochádza automaticky aj k zníženiu jeho paušálnej náhrady. Vzhľadom na spôsob určenia paušálnych náhrad priamo zákonom a spôsob zásahu do tejto zákonnej úpravy, ktorý je obdobný ako pri samotnom plate verejných činiteľov, ako aj na skutočnosť, že paušálne náhrady možno považovať aj za súčasť platu (benefit) dotknutých verejných funkcionárov, bude ústavný súd pre potreby tohto rozhodnutia v ďalšom texte na príslušných miestach týkajúcich sa zásahov do ústavných práv pod pojmom plat v prípade poslancov národnej rady, verejného ochrancu práv, komisára pre deti, komisára pre osoby so zdravotným postihnutím a riaditeľa NBÚ zahrňať aj ich zákonom ustanovené paušálne náhrady. Uvedené sa vzťahuje obdobne aj na členov vlády, u ktorých možno paušálne náhrady rovnako považovať za súčasť ich platu (majetkové plnenie, na ktoré zákon priznáva nárok v súvislosti s výkonom príslušnej verejnej funkcie). Keďže výška týchto náhrad je v zmysle § 14 ods. 1 zákona č. 120/1993 Z. z. určovaná uznesením vlády, napadnutou právnou úpravou, ktorou výšku paušálnych náhrad určila národná rada, bola priamo dotknutá zákonom ustanovená právomoc vlády. Z hľadiska predmetu konania pred ústavným súdom je relevantná

skutočnosť, že bola obmedzená možnosť zvýšenia týchto paušálnych náhrad nad úroveň roka 2017 (resp. in fine roka 2011). Pri posudzovaní ústavnosti daného zásahu spôsobeného napadnutou právnou úpravou však nadobúda rozhodujúci význam skutočnosť, že napadnutá právna úprava bola navrhnutá samotnou vládou, t. j. nemožno predpokladať, že by prípadné uznesenie vlády v tejto otázke bolo odlišné. Podrobnejšia argumentácia a závery ústavného súdu k tejto otázke sú obsiahnuté v časti IX.2 odôvodnenia tohto nálezu.

V. Relevantná právna úprava

24. V tejto časti odôvodnenia ústavný súd uvádza napadnutú právnú úpravu tak, ako je obsiahnutá v jednotlivých novelizovaných zákonoch. Pre presnosť bude táto právna úprava v zátvorke doplnená aj príslušným ustanovením navrhovateľom napadnutého zákona č. 340/2016 Z. z. V súvislosti s každým novelizovaným zákonom sú však najprv uvádzané aj ustanovenia súvisiace so spornou právnou úpravou, bez znalosti ktorých nie je možné účinky napadnutej právnej úpravy posúdiť a vyhodnotiť.

V.1 Zákon č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

25. Pre pochopenie účinkov napadnutej právnej úpravy vo vzťahu k zákonu č. 120/1993 Z. z. je nevyhnutné aj uvedenie tých častí zákona, ktoré vo všeobecnosti upravujú mechanizmus určenia plátov a paušálnych náhrad príslušných verejných funkcionárov. Vo vzťahu k poslancom národnej rady ide o § 2 ods. 1 a 2, resp. § 4 zákona č. 120/1993 Z. z.:

«§ 2

Platové pomery poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

(1) Poslancovi Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „poslanec“) patrí plat vo výške trojnásobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok znížený podľa odseku 2 zaokrúhlený nahor na celé euro (ďalej len „plat poslanca“), začínajúc dňom zvolenia za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky...

(2) Zníženie podľa odseku 1 sa rovná

- a) 0,15 násobku trojnásobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, na ktorý sa plat poslanca vypočítava, ak podiel schodku rozpočtu verejnej správy Slovenskej republiky a hrubého domáceho produktu Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, na ktorý sa plat poslanca vypočítava, zverejneného Európskou komisiou (Eurostatom) v apríli kalendárneho roka, na ktorý sa plat poslanca vypočítava, je rovný alebo vyšší ako 0,07,
- b) 0,1 násobku trojnásobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, na ktorý sa plat poslanca vypočítava, ak podiel schodku rozpočtu verejnej správy Slovenskej republiky a hrubého domáceho produktu Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, na ktorý sa plat poslanca vypočítava, zverejneného Európskou komisiou (Eurostatom) v apríli kalendárneho roka, na ktorý sa plat poslanca vypočítava, je rovný alebo vyšší ako 0,05 a nižší ako 0,07,
- c) 0,05 násobku trojnásobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, na ktorý sa plat poslanca vypočítava, ak podiel schodku rozpočtu verejnej správy Slovenskej republiky a hrubého domáceho produktu Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý predchádza kalendárnemu roku, na ktorý sa plat poslanca vypočítava,

zverejneného Európskou komisiou (Eurostatom) v apríli kalendárneho roka, na ktorý sa plat poslanca vypočítava, je rovný alebo vyšší ako 0,03 a nižší ako 0,05...

§ 4

(1) Poslancovi patria diéty a náhrady ďalších výdavkov spojených s výkonom jeho funkcie (ďalej len „paušálne náhrady“) vo výške 1,8-násobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok, ak má trvalý pobyt v Bratislavskom kraji, zaokrúhlené nahor na celé euro a vo výške 2,1-násobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok, ak má trvalý pobyt mimo Bratislavského kraja, zaokrúhlené nahor na celé euro.»

26. Dôležité je aj ustanovenie § 4a zákona č. 120/1993 Z. z., ktoré (okrem iného) upravuje odmenu asistentov poslancov národnej rady:

„(1) Na zabezpečenie výkonu poslaneckého mandátu poskytne kancelária národnej rady poslancovi primerane vybavenú kanceláriu v priestoroch kancelárie národnej rady. Poslanec si môže zriadiť aj inú kanceláriu okrem kancelárie uvedenej v prvej vete.

(2) Na výkon odborných a administratívnych prác spojených s činnosťou poslaneckej kancelárie poskytne kancelária národnej rady poslancovi asistenta, s ktorým po dohode s poslancom uzavrie zmluvu o zabezpečení služieb asistenta poslanca. Predpokladom na výkon funkcie asistenta poslanca je minimálne ukončené úplné stredné všeobecné vzdelanie alebo úplné stredné odborné vzdelanie. Poslanec môže mať najviac troch asistentov. Odmena pre asistentov poslanca a výdavky na prevádzku poslaneckej kancelárie nesmú presiahnuť sumu ustanovenú v odseku 3. Asistent môže vykonávať funkciu len pre jedného poslanca.

(3) Odmena asistenta poslanca a výdavky na prevádzku poslaneckej kancelárie podľa odseku 1 druhej vety predstavuje počas 12 po sebe nasledujúcich mesiacov spolu 2,7-násobok priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok zaokrúhlené nahor na celé euro s platnosťou od prvého dňa mesiaca nasledujúceho po mesiaci, keď bude podľa § 27 potvrdená výška priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky; uhrádza ich kancelária národnej rady. Podrobnosti uhrádzania ustanoví národná rada uznesením.“

27. Platové pomery prezidenta Slovenskej republiky počas výkonu funkcie sú upravené v § 10 ods. 1 zákona č. 120/1993 Z. z.:

«Prezidentovi Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) patrí plat vo výške 4-násobku platu poslanca mesačne, začínajúc prvým dňom mesiaca, v ktorom zložil ústavou predpísaný sľub.“

28. Pokiaľ ide výšku platu a paušálnych náhrad členov vlády Slovenskej republiky, platí § 12 prvá veta, resp. § 14 ods. 1 zákona č. 120/1993 Z. z.:

«Členovi vlády Slovenskej republiky (ďalej len „člen vlády“) patrí plat vo výške 1,5-násobku platu poslanca mesačne, začínajúc prvým dňom mesiaca, v ktorom zložil ústavou predpísaný sľub.

...

Členovi vlády patria paušálne náhrady vo výške, ktorú určí vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) uznesením.»

29. Výška platu predsedu a podpredsedov NKÚ je určená § 20 prvou a druhou vetou zákona č. 120/1993 Z. z.:

„Predsedovi Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „predseda kontrolného úradu“) patrí plat vo výške 1,5-násobku platu poslanca mesačne, začínajúc prvým dňom mesiaca, v ktorom bol zvolený. Podpredsedovi Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „podpredseda kontrolného úradu“) patrí plat vo výške 1,3-násobku platu poslanca mesačne, začínajúc prvým dňom mesiaca, v ktorom bol zvolený.»

30. Samotným navrhovateľom napadnutým ustanovením obsiahnutým v právnom predpise, ktorým je zákon č. 120/1993 Z. z., je § 29o ods. 1 a 2 uvedeného zákona (čl. I zákona č. 340/2016 Z. z.), ktorý suspendoval účinnosť všetkých už uvedených ustanovení týmto spôsobom:

„(1) Poslancovi, prezidentovi, členovi vlády, predsedovi kontrolného úradu a podpredsedovi kontrolného úradu patrí v roku 2017 plat a paušálne náhrady vo výške určenej v roku 2011 (§ 29g).

(2) Odmena asistenta poslanca a výdavky na prevádzku poslaneckej kancelárie zriadenej podľa § 4a ods. 1 druhej vety sú v roku 2017 rovnaké ako v roku 2011.“

31. S týmto sporným ustanovením úzko súvisí aj § 29g zákona č. 120/1993 Z. z., ktorého relevantné ustanovenia znejú:

„(1) V roku 2011 zníženie podľa § 2 ods. 2 je 15 %.

(2) V roku 2011 patrí mesačne prezidentovi plat vo výške 4-násobku platu poslanca.

(3) V roku 2011 patrí mesačne členovi vlády plat vo výške 1,5-násobku platu poslanca zníženého ešte o 5 %. ...

(5) V roku 2011 patrí mesačne predsedovi kontrolného úradu plat vo výške 1,5-násobku platu poslanca zvýšeného o 5 %.

(6) V roku 2011 patrí mesačne podpredsedovi kontrolného úradu plat vo výške 1,3-násobku platu poslanca zvýšeného o 5 %...“

V.2 Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 564/2001 Z. z.“)

32. Ako relevantnú právnu úpravu z hľadiska predmetu konania pred ústavným súdom je vo vzťahu k zákonu č. 564/2001 Z. z. potrebné uviesť § 26 prvú vetu tohto zákona:

„Platové pomery verejného ochrancu práv, paušálne náhrady a náhrady ďalších výdavkov súvisiacich s vykonávaním tejto funkcie sú rovnaké ako platové pomery, paušálne náhrady a náhrady ďalších výdavkov poslanca národnej rady vo funkcii podpredsedu národnej rady určené osobitným predpisom.“

Po slovách „osobitným predpisom“ nasleduje poznámka pod čiarou, ktorá odkazuje na celý zákon č. 120/1993 Z. z.

33. Napadnutým ustanovením odkladajúcim účinnosť už uvedenej právnej úpravy je § 28e zákona č. 564/2001 Z. z. (čl. II zákona č. 340/2016 Z. z.):

„V roku 2017 sú platové pomery verejného ochrancu práv, paušálne náhrady a náhrady ďalších výdavkov súvisiacich s vykonávaním tejto funkcie rovnaké ako platové pomery, paušálne náhrady a náhrady ďalších výdavkov poslanca národnej rady vo funkcii podpredsedu národnej rady ustanovené osobitným predpisom, pričom plat verejného ochrancu práv sa zvýši o 5 %.“

V tomto zákonnom ustanovení po slovách „osobitným predpisom“ nasleduje poznámka pod čiarou odkazujúca na § 29o zákona č. 120/1993 Z. z.

V.3 Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 215/2004 Z. z.“)

34. Zákon č. 215/2004 Z. z. vo svojom § 71a ods. 1 a 3 upravuje mechanizmus určenia platu a paušálnych náhrad riaditeľa NBÚ takto:

„Riaditeľovi úradu patrí mesačne funkčný plat vo výške platu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, začínajúc prvým dňom mesiaca, v ktorom bol zvolený... Funkčný plat sa zaokrúhľuje na celé euro nahor...

Riaditeľovi úradu patrí na pokrytie nevyhnutných výdavkov za služby a iných osobných výdavkov súvisiacich s vykonávaním funkcie paušálna náhrada mesačne vo výške 54 % funkčného platu. Paušálna náhrada sa určuje pevnou sumou zaokrúhlenou na celé euro nahor.“

Po slovách „poslanca Národnej rady Slovenskej republiky“ nasleduje poznámka pod čiarou, ktorá odkazuje na § 2 zákona č. 120/1993 Z. z.

35. Takto stanovený mechanizmus určenia platu bol na rok 2017 pozastavený napadnutým § 84f zákona č. 215/2004 Z. z. (čl. III zákona č. 340/2016 Z. z.):

„Riaditeľovi úradu v roku 2017 patrí mesačne funkčný plat vo výške platu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky ustanoveného na rok 2017 osobitným predpisom.“

Po slovách osobitným predpisom nasleduje poznámka pod čiarou odkazujúca na § 29o zákona č. 120/1993 Z. z., ktorá je potrebná, keďže § 71a odkazuje výlučne na § 2 zákona č. 120/1993 Z. z. V dôsledku poznámky pod čiarou k § 84f uvedeného zákona sa ozrejmuje zámer zákonodarcu použiť na úpravu platu riaditeľa NBÚ v roku 2017 ustanovenie § 29o zákona č. 120/1993 Z. z. Vzhľadom na skutočnosť, že ide o úpravu odmeňovania, je prístup zákonodarcu k tvorbe právnych predpisov veľmi otázný. Ústavný súd má na mysli neprehľadnosť a nejednoznačnosť právnej úpravy, ktorej výklad je závislý od poznámok pod čiarou, ktoré majú, ako to už bolo uvedené, len nezáväzný charakter.

V.4 Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

36. Vychádzajúc z argumentácie obsiahnutej v časti III bodoch 11 až 15 odôvodnenia tohto nálezu, ústavný súd rekapituluje, že z hľadiska predmetu konania je relevantným ustanovením zákona č. 55/2017 Z. z. jeho § 126 ods. 4:

„Funkčný plat na účely tohto zákona je aj plat vo výške platu poslanca národnej rady, ktorý patrí štátnemu zamestnancovi vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, vedúcemu ostatného ústredného orgánu štátnej správy a členovi rady; tomuto štátnemu zamestnancovi nepatria platové náležitosti podľa § 124 písm. b) až f) a náhrady podľa § 125.“

37. Právnu úpravou, ktorá je predmetom prieskumu ústavného súdu, je § 186 ods. 3 zákona č. 55/2017 Z. z. (porovnaj s čl. IV. zákona č. 340/2016 Z. z. a časťou III bodmi 11 až 15 odôvodnenia tohto nálezu):

„Štátnemu zamestnancovi vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, vedúcemu ostatného ústredného orgánu štátnej správy a členovi rady, na ktorých sa vzťahuje § 126 ods. 4, patrí od účinnosti tohto zákona do 31. decembra 2017 funkčný plat vo výške platu poslanca národnej rady ustanoveného na rok 2017 osobitným predpisom zníženého

o 5 %.“

Po slovách „osobitným predpisom“ nasleduje poznámka pod čiarou odkazujúca na § 29o zákona č. 120/1993 Z. z.

V.5 Zákon č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 176/2015 Z. z.“)

38. Výška plátov komisára pre deti a komisára pre osoby so zdravotným postihnutím je upravená spoločne v § 20 ods. 2 zákona č. 176/2015 Z. z.:

„Komisárovi patrí plat v rovnakej sume ako poslancovi národnej rady a paušálne náhrady súvisiace s výkonom jeho funkcie v rovnakej sume ako diéty a náhrady ďalších výdavkov spojených s výkonom funkcie poslanca národnej rady s trvalým pobytom v Bratislavskom kraji.“

39. Napadnutým ustanovením zákona č. 176/2015 Z. z. je § 32 tohto zákona (čl. V zákona č. 340/2016 Z. z.):

„V roku 2017 patrí komisárovi plat v rovnakej sume ako poslancovi národnej rady a paušálne náhrady súvisiace s výkonom jeho funkcie v rovnakej sume ako diéty a náhrady ďalších výdavkov spojených s výkonom funkcie poslanca národnej rady s trvalým pobytom v Bratislavskom kraji ustanovené na rok 2017 osobitným predpisom.“

Poznámka pod čiarou k tomuto zákonnému ustanoveniu odkazuje na § 29o zákona č. 120/1993 Z. z.

VI. Faktické dôsledky napadnutej právnej úpravy

40. Vychádzajúc z informácií poskytnutých Ministerstvom financií Slovenskej republiky ústavný súd uvádza, že ak by sa výška platu poslanca národnej rady riadila § 2 zákona č. 120/1993 Z. z., predstavovala by sumu 2 736 eur mesačne. V dôsledku prijatia napadnutého zákona však plat poslanca národnej rady v roku 2017 predstavoval len čiastku 1 961 eur mesačne (táto informácia je dostupná aj na webovom sídle národnej rady). Rozdiel v plate v neprospech poslancov tak v roku 2017 predstavoval sumu 775 eur mesačne. Uvedené platí aj pre platy komisárov pre deti a pre osoby so zdravotným postihnutím. U členov vlády predstavoval tento rozdiel čiastku 1 309,50 eur mesačne (4 104 eur, resp. 2 794,50 eur); u prezidenta Slovenskej republiky čiastku 3 100 eur mesačne (10 944 eur, resp. 7 844 eur); u predsedu Najvyššieho kontrolného úradu sumu 1 015,40 eur mesačne (4 104 eur, resp. 3 088,60 eur); u podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu sumu 880 eur mesačne (3 556,80 eur, resp. 2 676,80 eur); u verejného ochrancu práv sumu 677 eur mesačne (2 736 eur, resp. 2 059,10 eur); u štátnych zamestnancov vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, a u vedúcich ostatných ústredných orgánov štátnej správy sumu 873,05 eur mesačne (2 736 eur, resp. 1 862,95 eur); u členov rady podľa zákona č. 55/2017 Z. z. sumu 775 eur mesačne (2 736 eur, resp. 1 961 eur); u riaditeľa Národného bezpečnostného úradu sumu 775 eur mesačne (2 736 eur, resp. 1 961 eur).
41. Pokiaľ ide o paušálne náhrady poslancov národnej rady, platí, že ak by sa ich výška riadila § 4 ods. 1 zákona č. 120/1993 Z. z., predstavovala by u poslanca s trvalým pobytom v Bratislavskom kraji sumu 1 642 eur a u poslanca s trvalým bydliskom mimo Bratislavského kraja sumu 1 916 eur. V dôsledku prijatia napadnutého zákona však predstavuje výška paušálnych náhrad u poslanca s trvalým bydliskom v Bratislavskom kraji sumu 1 385 eur mesačne a u poslanca s trvalým bydliskom mimo Bratislavského kraja sumu 1 615 eur mesačne. Rozdiel v neprospech poslancov tak predstavuje sumu 257 eur mesačne, resp. sumu 301 eur mesačne. Uvedené platí primerane aj pre verejného ochrancu práv, a pokiaľ ide

o oboch komisárovo, rozdiel vo výške paušálnych náhrad v ich neprospech spôsobený prijatím napadnutej právnej úpravy predstavuje sumu 257 eur mesačne, t. j. ako u poslancov národnej rady s trvalým bydliskom v Bratislavskom kraji. Pokiaľ ide o paušálne náhrady riaditeľa Národného bezpečnostného úradu, rozdiel v jeho neprospech predstavuje sumu 418,80 eur mesačne (1 477,50 eur, resp. 1 059 eur).

VII. Referenčné a súvisiace články ústavy

42. Navrhovateľ označil ako referenčné normy tieto články ústavy:

Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo (čl. 1 ods. 1 ústavy).

Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 ústavy).

Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ (čl. 13 ods. 4 ústavy).

Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje (čl. 20 ods. 1 ústavy).

43. Okrem referenčných noriem však ústavný súd považuje za potrebné uviesť aj súvisiacu ústavnú úpravu čl. 36 písm. a) ústavy, v zmysle ktorej majú zamestnanci právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky s tým, že zákon im zabezpečuje najmä „právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň“. Súvislosť tohto ustanovenia s predmetom konania je zrejmá, keďže takmer u všetkých dotknutých osôb došlo prijatím napadnutej právnej úpravy k zásahu do ich odmeny za vykonanú prácu. Takmer všetky dotknuté osoby totiž možno považovať za „zamestnancov“ v tom slova zmysle, že im zákon za ich prácu stanovuje pevne určený pravidelný mesačný príjem, t. j. nejde o podnikateľov, u ktorých je odmena za prácu absolútne závislá od dosiahnutých výsledkov podnikateľskej činnosti. Výnimkou sú v tomto smere len asistenti poslancov, ktorým sa však bude ústavný súd osobitne venovať v časti IX.1 odôvodnenia tohto nálezu. V tomto ohľade je dôležitá skutočnosť, že podľa názoru ústavného súdu u žiadnej z dotknutých osôb nedochádza faktickým znížením odmeny k zásahu do jej dôstojnej životnej úrovne. Mesačný plat poslanca národnej rady predstavoval v roku 2011 v peňažnom vyjadrení sumu 1 961 eur, čo je o viac ako 1 000 eur vyššia suma, ako bola priemerná hrubá mesačná mzda v hospodárstve Slovenskej republiky za rok 2017 (ide o sumu 954 eur, zdroj webové sídlo Štatistického úradu Slovenskej republiky). Aj najnižšia odmena stanovená podľa napadnutej právnej úpravy patriaca štátnym zamestnancom podľa § 186 ods. 3 zákona č. 55/2017 Z. z. predstavuje sumu 1 862,95 eur mesačne, čo sa približuje dvojnásobku sumy 954 eur. Táto skutočnosť odôvodňuje bez podrobnejšieho skúmania záver, že v podmienkach Slovenskej republiky zaručuje odmena za prácu aj podľa napadnutej právnej úpravy všetkým dotknutým osobám ich postaveniu primeranú životnú úroveň. Uvedené konštatovanie je dôležité z toho hľadiska, že do istej miery limituje možnosti ústavného súdu zasahovať do napadnutej právnej úpravy, keďže touto úpravou nie je ohrozená dôstojnosť dotknutých osôb. V tomto kontexte je potrebné uviesť, že čím je odmena za prácu podľa napadnutej právnej úpravy vyššia, tým sú hranice zásahu ústavného súdu vzhľadom na mieru voľnosti uváženia zákonodarcu pri prijímaní legislatívy týkajúcej sa sociálnej či hospodárskej politiky užšie.

VIII. K legitímnym očakávaniam

44. Návrh na začatie konania vo svojom odôvodnení obsahuje závažný argumentačný problém. Ak totiž navrhovateľ okrem iného tvrdí, že prijatou právnou úpravou boli narušené legitímne očakávania adresátov, že sa ich platové pomery v roku 2017 nebudú napadnutým zákonom

(znovu) dočasne meniť, nie je možné toto tvrdenie prijať u členov vlády a poslancov národnej rady. Bola to totiž vláda Slovenskej republiky, ktorá podala návrh na prijatie napadnutého zákona [čl. 87 ods. 1 a čl. 119 písm. a) ústavy] a tento zákon následne schválili poslanci národnej rady [čl. 86 písm. a) ústavy]. Uvedené však platí aj pre prezidenta, keďže tento napadnutý zákon sám podpísal pred jeho publikovaním v Zbierke zákonov Slovenskej republiky [čl. 102 ods. 1 písm. f) ústavy]. Prezident pritom mal k dispozícii ústavou dané možnosti zasiahnuť, ak by bol napadnutý zákon podľa jeho názoru v rozpore s ústavou. Prvou z týchto možností bolo vrátenie zákona národnej rade s pripomienkami [čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy], druhou možnosťou bolo podanie návrhu na začatie konania o súlade napadnutého zákona s ústavou [čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy]. Keďže prezident žiadnu z uvedených možností nevyužil, nie je možné tvrdiť, že legitímne očakával, že jeho platové pomery nebudú dotknuté. Z odlišných dôvodov nemožno hovoriť o existencii legitímnych očakávaní ani u členov rady podľa zákona č. 55/2017 Z. z., pretože ich platové pomery boli napadnutým zákonom upravené od samého počiatku vzniku ich funkcie (pozri body IV.12 a IV.16 odôvodnenia tohto nálezu). Osobitnú kategóriu predstavujú napokon aj asistenti poslancov, ktorým sa ústavný súd bude bližšie venovať v nasledujúcej časti odôvodnenia. Existenciu legitímnych očakávaní treba podrobiť prieskumu aj pri ostatných adresátoch napadnutej právnej úpravy. Ústavný súd v tomto smere vychádza z judikatúry ESLP týkajúcej sa ochrany majetku podľa čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

45. V tejto judikatúre možno rozoznať dva druhy alebo dve línie rozhodnutí týkajúcich sa legitímnych očakávaní (pozri Sigron, M. *Legitimate expectations*. Intersentia, 2014. s. 4 a 5, resp. s. 176). Samotný ESLP konštatoval existenciu rôznych línií týchto rozhodnutí vo veci Bélané Nagy proti Maďarsku, sťažnosť č. 53080/13 (pozri bod 77 a 78, v ktorých sa hovorí o „different lines of cases concerning legitimate expectations“). Toto rozhodnutie odkazovalo okrem iného aj na vec Kopecký proti Slovenskej republike, sťažnosť 44912/98, v ktorom sú tieto línie opísané a rozlíšené (pozri bod 45 a k nemu bod 48 odôvodnenia, „another aspect of legitimate expectations“). Prvá línia rozhodnutí (a to aj historicky) je reprezentovaná rozhodnutím vo veci Pine Valley Developments Ltd a ďalší proti Írsku, sťažnosť č. 12742/87, resp. neskôr aj Stretch proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 44277/98; druhá línia je reprezentovaná rozhodnutím vo veci Pressos Compania Naviera S. A. a ďalší proti Belgicku, sťažnosť č. 17849/91.
46. Pri rozhodnutí Pressos Compania Naviera S. A. je dôležité si pripomenúť, že čl. 1 ods. 1 dodatkového dohovoru nikomu nezaručuje právo nadobudnúť majetok (pozri napr. aj rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 42/2015, bod 101 odôvodnenia). Z uvedeného dôvodu sa ochrana podľa tohto článku týka len existujúceho majetku, v niektorých prípadoch však ESLP poskytuje ochranu aj legitímnemu očakávaniu, že dôjde k nadobudnutiu určitej „majetkovej“ hodnoty („asset“) (pozri Koivusaari a ďalší proti Fínsku, sťažnosť č. 20690/06, s. 14 a 15). Práve v takýchto prípadoch slúži koncept legitímnych očakávaní ako „posledná možnosť“ ako rozšíriť pojem „majetku“, a tým aj ochranu podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu na nielen už existujúci majetok, ale aj na dostatočne odôvodnené majetkové nároky (pozri Sigron, M. *Legitimate expectations*. Intersentia, 2014. s. 161 a 162). Legitímne očakávania tak poskytujú ochranu podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu určitej nezávisle existujúcej „majetkovej“ hodnote („asset“), ktorá však sama osebe musí mať dostatočný základ vo vnútroštátnom práve, napríklad ak ju potvrdzuje ustálená judikatúra súdov (Kopecký, body 51 a 52 odôvodnenia). Práve o tento prípad išlo v rozhodnutí vo veci Pressos Compania Naviera S. A., kde „majetkovou“ hodnotou bola pohľadávka na náhradu škody, pričom oporou pre legitímne očakávania (t. j. pre dôveru sťažovateľa) na nadobudnutie tejto hodnoty bola ustálená judikatúra súdov v obdobných veciach (pozri samotné rozhodnutie, resp. Kopecký, bod 48 odôvodnenia).
47. Vo veci Pine Valley Developments Ltd. bola sťažovateľom spoločnosť, ktorá (okrem iného) do

svojho vlastníctva na základe kúpnej zmluvy nadobudla určitý pozemok s cieľom postaviť na tomto pozemku budovy na prenájom. Svoje rozhodnutie o kúpe urobila na základe existujúceho stavebného povolenia, ktoré však bolo neskôr zrušené z dôvodu, že pri jeho vydaní prekročil príslušný orgán verejnej moci svoju právomoc. Zrušením stavebného povolenia došlo k podstatnému zníženiu hodnoty pozemku, ktorý následne spoločnosť so stratou predala (pozri samotné rozhodnutie ESLP). V tomto prípade podľa ESLP došlo k zásahu do majetku sťažovateľa, pretože došlo k porušeniu dôvery sťažovateľa v právny akt (stavebné povolenie), o platnosti ktorého nemal žiadne pochybnosti. Až do chvíle zrušenia tohto povolenia mal sťažovateľ legitímne očakávanie, že svoj majetok (predmetný pozemok) bude môcť užívať stanoveným spôsobom a toto legitímne očakávanie ESLP považoval za „súčasť“ (component part) majetku sťažovateľa (pozri bod 51 odôvodnenia rozhodnutia ESLP). Podobne v rozhodnutí vo veci *Stretch* považoval ESLP legitímne očakávanie predĺženia nájomnej zmluvy, ku ktorému však nedošlo, založené zmluvným dodatkom, za „pripojené“ (attached) k majetkovým právam nadobudnutým nájomnou zmluvou (pozri rozhodnutie, resp. *Kopecký*, bod 46 odôvodnenia). Dôležitou skutočnosťou je, že sťažovatelia majetok nadobúdali aj na základe dôvery v určitý akt orgánu verejnej správy, ktorým bola definovaná možnosť konkrétneho užívania tohto majetku a v dôsledku ktorého boli súčasťou nadobúdaného majetku aj legitímne očakávanie sťažovateľov. Rešpektovanie dôvery nadobúdateľov je pritom prejavom princípu právneho štátu, z ktorého okrem iného vyplýva, že vo vnútroštátnom práve musí vždy existovať právny nástroj ochrany pred svojvoľnými zásahmi štátnych orgánov do práv chránených Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) (pozri m. m. *Bélané Nagy*, bod 78 odôvodnenia).

48. Pri oboch líniiach rozhodnutí možno konštatovať, že definujú pojem majetok podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu, a to tak, že stanovujú najnižšie prijateľné hranice preto, aby bol určitý nárok považovaný za „majetok“ (v prípadoch reprezentovaných vecou *Pressos Compania Naviera S. A.*); resp. tým, že integrálnou súčasťou majetku môžu byť v určitých situáciách aj legitímne očakávanie (v prípadoch reprezentovaných vecou *Pine Valley*). Rozdiel medzi oboma líniami je v tom, že v prípadoch reprezentovaných vecou *Pressos Compania Naviera S. A.* dochádza najprv k zásahu do práv sťažovateľa, pričom legitímne očakávanie spočívajú v dôvere, aká ochrana sa sťažovateľovi poskytne; zatiaľ čo v prípadoch reprezentovaných vecou *Pine Valley Development* samotnému zásahu musí predchádzať existencia legitímnych očakávaní ako súčasti už nadobudnutého majetku, a je to práve dôvera sťažovateľa, ktorá je zásahom dotknutá (pozri podrobnejšie *Sigron, M. Legitimate expectations*, Intersentia, 2014, s. 176, resp. s. 210). Uvedené postupy poskytujú ochranu v zmysle dodatkového protokolu v konkrétnych druhoch prípadov, pre konštatovanie zásahu do majetku však nie je použitie koncepcie legitímnych očakávaní pravidelne potrebné. Príkladom môže byť aj nútené obmedzenie vlastníckeho práva k nehnuteľnosti, ktorým sa ESLP zaoberal vo veci *Urbárska obec Trenčianske Biskupice proti Slovenskej republike*, sťažnosť č. 74258/01, body 112 až 115 odôvodnenia (pozri napr. aj PL. ÚS 42/2015, bod 51 odôvodnenia).
49. V rámci analýzy judikatúry ESLP vo veciach týkajúcich sa platov verejných funkcionárov, resp. štátnych zamestnancov možno dospieť k záveru, že pri konštatovaní zásahu do práva na majetok ESLP na pojem legitímnych očakávaní neodkazuje. Vo veci *Panfile proti Rumunsku*, sťažnosť č. 13902/11, bola prijatým vnútroštátnym zákonom vylúčená možnosť byť zamestnaný vo verejnej správe, ak dotknutá osoba súčasne poberala výsluhový dôchodok v určitej výške. Dôvodom prijatia tejto úpravy bolo šetrenie verejných prostriedkov. Podľa sťažovateľa, ktorý v dôsledku tejto legislatívnej úpravy prišiel o možnosť vykonávať prácu a poberať súčasne plat a dôchodok, tak (okrem iného) došlo aj k zásahu do jeho práva na majetok. ESLP v tomto prípade konštatoval, že sporná legislatíva zasiahla do práva na „pokojné užívanie majetku“ podľa prvej vety čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu, a to bez použitia koncepcie legitímnych očakávaní (pozri bod 19 odôvodnenia rozhodnutia vo veci *Panfile*). Vo veci *Koufaki a ADEDY proti Grécku*, sťažnosti č. 57665/12 a č. 57657/12, bola predmetom prieskumu legislatíva, ktorá znížila platy zamestnancov v štátnej správe, a to

v reakcii na vývoj hospodárstva a finančnú krízu v Grécku. Aj tu ESLP konštatoval zásah do práva na „pokojné užívanie majetku“ podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu, a to rovnako bez použitia koncepcie legitímnych očakávaní (pozri bod 34 odôvodnenia tohto rozhodnutia ESLP). K tomuto druhu rozhodnutí napokon patrí aj rozhodnutie týkajúce sa platov sudcov vo veci Savickas a ďalší proti Litve, sťažnosť 66365/09. Vo vzťahu k otázke legitímnych očakávaní možno konštatovať, že zákonom ustanovený nárok na plat požíva ochranu čl. 1 ods. 1 dodatkového dohovoru, a to bez toho, aby bolo potrebné definovať plat ako majetok za pomoci legitímnych očakávaní v zmysle rozhodnutia Pressos Compania Naviera S. A. alebo Pine Valley Development. Napriek tomu však aj v prípadoch týkajúcich sa platových pomerov možno v niektorých prípadoch koncepciu legitímnych očakávaní využiť.

50. Koncept legitímnych očakávaní sa totiž okrem samotnej definície majetku podľa dodatkového protokolu využíva aj v rámci „fair balance“ testu (testu proporcionality, resp. primeranosti zásahu), a to ako jeden z dôvodov v prospech subjektu, ktorého majetok bol zásahom dotknutý. Ak dôjde nielen k zásahu do majetku, ale aj do legitímnych očakávaní, sú pre ospravedlnenie zásahu potrebné závažnejšie argumenty. Uvedené platí tiež naopak, neexistencia legitímnych očakávaní svedčí v neprospech adresáta zásahu (pozri podrobnejšie Sigron, M. *Legitimate expectations*. Intersentia, 2014. s. 97, resp. s. 197 a 198).
51. Príkladom už uvedeného postupu môže byť rozhodnutie vo veci Kjartan Ásmudsson proti Islandu, sťažnosť č. 60669/00. V tomto rozhodnutí ESLP za majetok považoval nárok na invalidný dôchodok, resp. odňatie nároku na tento dôchodok považoval za zásah do pokojného užívania majetku (bod 40 odôvodnenia uvedeného rozhodnutia ESLP). Koncepciu legitímnych očakávaní potom využil pri „fair balance“ teste, a to v bode 44 odôvodnenia, v ktorom konštatoval, že „... sťažovateľ sa mohol oprávnene odvolávať na jeho osobné legitímne očakávanie, že jeho invalidita bude naďalej posudzovaná na základe nespôsobilosti pre výkon jeho predchádzajúceho zamestnania“. Pre vysvetlenie možno dodať, že v zmienenom prípade prijatá vnútroštátna legislatíva zmenila kritériá posudzovania nároku na invalidný dôchodok tak, že základom sa stala nespôsobilosť vykonávať akúkoľvek prácu, nielen konkrétnu prácu námorníka, ako to bolo podľa predchádzajúcej úpravy. Legitímne očakávania sťažovateľa sa tak opierali o princíp právnej istoty. V okolnostiach prípadu ESLP taktiež konštatoval, že hoci štát má pri úprave sociálneho zabezpečenia veľmi širokú mieru úvahy, predmetnou legislatívou bolo porušené právo na majetok, a to z dôvodu, že išlo o neproporcionálne opatrenie, pretože sťažovateľovi bol odňatý nárok na dôchodkové zabezpečenia v celom rozsahu (pozri bod 45 odôvodnenia uvedeného rozhodnutia ESLP).
52. V tejto súvislosti možno pripomenúť časovo predchádzajúcu judikatúru ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 25/05, ktorý v podstate zhodnej veci rozhodol rovnako: „Vstup do existujúcich právnych vzťahov zavedením preskúmania trvania invalidity na posúdenie nároku na invalidný dôchodok podľa nových, prísnejších kritérií, ktoré môže mať za následok až zánik nároku na invalidný dôchodok a jeho výplatu, a to bez akéhokoľvek vyváženia (keďže zákon o sociálnom poistení na vyvažovanie žiadny priestor ani nevytvára), vyvoláva stav takej právnej neistoty z dôvodu priameho a neočakávaného zásahu do minulých skutkových a právnych vzťahov, ktorý nemožno akceptovať, čo viedlo ústavný súd k vysloveniu nesúladu tohto ustanovenia s čl. 1 ods. 1 ústavy.“ Možno preto konštatovať, že ochrana princípu právneho štátu (právnej istoty) bola v tomto rozhodnutí totožná ako vo veci Kjartan Ásmundson, kde bola ochrana poskytovaná legitímnym očakávaniam v súvislosti s právom na majetok. Na základe uvedeného možno uzavrieť, že použitie koncepcie legitímnych očakávaní môže plniť podobnú funkciu ako ochrana princípu právnej istoty. Uvedené vyplýva aj zo skutočnosti, že koncepcia legitímnych očakávaní v judikatúre ESLP, a to vo všetkých jej prejavoch, je založená okrem iného aj na tomto princípe (pozri Sigron, M. *Legitimate expectations*. Intersentia, 2014. s. 207). Netreba pritom zabúdať, že princíp právneho štátu, ktorý je jedným zo základných princípov demokratickej spoločnosti, je bytostnou súčasťou všetkých článkov dohovoru (Bélané Nagy, bod 112 odôvodnenia).

53. Dôvodom, pre ktorý sa ústavný súd venoval otázke legitímnych očakávaní ešte pred samotným prieskumom, či došlo k zásahu do práva na majetok, je skutočnosť, že v argumentácii navrhovateľa sa legitímne očakávania používali (hoci nie výslovne) v súvislosti s definovaním pojmu majetku podľa čl. 20 ústavy a taktiež aj v súvislosti s princípom právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), t. j. v podobe, v akej by mohli byť významné aj pre test proporcionality. Z uvedených záverov ústavného súdu vyplýva, že v preskúvanom prípade sa koncept legitímnych očakávaní nepoužije pri subsumovaní platu pod pojem majetku podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu, resp. čl. 20 ústavy, svoje miesto však môže mať pri hodnotení proporcionality zásahu do majetku.

IX. K zásahu do práva na majetok v zmysle judikatúry ESLP

54. V už spomenutom rozhodnutí vo veci Panfile proti Rumunsku (pozri bod 49 odôvodnenia tohto nálezu) ESLP konštatoval, že všeobecné princípy týkajúce sa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu sú rovnako relevantné aj v prípadoch dôchodkov a plátov. Spomedzi týchto princípov je osobitne významná skutočnosť, že uvedený článok negarantuje právo do budúcnosti poberať dôchodok alebo plat v určitej výške, pretože je na výlučnej úvahe štátu, aké dávky (benefits) budú jeho zamestnanci poberať zo štátneho rozpočtu. Na druhej strane však platí, že ak dôjde k zníženiu alebo odobratiu tejto dávky, môže ísť o zásah do majetku, ktorý musí byť odôvodnený. Rozhodnutie ESLP v tejto súvislosti odkazovalo na rozhodnutie Kechko proti Ukrajine, sťažnosť č. 63134/00, kde sa zákonný nárok na zvýšenie platu učiteľa o 20 % po odpracovaní viac ako desiatich rokov označoval rovnako ako dávka (benefit). O tom, že pod pojmom dávky (benefits) možno v danom kontexte rozumieť aj plat štátneho zamestnanca, napokon svedčí aj samotné rozhodnutie vo veci Panfile, kde ESLP uviedol, že napadnutá právna úprava znamenala zásah do pokojného užívania majetku a týkala sa plátov štátnych zamestnancov.
55. Skutočností, že uvedené závery judikatúry ESLP sa vzťahujú tiež na platy štátnych zamestnancov, nasvedčuje aj rozhodnutie vo veci Koufaki a ADEDY, v ktorom ESLP najprv vo všeobecnosti konštatoval, že prvou a najdôležitejšou požiadavkou týkajúcou sa ochrany majetku podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu je skutočnosť, aby každý zásah do majetku bol stanovený zákonom, pričom musí sledovať legitímny cieľ „vo verejnom záujme“. Takýto zásah tiež musí byť primeraný vo vzťahu k sledovanému cieľu, čo inak povedané znamená, že musí byť nastolená spravodlivá rovnováha medzi požiadavkami verejného záujmu spoločnosti a medzi ochranou základných práv jednotlivca. Požadovaná rovnováha nie je nastolená tam, kde musí jednotlivec znášať neprimerané bremeno (bod 32 odôvodnenia uvedeného rozhodnutia ESLP). Následne ESLP poukázal na závery rozhodnutia vo veci Panfile a v bode 34 odôvodnenia uzavrel, že zmena legislatívy, ktorou boli znížené platy zamestnancov, predstavovala zásah do „pokojného užívania majetku“ podľa prvej vety čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu. K úplne totožným záverom dospel ESLP aj v už spomínanej veci Savickas týkajúcej sa zníženia plátov sudcov, keď v bode 91 odôvodnenia poukázal na zásah do pokojného užívania majetku podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu. Možno teda uzavrieť, že zásah do legislatívy určujúcej plat štátnych zamestnancov aktivuje ochranu podľa čl. 1 ods. 1 dohovoru, resp. že tento plat predstavuje majetok v zmysle uvedeného článku.
56. Z judikatúry ESLP je pritom zrejmé, že možnosti súdnej kontroly rozhodnutí zákonodarcu v oblasti verejných výdavkov, resp. plátov verejných funkcionárov sú veľmi limitované. Platí totiž, že pojem „verejného záujmu“ je zo svojej podstaty veľmi rozsiahly a každé rozhodnutie týkajúce sa rovnováhy medzi príjmami a výdavkami štátu sa bude vždy zakladať aj na úvahách týkajúcich sa politických, ekonomických a sociálnych otázok. V týchto otázkach je potom miera úvahy zákonodarcu pri zavedení rôznych opatrení sociálnej a ekonomickej politiky široká (k tomu porovnaj aj bod 43 odôvodnenia tohto nálezu). ESLP preto v zásade vždy rešpektuje úvahu zákonodarcu, či je konkrétne opatrenie vo verejnom záujme, okrem prípadu, ak je toto rozhodnutie zjavne bez dostatočne odôvodneného základu (manifestly

without reasonable foundation). Vo veciach týkajúcich sa všeobecnej úpravy spoločenských pomerov, kde sa v demokratickej spoločnosti názory vždy rôznia, musí mať názor zákonodarcu vždy osobitnú váhu. Miera jeho úvahy je ešte širšia, ak táto úvaha obsahuje hodnotenie priorit, pokiaľ ide o použitie limitovaných prostriedkov štátneho rozpočtu na rôzne účely (pozri Koufaki a ADEDY, bod 31 odôvodnenia rozhodnutia ESLP). Prihliadajúc na už uvedené všeobecné princípy judikatúry ESLP pristúpil ústavný súd v nasledujúcich bodoch odôvodnenia k hodnoteniu súladu napadnutej právnej úpravy s čl. 20 ústavy a jej adresátov vzhľadom na významné odlišnosti v ich postavení rozdelil do troch skupín.

X. K súladu napadnutej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy

X.1 Asistenti poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

57. Ako už bolo uvedené, navrhovateľ do skupiny osôb, ktorých právo na majetok malo byť napadnutým zákonom porušené, zaradil aj asistentov poslancov národnej rady (ďalej aj „asistenti“, resp. „asistent“). Toto tvrdenie však nemá oporu v zákone č. 120/1993 Z. z., ktorý vo vzťahu k asistentom nezakotvuje žiadne majetkové právo v zmysle záverov obsiahnutých v bodoch 54 až 56 odôvodnenia tohto nálezu. Uvedené je zrejmé už z účelu zákona, ktorý upravuje platové pomery, funkčné príplatky a paušálne náhrady ústavných činiteľov, ktorými sú okrem iného aj poslanci národnej rady, nie však ich asistenti. V ustanoveniach § 4a zákona č. 120/1993 Z. z. (pozri bod 26 odôvodnenia tohto nálezu) sa upravuje právo poslanca národnej rady na paušálnu náhradu vo forme príspevku na chod jeho kancelárie a odmenu jeho asistenta, resp. asistentov. Ide o právo, ktoré poslanec národnej rady môže, ale nemusí využiť. Nie je možné tvrdiť, že uvedené ustanovenie zakladá právo akejkoľvek osoby na odmenu za činnosť asistenta poslanca a už vôbec nie v konkrétnej výške. Tento záver je dôležitý aj pre zodpovedanie otázky, či by zvýšenie príspevku na odmenu asistenta, ku ktorému by došlo, ak by nebol prijatý napadnutý zákon, znamenalo aj zvýšenie odmeny pre tých asistentov, ktorí túto činnosť už pre konkrétneho poslanca vykonávajú.
58. Podľa ústavného súdu je odpoveď záporná; ak totiž poslanec nemusí príspevok na odmenu pre asistenta využiť vôbec, nemusí ani zvýšenie tohto príspevku využiť na zvýšenie odmeny pre konkrétneho asistenta. Ide o vec, ktorá je predmetom ničím neobmedzenej úvahy poslanca národnej rady. V tomto prípade by nemal asistent poslanca nárok na ochranu majetku dokonca ani v zmysle rozhodnutia ESLP vo veci Pressos Compania Naviera S. A., pretože jeho prípadná požiadavka na zvýšenie odmeny by nemala oporu v zákone č. 120/1993 Z. z., ktorý nijako neprikazuje poslancovi národnej rady zvýšiť odmenu asistenta v závislosti od zvýšenia príspevku určeného na odmenu asistenta (asistentov) poslanca a na výdavky na prevádzku poslaneckej kancelárie. Asistent by tak vo vzťahu k zvýšeniu odmeny nemal ani legitímne očakávanie, ale iba nádej (mere hope), preto by jeho prípadná požiadavka na také zvýšenie nebola dostatočne odôvodnená pre potreby čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu (pozri napr. Kopecký, bod 49 odôvodnenia). Podobne aj ústavný súd v minulosti vyslovil: „Z formulácie obsiahnutej v čl. 20 ods. 1 ústavy nemožno však vyvodzovať ústavné právo získať vec do svojho vlastníctva (vlastniť majetok) bez dodržania predpokladov, ktoré sú na tento účel upravené zákonmi.“ (rozhodnutie vo veci sp. zn. I. ÚS 128/95). V závere ústavný súd dodáva, že asistenti poslancov svoju činnosť vykonávajú na základe živnostenského oprávnenia, nie sú teda ani zamestnancami podľa čl. 36 ústavy (k tomu pozri § 4a ods. 3 zákona č. 120/1993 Z. z. a uznesenie národnej rady č. 1179 z 8. júla 1998, ktoré je dostupné na webovom sídle národnej rady).
59. Z uvedených dôvodov ústavný súd nevyhovел návrhu v časti týkajúcej sa ustanovenia § 29o ods. 2 zákona č. 120/1993 Z. z. (bod III výroku tohto nálezu).

X.2 Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky, členovia vlády Slovenskej republiky a prezident Slovenskej republiky

60. Pri posudzovaní ústavnej súladnosti napadnutej právnej úpravy nie je možné obísť osobitné postavenie poslancov národnej rady, keďže títo v rámci legislatívneho procesu sami rozhodli o znížení svojich platov na rok 2017. Nemožno ich teda považovať za „obete“ zásahu do majetkových práv, keďže boli pôvodcami tohto zásahu. Z už spomínanej zápisnice zo schôdze národnej rady vyplýva, že prijatie napadnutej legislatívy podporilo hlasovaním až 125 zo 150 poslancov národnej rady, pričom jediný kritický hlas v rozprave požadoval, aby toto zníženie bolo na dobu neurčitú, t. j. dovtedy, kým Slovenská republika nebude hospodáriť s vyrovnaným rozpočtom. Na základe týchto skutočností možno povedať, že zo strany poslancov nezazneli žiadne námietky proti zníženiu ich platov. Navyše, ako už bolo konštatované v bode 43 odôvodnenia tohto nálezu, zníženie platu poslancov národnej rady v roku 2017 sa nedotklo ich dôstojnosti a nemohlo zásadne negatívne vplývať na primerané uspokojovanie ich existenčných potrieb. V prípade poslancov národnej rady teda možno hovoriť o vzdaní sa časti svojho majetku, čo je možnosť vyplývajúca vo všeobecnosti aj z obsahu vlastníckeho práva (pozri rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. III. ÚS 194/2017, s. 24). Ústavný súd preto nemá dôvod preskúmať rozhodnutie poslancov národnej rady znížiť svoj plat, keďže nejde o ústavne relevantný problém. V podstate z rovnakých dôvodov nejde o ústavný problém ani u členov vlády, keďže títo sami pripravili, schválili a podali do národnej rady návrh na prijatie napadnutého zákona. Ani u nich nie je možné povedať, že by boli „obetami“ zásahu, resp. že by bola ohrozená ich dôstojnosť a primerané hmotné zabezpečenie z hľadiska miery závažnosti zásahu do ich majetku.
61. Vo vzťahu k prezidentovi Slovenskej republiky ide o situáciu podobnú, nie však úplne rovnakú. Prezident totiž nebol pôvodcom sporného zákona, na druhej strane ale nevyužil žiadnu z ústavou daných možností tento zákon napadnúť, resp. potvrdil ho aj svojím podpisom, ako to už bolo skôr uvedené. Prezident má tiež primerane vážnosti a významu svojej funkcie najvyšší plat zo všetkých dotknutých osôb, pričom tento plat je aj po znížení v roku 2017 stále vysoko nad hranicou dôstojnej životnej úrovne (pozri aj bod 43 odôvodnenia tohto nálezu). Ani v tomto prípade preto sporná legislatíva nepredstavuje ústavne relevantný problém vo vzťahu k majetkovým pomerom prezidenta.
62. Vo vzťahu k poslancom národnej rady, členom vlády a prezidentovi Slovenskej republiky treba poukázať aj na predchádzajúcu judikatúru ústavného súdu, v zmysle ktorej «Zároveň ústavný súd podčiarkuje, že reštrikčné zásahy do platových pomerov ústavných činiteľov, ktoré sa uskutočnili v ostatnom období, sú do značnej miery poznačené prvkami populizmu aktuálnej parlamentnej väčšiny, ktoré nadobúdajú na intenzite spravidla v súvislosti s blížiacimi sa parlamentnými voľbami. Navyše ide o reštrikčné zásahy, ktoré vo svojej podstate nie sú spôsobilé riešiť problémy súvisiace s deficitom verejných financií (úspory takto získané sú zjavne marginálne na to, aby mohli výraznejšie napomôcť pozitívnemu vývoju vo sfére verejných financií). Ak sa takéto reštrikčné zásahy do platových pomerov týkajú „politickej“ sféry (orgánov zákonodarnej a výkonnej moci), tak sú zo strany ústavného súdu (až na extrémne vybočenia) v zásade tolerovateľné.» (rozhodnutie vo veci sp. zn. PL. ÚS 27/2015, s. 32). V závere ústavný súd opakujúc dodáva, že žiaden z uvedených verejných funkcionárov nemohol mať vzhľadom na ich účasť na legislatívnom procese pri prijatí napadnutej legislatívy ani legitímne očakávanie, že k zníženiu jeho platu nedôjde, čo je ďalší dôvod, pre ktorý ústavný súd nepovažuje toto zníženie vo vzťahu k uvedeným ústavným činiteľom za ústavne relevantný problém.
63. Ústavný súd preto nevyhovел návrhu v časti napadnutej právnej úpravy týkajúcej sa platov a paušálnych náhrad poslancov národnej rady, prezidenta a členov vlády Slovenskej republiky v roku 2017 (bod III výroku toho nálezu).

X.3 Ostatní adresáti napadnutej právnej úpravy

64. Ostatní adresáti právnej úpravy netvoria jednoliatu skupinu, spoločné však majú to, že na rozdiel od poslancov národnej rady, členov vlády a prezidenta Slovenskej republiky nemali títo

verejní funkcionári priamu možnosť rozhodnutie o znížení svojho platu ovplyvniť. Z tohto dôvodu ich možno považovať za „obete“ zásahu spôsobeného napadnutou legislatívou a nemožno u nich hovoriť o vzdaní sa časti majetku. Okrem toho vzhľadom na ich reálne možnosti ovplyvňovať legislatívu, resp. tvorbu politiky štátu, o nich nemožno hovoriť ako o súčasti „politickej sféry“ v zmysle rozhodnutia ústavného súdu vo veci

sp. zn. PL. ÚS 27/2015. To osobitne platí pre tých verejných funkcionárov, ktorých charakterizuje aj ich nezávislé postavenie. Takýmito verejnými funkcionármi sú predseda a podpredsedovia NKÚ, keďže títo riadia nezávislý ústavný orgán (čl. 60 ods. 1 ústavy), nezávislosť je definičným znakom aj verejného ochrancu práv (čl. 151a ods. 1 ústavy) a je potrebné tiež prihliadnuť aj na nezávislosť komisára pre deti a komisára pre osoby so zdravotným postihnutím zakotvenú na zákonnej úrovni (§ 2 ods. 2, resp. § 3 ods. 2 zákona č. 176/2015 Z. z.). V prípadoch týchto verejných funkcionárov (osobitne pokiaľ ide o predsedu a podpredsedov NKÚ a verejného ochrancu práv) treba zásah do ich platu posudzovať ešte striktnšie, pretože môže znamenať aj ohrozenie ich nezávislosti, súčasťou ktorej je v širšom zmysle slova aj materiálna nezávislosť (m. m. sp. zn. PL. ÚS 27/2015, s. 23). Uvedené konštatovanie však neznamená, že títo verejní funkcionári majú, pokiaľ ide o záruky ich nezávislosti vrátane materiálnej, rovnaké postavenie ako predstavitelia súdnej moci, ktorá má špecifickú pozíciu v rámci princípu delby štátnej moci. Napriek tejto kvalitatívnej odlišnosti považuje ústavný súd aj v tomto prípade za potrebné pripomenúť, že v prípade ak „sa... reštrikčné zásahy premietajú do platových pomerov tých zložiek ústavného mechanizmu, ktoré by mali byť zo svojej podstaty (i ústavného textu) nezávislé, tak je ústavnou povinnosťou ústavného súdu na ne reagovať prostredníctvom svojej judikatúry“ (PL. ÚS 27/2015, s. 32).

65. Ústavný súd považuje závery uvedené v bodoch 54 až 56 odôvodnenia tohto nálezu za aplikovateľné aj podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, t. j. že zákonom ustanovený plat je majetkom, resp. majetkovým právom v zmysle čl. 20 ods. 1 ústavy a jeho zníženie predstavuje zásah, ktorý možno považovať za jeho obmedzenie podliehajúce limitom vyplývajúcim z čl. 13 ods. 4 ústavy. Ústavný súd preto pristúpil k vyhodnoteniu ústavnosti zásahu do majetku dotknutých verejných funkcionárov, a to prostredníctvom tzv. všeobecného testu proporcionality, keďže právo na majetok je základným právom prvej generácie (k tomu pozri PL. ÚS 14/2014, s. 43 a s. 44 a tiež PL. ÚS 38/2015, s. 27).
66. Uvedený test proporcionality je vo svojej podstate zhodný s tzv. „fair balance“ testom používaným ESLP, ústavný súd preto využil odkazy aj na príslušnú judikatúru ESLP. Pokiaľ ide o samotný všeobecný test proporcionality, jeho prvým krokom je posudzovanie napadnutej úpravy z hľadiska vhodnosti, resp. existencie dostatočne dôležitého (legitímneho) cieľa a racionálnej väzby medzi napadnutou právnou normou a cieľom (účelom) právnej úpravy. Platí, že „Samoučelné obmedzenie základného práva je z ústavného hľadiska neprípustné. Právna norma musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil (ospravedlnil) obmedzenie základného práva alebo slobody. Ak uvedená právna norma nie je spôsobilá dosiahnuť sledovaný účel, tak ide zo strany zákonodarcu o prejav svojvôle nezlučiteľný s princípom právneho štátu. (pozri PL. ÚS 3/09, s. 71).
67. Ústavný súd konštatuje, že napadnutá právna úprava je problematická už v prvom kroku testu proporcionality, keďže jej jediným „odôvodnením“ je úspora sumy 3,5 milióna eur. Nejde tu však o odôvodnenie v pravom zmysle slova, zákonodarca totiž len oznámil, čo chce dosiahnuť, nie však prečo to chce dosiahnuť. Inými slovami, z dôvodovej správy a ani z rozpravy národnej rady nie je vôbec zrejmé, prečo je potrebné šetriť, resp. prečo je potrebné šetriť práve týmto spôsobom a v tomto rozsahu; či ide o jedno z viacerých opatrení prijatých pre účely racionalizácie verejných výdavkov, a ak áno, aké sú ďalšie opatrenia, a napokon či sa prípadne ušetrené prostriedky využijú na iné účely. Možno preto povedať, že v argumentácii zákonodarcu a vlády chýbajú skutočnosti týkajúce sa legitimity sledovaného šetrenia verejných prostriedkov, keďže samotné šetrenie, ktoré je zásahom do práva na majetok, by malo mať aj dostatočne konkrétny cieľ, resp. mali by si ho vyžadovať konkrétne okolnosti.

Zákonodarca, ako aj vláda v tejto otázke mlčí tam, kde sa v obdobných prípadoch v judikatúre ESLP na odôvodnenie zásahu do majetku spomína racionalizácia verejných výdavkov, ktorá je diktovaná vo „výnimočnom kontexte globálnej krízy vo finančnej a ekonomickej sfére“ (Panfile, bod 21 odôvodnenia rozhodnutia ESLP); resp. sa spomína existencia výnimočnej a v nedávnej histórii bezprecedentnej krízy, ktorá bola okrem iného „najhoršou v posledných dekádach“ a „predstavovala vážne ohrozenie národnej ekonomiky“ (Koufaki a ADEDY, bod 37 odôvodnenia rozhodnutia ESLP).

68. Napriek vyjadreným pochybnostiam sa však ústavný súd v tomto prípade priklonil k rešpektovaniu veľmi širokej miery úvahy zákonodarcu, ako to urobil už aj v minulosti, keď skúmal ústavnosť zákonného zásahu do práva na majetok:

„Pretože účel preskúmvanej normy nebýva obvykle explicitne stanovený, jeho identifikácia nemusí byť v konkrétnom prípade jednoznačná (m. m. PL. ÚS 23/06).

V posudzovanom prípade ústavný súd už... formuloval predbežný záver, že aj keď vláda ako predkladateľka vládneho návrhu novely zákona... nedokázala presvedčivým spôsobom preukázať verejný záujem na prijatí napadnutej právnej úpravy, možno z nej implicitne vyvodíť minimálne všeobecný zámer (cieľ) zákonodarcu zabezpečiť zmenami v platnej právnej úprave poistencom kvalitnejšie a efektívnejšie poskytovanie zdravotnej starostlivosti, a to maximalizáciou využitia finančných prostriedkov z verejného zdravotného poistenia na úhradu zdravotnej starostlivosti. Takto formulovaný cieľ (účel) napadnutej právnej úpravy považuje ústavný súd za legitímny.“ (PL. ÚS 3/09, s. 71 a 72).

69. V okolnostiach tohto prípadu možno povedať, že hoci ani zákonodarca, ani vláda v podstate vôbec neodôvodnili prijatie napadnutej právnej úpravy, zo samotnej úpravy sa dá implicitne vyvodíť všeobecne prospešný zámer zníženia schodku verejných financií, t. j. konsolidácie verejných výdavkov. Uvedené možno konštatovať s poukazom na skutočnosť, že podľa § 1 ods. 2 zákona č. 357/2016 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2017 sa aj pre toto obdobie predpokladal schodok štátneho rozpočtu. Na základe tejto skutočnosti ústavný súd konštatuje splnenie podmienky legitímneho cieľa vo verejnom záujme. Vo veľmi podobnom duchu napokon argumentoval aj ESLP vo veci Savickas, keď v bode 92 odôvodnenia poznamenal, že vychádzajúc z materiálov, ktoré mal k dispozícii, nevidí žiaden dôvod, ktorý by odôvodňoval záver, že zákonodarca znížením platu štátnych zamestnancov nesledoval verejný záujem.
70. Je však potrebné povedať, že napriek veľmi širokému chápaniu pojmu „verejný záujem“ by pri iných čiastkových okolnostiach (napr. ak by bol rozpočet vyrovnaný alebo prebytkový) mohol ústavný súd vysloviť protiústavnosť zásahu už na tomto mieste. Ústavný súd už napokon aj v minulosti konštatoval: „Vychádzajúc zo všeobecne formulovaného vyjadrenia predsedu národnej rady o potrebe vyhýbať sa nadmernému štátnemu deficitu, ako aj len vo všeobecnej rovine formulovaného vyjadrenia vlády, v zmysle ktorého sa reštriktívnym zásahom do plátov sudcov reaguje na stav ekonomiky, a nepresvedčivé argumenty obsiahnuté vo všeobecnej časti dôvodovej správy k vládnomu návrhu zákona (parlamentná tlač č. 1202), ústavný súd konštatuje, že posudzovaný zásah zákonodarcu nespĺňa už prvú (a pritom zásadnú) z kumulatívnych požiadaviek ústavnej akceptovateľnosti reštriktívneho zásahu do platových pomerov sudcov, teda že ide o zásah, ktorý musí byť dostatočne odôvodnený nepriaznivou ekonomickou situáciou štátu. Podmienku dostatočného (a teda ústavne akceptovateľného) odôvodnenia reštriktívneho zásahu do plátov sudcov totiž nemôže spĺňať jednoduchý odkaz na záväzok exekutívy udržať deficit verejných financií pod úrovňou 3 % hrubého domáceho produktu, keďže tento záväzok je trvalý a nemenný.“ (z rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 27/2015). Citované rozhodnutie sa však týkalo opakovaného zmrazenia platu sudcov, ktoré bolo posudzované v súvislosti s porušením princípu nezávislosti súdnej moci, t. j. nie zásahu do majetku. Táto argumentácia preto nie je v celom rozsahu použiteľná aj v tejto veci, dôležitý je však dôraz na tom, že šetreniu verejných zdrojov by mala zodpovedať nepriaznivá ekonomická situácia. Táto požiadavka bude zohľadnená aj v ďalších krokoch testu

proporcionality.

71. V rámci prvého kroku toho testu musí ešte ústavný súd zisťovať, či bola právna norma vytvorená takým spôsobom, a tak dôkladne, aby bola spôsobilá dosiahnuť identifikovaný cieľ (PL. ÚS 3/09, s. 72). Aj tu však ústavný súd naráža na určité pochybnosti, pretože ak právna úprava smeruje ku konsolidácii verejných výdavkov a skutočne znamená aj úsporu vo výške 3,5 milióna eur, jej veľkým nedostatkom je skutočnosť, že nejde o systémové riešenie, ale len o dočasné opatrenie na obdobie jedného roka. Keďže ide o výnimočný a len dočasný zásah, tento by mal reagovať na výnimočnú situáciu, o čom však nie je vo vyjadreniach vlády a národnej rady žiadna zmienka. Osobitný charakter posudzovaného opatrenia je zvýraznený aj tým, že šetrenie sa týkalo iba relatívne úzkeho okruhu osôb, keďže platy veľkého počtu iných štátnych zamestnancov neboli takto dotknuté. Práve skutočnosť, že nejde o systémové opatrenie, však uľahčuje ústavnému súdu jeho nie jednoduché rozhodnutie preskúmať toto opatrenie, ktoré inak patrí do oblasti vyhradenej zákonodarcovi. Ústavný súd totiž rešpektuje, že nie je jeho úlohou tvoriť ekonomickú politiku štátu, uvedené opatrenie však nemožno považovať za kľúčové v tejto politike, resp. nie je možné ho považovať za súčasť viacerých krokov, ktoré s preskúmaným opatrením úzko súvisia a boli by týmto prieskumom tiež priamo dotknuté. V tejto situácii ústavný súd uzatvára, že „Nemožno... s určitosťou konštatovať, že napadnutá právna úprava... je racionálne previazaná s legitímnym cieľom, a aj preto je nutné uplatniť aj ďalší krok testu proporcionality.“ (opätovne PL. ÚS 3/09, s. 72).
72. Druhý krok testu „má preveriť, či zákonné obmedzenie... je naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nie je k dispozícii menej obmedzujúci, menej invazívny prostriedok. Myšlienka testu nevyhnutnosti spočíva v tom, že právna norma nemá obmedzovať základné právo alebo slobodu viac, než je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa, alebo inak, že právna norma má dosahovať cieľ najmenej ľudsko-právne drastickým spôsobom.“ (pozri PL. ÚS 13/2012, s. 55). Ústavný súd tu konštatuje, že nie je v pozícii, ktorá by mu umožňovala urobiť jednoznačný záver o možnosti dosiahnuť sledovaný cieľ aj iným spôsobom. Je to z dôvodu, že rozhodnutie o vynakladaní obmedzených prostriedkov štátneho rozpočtu je výsostne politické v tom smere, že má prostredníctvom volených zástupcov vyjadrovať názor občanov na to, na aké účely majú byť prednostne spoločné verejné zdroje vynaložené. Ak sa teda predstavitelia občanov rozhodli, že limitované verejné zdroje je potrebné ušetriť na platoch tých verejných funkcionárov, ktorých plat sa odvíja od platu poslancov národnej rady, nie je úlohou ústavného súdu principiálne túto vôľu spochybňovať alebo nahrádzať. Ako už bolo uvedené, ústavný súd nemôže tvoriť politiku štátu. Vzhľadom na nemožnosť jednoznačného záveru (obdobne ako v bode 71 týkajúcom sa otázky racionálnej previazanosti preskúmanej právnej úpravy s legitímnym cieľom, ktorý má sledovať) preto musí pristúpiť k tretiemu kroku testu proporcionality.
73. V treťom kroku testu proporcionality ústavný súd posudzuje sporný zásah najmä z hľadiska jeho primeranosti vo vzťahu k zamýšľanému cieľu, resp. či príslušné legislatívne opatrenie obmedzujúce základné práva alebo slobody nemôže svojimi negatívnymi dôsledkami presahovať pozitíva stelesnené v presadení verejného záujmu sledovaného týmto opatrením (pozri PL. ÚS 3/09, s. 71. a 72). Keďže ústavný súd už dospel k záveru, že cieľom opatrenia malo byť šetrenie, resp. konsolidácia verejných financií, pre posúdenie pozitívnych dopadov spornej legislatívy je potrebné vziať do úvahy, aký mala napadnutá právna úprava dopad na podstatné ekonomické ukazovatele, resp. či stav ekonomiky Slovenskej republiky vyžadoval rozhodnutie o šetrení verejných zdrojov. Tieto okolnosti majú blízko k legitímte sledovaného cieľa, o ktorom už bolo pojednávané v bodoch 67 až 70 odôvodnenia tohto nálezu. Tretí krok testu sa tu preto do istej miery prelína s krokom prvým. Tento prístup však možno vybadať aj v judikatúre ESLP, ktorý v už spomínanej veci Savickas po konštatovaní existencie legitímneho záujmu v rámci samotného vyvažovania medzi zásahom a bremenom, ktoré niesol sťažovateľ, poukázal na skutočnosť, že zníženie platov bolo dôsledkom „nečakanej rozpočtovej krízy“ (pozri bod 93 odôvodnenia vo veci Savickas).

74. Pri hodnotení dopadu prijatého opatrenia na verejné výdavky musí ústavný súd súhlasiť s navrhovateľom v tom smere, že opatrenie má skôr symbolický ako skutočný význam. Uvedené vyplýva už zo zákona č. 357/2016 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2017, v zmysle ktorého v predmetnom období plánové výdavky štátneho rozpočtu predstavovali spolu sumu 17 383 366 567 eur a plánovaný schodok štátneho rozpočtu (záporný rozdiel medzi príjmami a výdavkami štátneho rozpočtu) predstavoval sumu 1 993 219 190 eur. Ušetrená suma 3 500 000 eur tak predstavovala len 0,02 % z predpokladaných verejných výdavkov v roku 2017 a aj len zo samotného predpokladaného schodku štátneho rozpočtu predstavovala ušetrená suma len 0,17 %. Pri šetrení výdavkov štátneho rozpočtu teda ide o čiastku, ktorej význam nie je podstatný. Uvedený záver napokon potvrdzuje aj skutočný vývoj štátneho rozpočtu v roku 2017, ktorý nemohol byť zákonodarcovi v čase prijatia spornej legislatívy známy. Podľa dostupných údajov predstavovali skutočné výdavky štátneho rozpočtu v roku 2017 sumu 15 234 261 000 eur a saldo štátneho rozpočtu dosiahlo sumu 1 220 132 000 eur. Ušetrená suma tak podľa týchto údajov predstavovala 0,02 % zo skutočných výdavkov štátneho rozpočtu a 0,29 % zo skutočného salda štátneho rozpočtu (údaje sú predbežné k 28. februáru 2018 a sú čerpané z webovej stránky www.rozpočet.sk prevádzkovej Ministerstvom financií Slovenskej republiky).
75. Uvedený záver sa ešte zvýrazní, ak sa vezmú do úvahy ďalšie relevantné ukazovatele, za ktoré už v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 27/2015 (pozri s. 26 a 27 odôvodnenia) ústavný súd považoval hodnoty štátneho deficitu vo výške 3 % z hrubého domáceho produktu (ďalej len „HDP“) a štátneho dlhu vo výške 60 % z HDP. Uvedené ukazovatele vyplývajú z Paktu stability a rastu, ktorého právnym základom sú ustanovenia čl. 121 a čl. 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a tiež z jej dodatkového Protokolu č. 12 o postupe pri nadmernom deficite. Pakt stability sa zameriava na to, aby v členských štátoch Európskej únie nedochádzalo k vzniku nadmerných deficitov verejných financií, t. j. deficitov prekračujúci uvedené referenčné hodnoty. Referenčný ukazovateľ štátneho dlhu (dlhu verejnej správy) vo výške 60 % HDP je dôležitý aj podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. V súlade s čl. 12 ods. 1 uvedeného ústavného zákona sa totiž do konca rozpočtového roka 2017 horný limit dlhu verejnej správy ustanovil práve vo výške 60 % podielu na hrubom domácom produkte.
76. Všetky uvedené kritériá vychádzajú z veľkosti HDP Slovenskej republiky, ktorý v roku 2016 dosiahol sumu vyše 81 miliárd eur (zdroj webové sídlo Štatistického úradu Slovenskej republiky, HDP v bežných cenách). Z uvedenej sumy HDP potom predstavovala ušetrená suma 3,5 milióna eur len 0,004 %, pričom v roku 2017 došlo podľa dostupných informácií k dosiahnutiu HDP v sume vyššej ako 84 miliárd eur (ide o údaje čerpané z webového sídla Štatistického úradu Slovenskej republiky, pozri sekciu Makroekonomické údaje, Národné účty, Štvrťročné údaje HDP v bežných cenách). Preto možno konštatovať, že aj z pohľadu Paktu stability a rastu, resp. z pohľadu rozpočtovej zodpovednosti má opatrenie zavedené spornou právnou úpravou skoro nezmerateľný dopad, pričom, ako už bolo zdôraznené, ide o nesystémové opatrenie.
77. K šetreniu ako k dočasnému, a teda mimoriadnemu opatreniu navyše zákonodarca siahol v období, ktoré možno na základe podstatných kritérií hodnotiť ako ekonomicky priaznivé. V roku 2016 totiž došlo oproti roku 2015 k zlepšeniu stavu verejných financií. V hodnotení Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej len „RRZ“), ktorá bola zriadená ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, sa uvádza:

„Deficit verejnej správy dosiahol v roku 2016 úroveň 1,68 % HDP, čím sa na rozdiel od rokov 2014 a 2015 podarilo splniť rozpočtovaný cieľ, ktorý bol na úrovni 1,93 % HDP. Po očistení o vplyv hospodárskeho cyklu a dočasných vplyvov štrukturálny deficit dosiahol úroveň 1,9 % HDP a medziročne sa zlepšil o 0,8 % HDP. Hrubý dlh dosiahol aj vďaka jednorazovým príjmom úroveň 51,9 % HDP, čo je oproti predpokladom rozpočtu menej o 0,2 % HDP a zostal v prvom

sankčnom pásme dlhového pravidla.

Rozpočet v čase schvaľovania obsahoval riziká s pozitívnym aj negatívnym vplyvom. Zníženie deficitu oproti rozpočtovanej úrovni umožnili pozitívne vplyvy vo výške 2,4 % HDP, najmä vyššie daňové príjmy, úspora výdavkov na spolufinancovanie a odvode do rozpočtu EÚ, ako aj lepšie hospodárenie obcí. Na druhej strane, celková suma negatívnych vplyvov na rozpočet verejnej správy dosiahla úroveň 2,1 % HDP. Veľká časť identifikovaných negatívnych rizík, na ktoré rada upozorňovala, sa naplnila a prevýšila odhadovanú úroveň. Najvýznamnejšie negatívne vplyvy sú najmä výpadky príjmov z predaja emisných kvót, korekcie k eurofondom, či vyššie výdavky zdravotníctva. Okrem toho boli v štátnom rozpočte realizované dodatočné výdavky, ktoré boli z časti financované z rozpočtových rezerv. Nenaplnili sa riziká z kapitálových výdavkov obcí. RRZ i naďalej eviduje riziko súvisiace s mimoriadnymi dividendami a vyčíslila ho vo výške 156 mil. eur. V prípade jeho potvrdenia pri jesennej notifikácii by to mohlo viesť k zvýšeniu deficitu o 0,2 % HDP.“ (zdroj webové sídlo RRZ).

78. Z tohto trochu dlhšieho citátu je zrejmé, že v roku 2016 došlo k zlepšeniu podstatných referenčných ukazovateľov, ktorými sú štátny deficit a štátny dlh. Tento trend pokračoval aj v roku 2017, minimálne z pohľadu štátneho dlhu, ktorý k 23. októbru 2017 predstavoval 51,8 % HDP a ku 31. decembru 2017 bola jeho výška odhadovaná na 51,1 % HDP (zdroj opätovne webové sídlo RRZ). Okrem toho sa medzi významnými pozitívnymi vplyvmi na stav verejných financií nespomína šetrenie na platoch štátnych zamestnancov, ku ktorému pritom došlo aj v roku 2016 (vlastne k nemu dochádza od roku 2011). Rovnako výdavky na platy štátnych zamestnancov nie sú spomínané medzi zásadnými negatívnymi vplyvmi na štátny rozpočet.
79. Tiež treba pripomenúť, že priemerná mesačná mzda v hospodárstve Slovenskej republiky sa pravidelne zvyšuje, keď v roku 2014 predstavovala sumu 858 eur, v roku 2015 sumu 883 eur, v roku 2016 sumu 912 eur a v roku 2017 sumu 954 eur. V uvedených rokoch dochádzalo tiež k rastu HDP v bežných cenách, keď v roku 2014 dosiahol HDP úroveň vyše 76 miliárd eur, v roku 2015 takmer 79 miliárd eur a, ako už bolo uvedené, v roku 2016 vyše 81 miliárd eur, resp. v roku 2017 vyše 84 miliárd eur (zdroj webové sídlo Štatistického úradu Slovenskej republiky). Ústavný súd v tejto súvislosti nemôže nechať bez povšimnutia ani zvýšenie minimálnej mzdy na rok 2018 na sumu 480 eur mesačne (nariadenie vlády č. 278/2017 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2018).
80. Zo všetkých uvedených skutočností vyplýva, že skutočný dopad dočasného zníženia platu verejných funkcionárov na ekonomicky významné ukazovatele je zanedbateľný. Možno preto súhlasiť s navrhovateľom, že vo výsledku ide viac o symbolické politické opatrenie ako o konsolidáciu verejných financií. Pozitíva tohto zásahu, ktoré spočívajú v úspore sumy 3,5 milióna eur, preto nemôžu vyvážiť zásah do ústavou garantovaného základného práva na majetok a ústavný súd z týchto dôvodov tento zásah nemôže tolerovať u tých adresátov, ktorí nemajú možnosť priamo toto rozhodnutie ovplyvniť. Uvedené platí aj napriek tomu, že samotný zásah sa netýkal hranice dôstojnosti relevantnej skupiny adresátov, treba však povedať, že zníženie platu podľa napadnutej právnej úpravy predstavovalo pomerne významnú časť platu dotknutých osôb (pozri časť V odôvodnenia tohto nálezu). V porovnaní s výsledkami dosiahnutými zásahom do práva na majetok sa tak bremeno zafažujúce dotknuté osoby javí ako neprimerané. Z týchto dôvodov ústavný súd konštatoval, že napadnutá právna úprava je v rozpore s čl. 20 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy (pozri bod I výroku tohto nálezu).
81. Ústavný súd taktiež dodáva, že zákonodarca s výnimkou členov rady podľa zákona č. 55/2017 Z. z (u nich pozri bod 44 odôvodnenia tohto nálezu) porušil pri relevantných adresátoch aj ich legitímne očakávania. Pri tomto konštatovaní možno poukázať aj na judikatúru EŠLP, a to vo veci Valkov a ďalší proti Bulharsku, sťažnosti č. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 a č. 2041/05. Predmetom

prieskumu v uvedenom prípade bola legislatíva upravujúca limit na výšku starobných dôchodkov. Tento limit bol spočiatku stanovený ako dočasné opatrenie na obdobie troch rokov, po uplynutí tohto obdobia však bol daný limit zavedený ako opatrenie trvalé. ESLP vychádzal z predpokladu, že príslušnú legislatívu v oboch prípadoch možno považovať za zásah do práva na majetok podľa čl. 1 ods. 1 dohovoru. ESLP taktiež uviedol, že adresáti napadnutej právnej úpravy mali legitímne očakávania, že po uplynutí troch rokov trvajúceho dočasného opatrenia nebudú ich penzie podliehať obmedzeniam, a k porušeniu týchto legitímnych očakávaní došlo práve prijatím zákona, ktorý toto obmedzenie stanovil ako trvalé. V tomto zmysle možno hovoriť o existencii legitímnych očakávaní a o ich porušení aj v danom ústavným súdom preskúmanom prípade.

82. Je potrebné pripomenúť, že zákonodarca totožne, ako to je upravené napadnutým zákonom, zasiahol do platu dotknutých osôb už v roku 2016, pričom aj tu išlo o zásah časovo obmedzený na obdobie jedného roka. Po uplynutí tohto roka preto mohli adresáti právnej úpravy legitímne očakávať, že sa ich plat v roku 2017 nebude ďalej rovnakým spôsobom znižovať. Zákonodarca preto ich legitímne očakávania porušil, a to spôsobom, ktorý zásah do práva na majetok a do legitímnych očakávaní neospravedlňuje, ako to už bolo konštatované. Treba však tiež vziať do úvahy, že k porušovaniu legitímnych očakávaní obdobným spôsobom dochádza už od roku 2012 (s výnimkou týkajúcou sa komisárov pre deti a pre osoby so zdravotným postihnutím). Ústavný súd v tejto súvislosti nemôže akceptovať teoreticky možnú líniu argumentácie, že práve trvalým porušovaním legitímnych očakávaní (opakovanými zásahmi do platových pomerov v podobe „jednorazového a dočasného“ zmrazovania plátov) vlastne dochádza k ich strate, pretože by sa tým úplne poprela právna istota, ktorá je ich základom. Ústavný súd v kontexte uvedenej argumentácie uzatvára, že podporným argumentom pre konštatovanie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1 ústavy pri niektorých verejných činiteľoch (ktorí na rozdiel od poslancov národnej rady, členov vlády a prezidenta Slovenskej republiky nemali priamu možnosť rozhodnutie o znížení svojho platu ovplyvniť), je aj porušenie legitímnych očakávaní.

XI. K súladu napadnutej judikatúry s čl. 1 ods. 1 ústavy

83. Z uvedených zistení týkajúcich sa napadnutej právnej úpravy vyplýva, že touto úpravou sa narušuje zákonom všeobecne nastavený systém určovania plátov, a to dočasným opatrením na obdobie jedného roka. Podstata zákonnej úpravy sa tak formálne nemení, fakticky sa však neaplikuje. Výnimočným opatrením preto dochádza k narušeniu právnej istoty, ktoré by bolo možné akceptovať, ak by si to vyžadovali mimoriadne okolnosti prípadu. Ako však už bolo konštatované, v prípade napadnutej právnej úpravy nebol zásah do práv jej adresátov dostatočne odôvodnený a primeraný. Tento záver sa týka verejných funkcionárov, ktorých ústavný súd v časti XI.3 odôvodnenia tohto rozhodnutia označil za „ostatných adresátov“. Osobitne to platí u tých z nich, u ktorých dochádzalo k narúšaniu právnej istoty podobnými opatreniami už v minulosti. V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje na argumentáciu v skoršej a už spomínanej veci sp. zn. PL. ÚS 27/2015:

„O dočasný reštrikčný zásah do plátov sudcov by išlo v takom prípade, ak by bola jednoznačným spôsobom obmedzená dĺžka jeho trvania. O dočasný reštrikčný zásah do plátov sudcov však nepochybne nepôjde vtedy, ak sa jeho trvanie pre ďalšie obdobie viackrát prostredníctvom následných opatrení zákonodarcu (bez primeraných dôvodov) predlžuje. Predseda národnej rady vo svojom vyjadrení argumentuje v prospech ústavnej akceptovateľnosti posudzovaného reštrikčného zásahu skutočnosťou, že napadnutá právna úprava bola prijatá len na obdobie jedného roka, pritom ale zjavne účelovo opomína, že ide o opakované zákonné opatrenie, ktoré národná rada uplatnila už pri určovaní plátov sudcov v rokoch 2013 a 2014 (§ 29i ods. 3 a 4 a § 29j ods. 3 a 4 zákona o platových pomeroch a § 151x a § 151y zákona o sudcoch). Ide teda o takú právnu úpravu, ktorá bola prijatá už tretíkrát za sebou, pričom v dôsledku nej sú platy sudcov aj v roku 2015 zmrazené na úrovni

platov z roku 2012.

Ak by ústavný súd navrhovateľkou napadnutý postup zákonodarcu akceptoval, tak by mu vo svojej podstate umožnil opakovane (permanentne) predlžovať trvanie v minulosti uskutočneného reštrikčného zásahu do platov sudcov na vopred neurčené časové obdobie. V dôsledku toho by sa zároveň vo všeobecnosti akceptovaný mechanizmus určovania platov sudcov vo väzbe na priemernú nominálnu mesačnú mzdu zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok stal len fiktívny (deklaratórny). Na tomto základe ústavný súd konštatuje, že napadnutý reštrikčný zásah do platov sudcov nerešpektuje ani podmienku dočasnosti, čo je ďalší dôvod na záver o jeho nesúlade s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ods. 1 ústavy.“

84. Na základe uvedených záverov ústavný súd nemôže tolerovať porušovanie právnej istoty, ktoré vyplýva z nedostatku vôle prijať systémové alebo aspoň dlhodobejšie, či riadne odôvodnené riešenie. Uvedené, samozrejme, neplatí vo vzťahu k poslancom národnej rady, členom vlády a prezidentovi Slovenskej republiky, keďže boli autormi napadnutého zákona, resp. nevyužili dostupné prostriedky proti jeho prijatiu, preto ani nemohli očakávať, že nedôjde k zásahu do ich platov. Ústavný súd preto rozhodol, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy v časti týkajúcej sa predsedu a podpredsedov NKÚ, verejného ochrancu práv, riaditeľa NBÚ, štátnych zamestnancov vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, a vedúcim ostatných ústredných orgánov štátnej správy a tiež obom komisárom (bod I výroku tohto nálezu). Vo vzťahu k poslancom národnej rady, prezidentovi a členom vlády Slovenskej republiky však návrhu ani v tejto časti nevyhovelo (bod III výroku tohto nálezu).
85. Ústavný súd rovnako ako vo veci sp. zn. PL. ÚS 27/2015 nevyužil možnosť vyplývajúcu z ustanovenia § 40 zákona o ústavnom súde a ako súvisiace predpisy nepreskúmaval tie zákony, ktorými boli platy dotknutých osôb upravené podobným spôsobom v predchádzajúcich rokoch a v roku 2018. Takýto postup nie je formálne vylúčený, avšak zdržanlivosť ústavného súdu je v tejto otázke daná rešpektovaním samotného návrhu, miery voľnej úvahy zákonodarcu, resp. rešpektovaním jeho autonómie v tvorbe ekonomickej politiky, a napokon aj skutočnosťou, že účinnosť predchádzajúcich zákonov bola časovo ohraničená a tieto už v súčasnosti a do budúcnosti nemajú žiadne účinky. V prípade právnej úpravy, ktorá zaviedla zmrazenie platov v roku 2018, ponechal ústavný súd zákonodarcovi priestor reagovať na právny názor vyjadrený v tomto náleze v súlade s autonómiou, ktorá mu v tejto otázke patrí v medziach vyplývajúcich z ústavy. Ústavný súd tiež prihliadol na skutočnosť, že sporné legislatívne zásahy nedosiahli takú intenzitu, ktorá by znamenala porušenie ľudskej dôstojnosti v súvislosti so životnou úrovňou dotknutých osôb.

XII. K súladu napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy

86. Pokiaľ ide o súlad napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy, nie je dôvod meniť argumentáciu, ktorá bola, pokiaľ ide o tento článok ústavy, uvedená v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 27/2015 (s. 36):

«Ústavný súd... konštatuje, že považuje za prekonané judikatórne prístupy, ktoré uplatňoval predovšetkým v prvých rokoch svojho fungovania, keď samotný záver o nesúlade napadnutého zákona s niektorými ustanoveniami ústavou „mechanicky“ vnímal aj ako jeho nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy (pozri napr. PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00). Takýto prístup možno označiť za tautologický. Vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy totiž prichádza do úvahy len v prípade, ak by došlo k extrémnemu vybočeniu z právomoci zákonodarcu (m. m. PL. ÚS 99/2011, bod 92). V danom prípade podľa názoru ústavného súdu k extrémnemu vybočeniu z ústavných limitov zákonodarnej právomoci národnej rady nedošlo.»

87. Navrhovateľ má síce pravdu v tom, že porušením čl. 2 ods. 2 ústavy nie je samotná skutočnosť, že zákon obsahuje arbitrárny komponent, ale to, že bol prijatý svojvoľne. Svojvoľou

sa však v zmysle judikatúry ústavného súdu rozumie až extrémne prekročenie zákonodarnej právomoci národnej rady, t. j. prijatie takého zákona, ktorého obsah ústava nepredpokladá. O taký príklad išlo v minulosti vo veci sp. zn. PL. ÚS 29/95, keď národná rada prijatím zákona rozšírila svoje právomoci nad rámec stanovený ústavou. Navrhovateľom vytykané a ústavným súdom zistené nedostatky však nemajú povahu takéhoto extrémneho vybočenia, keďže sporná právna úprava upravuje matériu, ktorá je v celom rozsahu v právomoci národnej rady, navyše ide o otázky tvorby politiky štátu, kde má práve názor národnej rady vyjadrený prijatím zákona osobitný význam. Protiústavnosť napadnutej právnej úpravy spočíva v nerovnováhe medzi sledovaným cieľom právnej úpravy a zásahom do základných práv, pričom táto nerovnováha je „len“ arbitrárnym komponentom napadnutej právnej úpravy, neznamená však, že zákon bol prijatý svojvoľne (pozri tiež podrobnejšie PL. ÚS 99/2011, bod 92 odôvodnenia). Vzhľadom na uvedené ústavný súd nevyhovел návrhu v časti týkajúcej sa navrhovateľom tvrdeného nesúladu spornej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy (bod III výroku tohto nálezu).

88. V závere sa ústavný súd musí venovať dôsledkom výroku tohto nálezu, ktorý je koncipovaný s ohľadom na jeho praktický dopad a vychádza z formulácie napadnutej právnej úpravy. Ako už v súvislosti s prezidentom bolo konštatované, napadnutá právna úprava sa formálne zmieňuje aj o jeho paušálnych náhradách, v skutočnosti ich však nijako nemení. Vzhľadom na formuláciu § 29o zákona č. 120/1993 Z. z. ústavný súd nevyhovел návrhu aj v časti týkajúcej sa paušálnych náhrad prezidenta, hoci kvôli nadbytočnosti tejto úpravy by pri striktnejšom prístupe mohol vysloviť aj jej nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy. To by si však vyžadovalo preformulovanie napadnutej právnej úpravy, čo nie je v právomoci ústavného súdu. Keďže samotná právna úprava nemá praktický význam, pre zjednodušenie výroku ústavného súdu bola ponechaná v platnosti.
89. Odlišná a zložitejšia je situácia týkajúca sa predsedu a podpredsedov NKÚ, u ktorých je napadnutá právna úprava v nesúlade s ústavou, pokiaľ ide o ich plat, nie však, pokiaľ ide o ich paušálne náhrady. Dôvodom je osobitná úprava stanovenia výšky paušálnych náhrad, kde je zákonodarcovi ponechaná ešte širšia miera voľnosti ako pri samotnom plate. Vzhľadom na formuláciu § 29o zákona č. 120/1993 Z. z. však ústavný súd vo výroku rozhodol, že nesúlad s ústavou sa týka tohto ustanovenia v rozsahu slovného spojenia „predsedovi kontrolného úradu a podpredsedovi kontrolného úradu“, čo však bude mať taký praktický dopad, že toto ustanovenie stratí vo vzťahu k uvedeným funkcionárom účinnosť, prípadne aj platnosť, aj pokiaľ ide o ich paušálne náhrady (čl. 125 ods. 3 ústavy). Aj tu treba povedať, že ak by sa mal ústavný súd vyhnúť tomuto problému, musel by napadnutú legislatívu preformulovať, čo však nie je v jeho právomoci. Riešenie situácie je tak na strane zákonodarcu, ktorý však aj na rok 2017 môže stanoviť paušálne náhrady dotknutých verejných funkcionárov rovnako, ako to bolo v roku 2011.
90. V stručnosti je potrebné poukázať aj na účinky tohto nálezu vo vzťahu k verejným funkcionárom, ktorých platové pomery sú v súčasnosti upravené zákonom č. 55/2017 Z. z. Za ústavne nesúladne mohli byť vo výroku označené len ustanovenia § 186 ods. 3 zákona č. 55/2017 Z. z., hoci je zrejmé, že dôvody nesúladu sa rovnako vzťahovali aj na predchádzajúce ustanovenia § 140f zákona č. 400/2009 Z. z., ktoré do 31. mája 2017 upravovali platové pomery štátnych zamestnancov vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo, a vedúcich ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Týmto konštatovaním ústavný súd nechce prekračovať formálne hranice svojej právomoci preskúmať súlad právnych predpisov, ktoré sú vo vzťahu k § 140f zákona č. 400/2009 Z. z. nepriechné z dôvodu straty účinnosti tohto zákona. V odôvodnení svojho rozhodnutia však považuje za potrebné túto skutočnosť zdôrazniť, a to s prihliadnutím na jednoznačnú kontinuitu právnej úpravy v tejto časti a s ohľadom na praktické dopady tohto rozhodnutia na platové pomery dotknutých osôb počas celého roka 2017, t. j. nielen v období od účinnosti zákona č. 55/2017 Z. z. Praktické riešenie uvedenej situácie je však aj v tomto prípade v rukách zákonodarcu, resp. príslušných orgánov rozhodujúcich o platoch dotknutých osôb.

91. Svojou záverečnou poznámkou ústavný súd len zdôrazňuje, že celý tento nález je založený na veľkej miere zdržanlivosti ústavného súdu vo vzťahu k zákonodarcovi. Zákonodarca má totiž veľmi širokú mieru úvahy pri rozhodovaní o použití limitovaných verejných prostriedkov, a to aj pokiaľ ide o platové pomery verejných funkcionárov. Aj táto miera má však svoje ústavné hranice. Ide predovšetkým o princíp delby moci a ich vzájomnej rovnováhy. Zákonodarca svojimi rozhodnutiami nesmie zasahovať do delby moci tým, že by napríklad ohrozil materiálnu nezávislosť súdnej moci. Týmto otázkam sa ústavný súd už v minulosti venoval napríklad aj v už citovanom rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 27/2015 a v ďalších rozhodnutiach týkajúcich sa platov sudcov. V tomto konkrétnom prípade však do popredia vystupuje iný aspekt ústavného obmedzenia voľnej úvahy zákonodarcu, ktorým je ochrana základných práv a slobôd, konkrétne ochrana majetku a tiež právnej istoty a legitímnych očakávaní. Možno konštatovať, že na rozdiel od princípu delby moci a ochrany materiálnej nezávislosti súdnej moci je toto obmedzenie podstatne voľnejšie, pretože, ako už bolo uvedené, je na výlučnej úvahe štátu, aký plat budú jeho zamestnanci poberať zo štátneho rozpočtu. Na druhej strane však treba povedať, že ak už zákonodarca určitý spôsob nastavenia platov zavedie, potom nesystémový, neproporcionálny, resp. nedostatočne odôvodnený zásah do tohto nastavenia môže predstavovať porušenie práva na majetok. Práve o takýto výnimočný zásah v tomto prípade išlo, pretože v podstate bez akéhokoľvek dôvodu, arbitrárne a neproporcionálnym spôsobom bola prijatou legislatívou na obdobie jedného roka pozastavená účinnosť všeobecne nastaveného mechanizmu platov. Tento zásah je z podrobne vysvetlených dôvodov tolerateľný vo vzťahu k aktérom tohto zásahu, nie však k jeho ostatným adresátom. Napriek širokej miere úvahy zákonodarcu tak ústavný súd musel konštatovať, že napadnutá právna úprava je v časti v rozpore s ústavou. Veľkým problémom tejto úpravy bola tiež skutočnosť, že okrem nesystémovosti a neprimeranosti sa vyznačovala komplikovanosťou a nejednoznačnosťou, čo vyplývalo aj zo skutočnosti, že zákonodarca sa nevenoval jednotlivým adresátom právnej úpravy osobitne. V dôsledku toho prehliadol podstatné rozdiely v ich postavení a právnej úprave ich platových pomerov. Ide pritom o problém, ktorý je potrebné vziať do úvahy aj pri prípadnej ďalšej úprave platových pomerov dotknutých verejných činiteľov, najmä pokiaľ ide o odlišenie postavenia ústavných činiteľov (poslancov národnej rady, prezidenta, členov vlády, sudcov ústavného súdu, ostatných sudcov Slovenskej republiky, predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky, predsedu a podpredsedov NKÚ, generálneho prokurátora Slovenskej republiky a verejného ochrancu práv) od ostatných verejných funkcionárov.
92. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi, ktoré boli predmetom ústavného prieskumu, a kvalifikovanými referenčnými predpismi podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je nesúladsť, strácajú príslušné preskúvané predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k rozhodnutiu pripájajú odlišné stanovisko sudcovia Peter Brňák, Milan Lalík a Lajos Mészáros.

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

Jana Baricová v. r.
sudkyňa Ústavného súdu Slovenskej republiky
vykonávajúca úlohu predsedu
Ústavného súdu Slovenskej republiky

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

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 platov (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 platov poslancom, vláde a prezidentovi, je podobné, ako vychádzať z dôkazu získaného formou útrpného práva v ďalekej minulosti. Navyše, čo ak úspešná skupina so zmrazením platov 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 preskúmaných 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 zavíšiť ústavný prieskum napadnutej zákonnej úpravy.

V Košiciach 25. apríla 2018

PL. ÚS 8/2017

Odlišné stanovisko sudcu Milana Ľalíka

Nesúhlasím s výrokom v bode 1 nálezu a s jeho odôvodnením, ktorým bolo návrhu generálneho prokurátora týkajúceho sa „zmrazenia platov“ vysokých štátnych úradníkov vyhovené.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde zaujímam k nemu odlišné stanovisko, keďže s jednotlivými závermi pléna sa nemôžem stotožniť; hlasoval som preto pre nevyhovenie návrhu, a to z týchto dôvodov:

1. V oblasti práv hospodárskych, sociálnych a kultúrnych (čl. 35 a nasl. ústavy) vždy treba prihliadať na čl. 51 ods. 1 ústavy, ktorý otvára široký priestor pre zákonodarcu pri voľbe najrôznejších riešení týkajúcich sa ich úpravy, obsahu či rozsahu. Preto nemusí byť zákonná úprava v prísnom vzťahu proporcionality k ideálnemu cieľu, ktorý je reguláciou (tu reštrikciou platu) sledovaný, t. j. nemusí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, ako to je napr. pri iných základných právach, ktorých sa možno dovolávať priamo z ústavy.

2. Právo na odmenu (plat, mzdu) patrí celkom zreteľne medzi hospodárske a sociálne práva, preto až zákon im dáva konkrétny obsah i rozsah. Keďže napadnutá právna úprava sa však vôbec nedotýkala samotnej existencie tohto práva, nebol žiaden dôvod na zásah ústavného súdu.

3. Ani z čl. 1 ods. 1 ústavy založeného na úcte k právam a slobodám človeka a občana v žiadnom prípade nemožno vyvodit' záver, že len konkrétna výška platu štátneho úradníka („nezmrazená“) môže byť považovaná za aspekt, na ktorom môžu byť vystavané ústavné základy fungovania demokratického a právneho štátu.

4. Napadnutá právna úprava dlhodobo sledovala legitímny cieľ (sociálna solidarita s ostatnými zamestnancami), nebola svojvoľná ani neuložila vysokým štátnym úradníkom neprimerané bremeno, preto mala byť akceptovaná ústavným

súdom ako ústavne súladná, aj keď možno pripustiť, že nie najvhodnejšia či najmúdrejšia.

5. Došlo aj k chybnému poňatiu ochrany legitímneho očakávania ako majetkového nároku, lebo tento v „ne-rozmrazenom“ rozsahu nebol individualizovaný (nárokovateľný) ani individuálnym právnym aktom, ani namietanou právnou úpravou. Dotknuté subjekty ako vysokí štátni úradníci dokonca vstupovali do týchto funkcií v čase, keď ich platy už boli „zmrazené“ a aj každoročne „opätovne zmrazované“, čím im boli vopred dané jasné a isté hranice ich platu. Povedané inak, každému z nich bolo zrejmé, že k zmene pravidiel zo strany zákonodarcu tak skoro (ak vôbec) nedôjde.

6. Princíp ochrany legitímneho očakávania môže chrániť len očakávanie, ktoré je legitímne, legálne a rozumné. Z tohto princípu preto nemožno pre seba odôvodniť špekulatívny prospech, ktorý zákon nezamýšľal poskytnúť, t. j. inak povedané, ktorý nezodpovedal cieľu a účelu zákonodarcu. V tomto smere je jasná aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva – porov. *Beyker proti Taliansku* z 5. 1. 2000 alebo *Broniowski proti Poľsku* z 22. 6. 2004 – ktorú väčšina zjavne nepochopila (časť IX odôvodnenia nálezu), keď z nej vyvodila opak, t. j. legitímne očakávanie pre dotknutých štátnych úradníkov.

7. Zmrazenie platov vysokých štátnych úradníkov nie je podľa môjho názoru ani zásahom do ich ústavnoprávnej garancie nezávislosti, a to z jednoduchého dôvodu, že ich ústavnoprávna garancia nezávislosti nie je zatiaľ taká, ako u sudcov, ktorí majú nielen objektívnu, ale aj subjektívnu (osobnú) nezávislosť.

V Košiciach 25. apríla 2018

**Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k nálezu pléna
Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 8/2017**

1. Nálezom sp. zn. PL. ÚS 8/2017 z 25. apríla 2018 Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) rozhodol, že zmrazenie platu (i) predsedu a podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ“), (ii) verejnej ochrankyne práv, (iii) riaditeľa Úradu na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky (ďalej len „úrad na ochranu osobných údajov“), (iv) komisárky pre deti a (v) komisára pre osoby so zdravotným postihnutím na rok 2017 nie je v súlade s jeho právom na ochranu majetku. Nemyslím si, že by sa platy týchto ústavných a podústavných činiteľov tešili ľudskoprávnej ochrane, a preto k nálezu pripájam tento disent.

2. V pracovni opatrujeme faksimile Sbírkky zákonů a nařízení 1918 (pôvodne patrila advokátovi JUDr. Oldřichovi Pávovi v Jičine, neskôr Knihovne Ústavního soudu ČSFR). V roku 100. výročia založenia Československa je to aj v kontexte tohto disentu zvlášť pútavé čítanie.

3. Československá republika právne vstúpila do života pozoruhodnou normou, zákonom Národního výboru československého č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého, ale aby mohol byť tento predpis lokalizovaný v zbierke, tak ešte pred recepčnou normou je uverejnený zákon č. 1/1918 Sb., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení. Už 20. decembra 1918 prijalo Národné zhromaždenie zákon č. 93/1918 Sb. o platu presidenta Československé republiky a zákon č. 94/1918 Sb. o platech ministrů. V roku 1932 v reakcii na hospodársku krízu bol prijatý zákon č. 204/1932 Sb. o úsporných opatřeních personálních, kterým boli znížené platy ústavných činitelův a štátnej správy. V časti týkajúcej sa ústavných činitelův bol zákon nahradený zákonom č. 266/1937 Sb., kterým se stanoví srážky z platů presidenta republiky, členů Národního shromáždění, předsedy a členů vlády, jakož i guvernéra Podkarpatské Rusi. Ten bol účinný až do 31. decembra 1938. Úsporné opatrenia teda trvali šesť rokov. V dôvodovej správe sa uvádza (tlač 1124, IV. volebné obdobie Národného zhromaždenia): „*Při tom se touto osnovou naznačuje nový legislativně-technický směr i v tom, že se zákonná úprava platových srážek u nejvyšších ústavních činitelů státu zásadně odděluje od zákonné úpravy platových srážek*

státních zaměstnanců a uskutečňuje zvláštním zákonem, aby se tím v souladu se zákonodárnou tendencí, podle níž úprava platů zmíněných funkcionářů byla uskutečňována vždy zvláštním zákonem, naznačilo, že i nadále platy ústavních činitelů budou upravovány zvláště a budou se řídit odchylnými hledisky, ježto jde o poměry zcela odlišné a vzájemně nesrovnatelné s poměry státních zaměstnanců.“ Dôvodová správa jasne naznačuje, že platy ústavných činiteľov a platy štátnych zamestnancov sú rôzne kategórie.

4. Tieto skutočnosti naznačujú, že určenie platov ústavných činiteľov je jedným z iniciačných bodov novej *štátnosti*. Ved' aj zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov bol prijatý vo štvrtom mesiaci novej republiky.

5. V ústavnom texte rozlišujeme organickú časť – ústavný dizajn a ochranu ľudských práv. V poslednej dobe začína byť prienik týchto dvoch častí príliš prenikavý. Kompetenčné spory sa namiesto výkladu riešia cez ústavnú sťažnosť (I. ÚS 575/2016, opäť III. ÚS 427/2012) a požiadavky z justičného čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) sa prenášajú do mocenských vzťahov medzi ústavnými orgánmi (IV. ÚS 478/2011).

6. O ústavnej ochrane platových náležitostí ústavných činiteľov by bolo možné uvažovať, ak by boli tieto chránené na úrovni ústavy ako črta ich ústavného postavenia. Ľudské práva je potrebné ponechať prostrediu mimo výkonu moci. Každý, kto sa uchádza o *vysokú verejnú funkciu*, robí tak demokraticky, dobrovoľne, s tým, že ide o dočasné pozície a dá sa z nich kedykoľvek odstúpiť. Nejde o akési zamestnanie, ale o verejnú mocenské angažovanie s istou *lojalitou* voči moci (v širšom zmysle *a contrario* porov. Pellegrin v. France a Eskelinen v. Finland). Verejný funkcionár sa stáva mocou, a tak nemôže byť proti nej chránený. Ide o prostredie volenia a menovania, nie o prostredie zmluvy, resp. živnosti, a preto tá zmienka (bod 4) smerom 100, resp. 25 rokov späť o tom, že platy sú súčasťou iniciácie *štátnosti*, sú vecou moci.

7. Ako by som to výstižne vyjadril: *Príjem, ktorý dostáva od štátu ústavný činiteľ, je z pohľadu ústavnoprávneho skôr diétou, investíciou štátu do demokracie, než odmenou za konkrétne vykonanú prácu.*

8. Celá perspektíva nálezu je teda nesprávna: Som presvedčený, že východiskovým bodom mal byť štandard daný nálezmi o platoch sudcov. Ak by sa platy vysokých štátnych funkcionárov dali porovnať s parametrami ochrany sudcovských, čo si nemyslím, tak si zaslúžia podobnú ochranu; každé iné platy majú slabšiu, resp. žiadnu ochranu. Nález je poňatý presne opačne – všetky platy štátnych funkcionárov majú súkromnú ochranu a tie sudcovské najvyššiu.

9. Metodicky by už v podstate nebolo nutné sa zaoberať právom na ochranu majetku, ale glosovanie tejto časti (body 10 – 16 disentu) umocní podstatu disentu. Navyše musím rozlíšiť inštitucionálnu ochranu nezávislosti sudcov, inštitucionálnu ochranu nezávislosti súdnictva a iné ústavné nezávislosti (body 17 – 19).

- legitímne očakávanie legitímneho očakávania

10. Generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) posunul návrh z prostredia inštitucionálnych garancií, ktoré sa pre daný prípad v ústave ťažko hľadajú, do prostredia subjektívnych základných práv. Do majetkových práv funkcionárov malo byť zasiahnuté ich zmrazením, resp. nevalorizáciou. Otázka vzťahu štátnych orgánov – parlamentu na jednej strane a NKÚ, verejnej ochrankyne práv, úradu na ochranu osobných údajov a spomenutých komisárov na strane druhej – sa posunula do ľudskoprávnej roviny.

11. Ústavný súd *posunul návrh* z prostredia inštitucionálnych garancií do prostredia proporcionality. V teste proporcionality sa argumentácia nálezu pohybuje zložitými kľúčkami medzi štrasburskými kritériami rozsahu ochrany majetku, legitímnymi očakávaniami v rôznych podobách, právnymi istotami a medzi platmi štátnych zamestnancov a invalidnými dôchodkami. V cieľi je plat vysokých štátnych funkcionárov v rozsahu práva na pokojné užívanie majetku a jeho zníženie je zásahom. Je to situácia

akoby futbalisti prišli v dresoch s technicky a takticky dobrou prípravou, len by nehrali na futbalovom trávniku, ale na ľade zimného štadióna.

12. K citovaným veciam Koufaki-ADEDY a Savickas, v ktorých Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) uznal, že zníženie plátov štátnych zamestnancov, resp. sudcov je zásahom do majetku, chýba informácia, že v týchto dvoch veciach ESLP sťažnostiam napokon nevyhovel. Navyše argumentácia je skôr domácou úlohou (ináč veľmi solídnu, pozn.) žiaka štrasburského učiteľa namiesto monografie domáceho profesora ústavného práva, ktorý cituje svojho štrasburského kolegu. Nález nepracuje s vlastnými konceptmi ochrany majetku a poberania štátnych dobier (PL. ÚS 16/09 – príplatok za výkon funkcie sudcu; porov.: BVerfG, 2 BvR 1481/04 – Görgülü).

13. Podľa testu proporcionality je cieľ právnej úpravy sporný, pretože suma úspory nie je významná a zákonodarca zákon neodôvodnil. V druhom kroku (nevyhnutnosti) nevieme, či sa dá úspora dosiahnuť inak, ale v treťom kroku vieme, že z hľadiska rozpočtu išlo o nevýznamnú sumu a významných funkcionárov. Myslím, že ústava nezakazuje cieľ prejavu solidarity so zamestnancami vo výkone prác vo verejnom záujme, ktorí majú nižšiu mzdu než minimálnu mzdu. Úplne legitímnym cieľom v demokratickej spoločnosti je aj politicky štylizovaná solidarita. Mierne provokatívne dodávam, že v súkromnej sfére by súd určite nenašiel legitímne očakávanie na nezvýšenie daní o 50 %.

14. K odôvodneniu cieľa parlamentom (bod 67 nález a bod 4) ešte zopakujem, že pri jednotlivých ústavných orgánoch sa prelína komponent vôle a komponent racionálnosti. Telesom, kde je vôľový prvok najsilnejšie zastúpený, je parlament. Na druhej strane stojí súdnictvo, ktoré čerpá svoju legitimitu z expertnosti, z poznania práva, z čoho vyplýva nutnosť svoje rozhodnutia podrobne odôvodňovať. *«„Rozum“ opiera svoji legitimitu o presvedčivosť dôvodů, na nichž jsou postavena jeho rozhodnutí. Na druhou stranu „vůle“ se většinou podrobným zdůvodňováním svých rozhodnutí nezabývá. Považuje je za legitimní, poněvadž byla přijata zástupci zvolenými lidem. Proto ve sbírce zákonů nenalezneme důvody, pro které nakonec parlament schválil zákon, zatímco Ústavní soud vedle svého výroku musí zveřejňovat jeho podrobné odůvodnění.“»* (KOMÁREK, J. *Vůle a rozum v politickém systému*. Respekt, 25. október 2008; PROCHÁZKA, R. *Dobrá vůle*,

spravodlivý rozum. Bratislava : Kalligram, 2005; TUORI, K. *Ratio and Voluntas*. Ashgate, 2011).

15. Podľa môjho názoru je veľmi pravdepodobné, že ani jeden z dotknutých funkcionárov by pred ESLP neuspel. Vnútroštátne v predmetnej veci nie je žiadny majetok, ktorý cez legitímne očakávanie zahŕňa nezmrazenú sumu nevyplatených plátov ústavných činiteľov. O to viac, že ide o dobrovoľne a na dočasnú dobu nominovaných funkcionárov. V predmetnej veci niet žiadnej právnej istoty, ktorá by chránila nezmrazenie plátov. Navyše sa bádatelia vôbec kriticky vyjadrujú k rozhodnutiam, v ktorých ESLP ovplyvňuje deľbu moci rozhodovaním o ľudských právach (KOSAŘ, D. *'Policing Separation of Powers: A New Role for the European Court of Human Rights?'* (2012). 8 EuConst 33, 58; KOSAŘ, D. & ŠIPULOVÁ, K. *Hague Journal of the Rule of Law* (2018). 10, 83).

16. Celá konštrukcia o tom, že ústavní činitelia, ktorí hrajú rolu v legislatívnom procese, nie sú chránení, freudovsky prezrádza, že téma plátov je vecou demokratických mechanizmov, a nie ústavného súdnictva.

- *nezávislosť a nezávislosť*

17. Ústavný súd doteraz posudzoval zmrazenia plátov len voči sudcom, a to na základe referenčnej normy v čl. 144 ods. 1 ústavy garantujúcej inštitucionálnu nezávislosť sudcov (PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 99/2011 a PL. ÚS 27/2015). V náleze sp. zn. PL. ÚS 99/2011 ústavný súd skonštatoval (bod 100), že *v tam posudzovanej veci nejde o zásah do základných práv a slobôd garantovaných ústavou či platnou medzinárodnou zmluvou, keďže právo sudcov na hmotné zabezpečenie je v slovenskom právnom poriadku garantované na zákonnej úrovni (§ 4 ods. 2 zákona o sudcoch), nie na ústavnej, ako je to napríklad v Ústave Írska alebo v ústavnom dokumente USA*. V tom istom náleze ústavný súd nevyhovел časti návrhu, v ktorom navrhovatelia požadovali vysloviť nesúlad označených ustanovení s čl. 141 ods. 1 a 2 ústavy. Ústavný súd v tejto súvislosti uviedol (bod 102), že čl. 141 ods. 1 a 2 ústavy rieši inštitucionálne otázky výkonu súdnictva *súdmi ako takými* vrátane ich nezávislosti, a nie otázku sudcovskej nezávislosti *jednotlivých sudcov*, ktorá je riešená spolu s celkovým riešením postavenia sudcov v čl. 144 ústavy.

Ak sa v minulosti po platových nálezoch o nesúlade sudcom vracali platy, tak nie pre ich subjektívne právo (nález pôsobí *ex nunc* do budúcnosti), ale ako ústavná prevencia, ako rozpočtová lekcia pre legislatívu a exekutívu. Súdny dvor Európskej únie (ďalej aj „SDEÚ“) nedávno rozhodoval vo veci C-64/16 (*Associação Sindical dos Juízes Portugueses* proti *Tribunal de Contas*) o predbežnej otázke portugalského najvyššieho správneho súdu, ktorý rozhodoval o správnej žalobe proti štátu vo veci znížených plátov iných sudcov. Portugalský súd sa obrátil na SDEÚ s otázkou „*Má sa zásada sudcovskej nezávislosti, zakotvená v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZFEÚ a v článku 47 [Charty], ako aj v judikatúre Súdneho dvora, s ohľadom na záväzné požiadavky týkajúce sa zníženia nadmerného rozpočtového deficitu a finančnej pomoci upravenej európskymi predpismi, vykladať v tom zmysle, že bráni opatreniam spočívajúcim v pretrvávajúcom znížení plátov sudcov v Portugalsku na základe jednostranného rozhodnutia iných zložiek moci alebo ústavných orgánov, ktoré vyplýva z článku 2 zákona [č. 75/2014]?“.* Súdny dvor Európskej únie sa nebránil vziať národné platy sudcov do rozsahu (scope) Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“). Rozhodnutie SDEÚ z 27. februára 2018 je však pre naše uvažovanie inšpiratívne tým, že akcentuje inštitucionálne (čl. 19 ZFEÚ dokonca v spojení s čl. 2 ZFEÚ, ktorý je východiskovým hodnotovým bodom celej ZFEÚ), a nie chartové záruky nezávislosti súdnej moci (práve a špeciálne súdnej moci). Súdny dvor Európskej únie taktiež uviedol, že úsporné opatrenia boli plošné, a teda nie adresné voči nejakej vetve súdnej sústavy, dočasné a vyplývajúce z úsporných rozpočtových opatrení, ktoré súvisia s pomocou od Európskej únie.

18. Nezávislosť sudcovská a nezávislosť, ktorú ústava pripisuje NKÚ či verejnej ochrankyni práv, sú odlišné. Neodvolateľné sudkyne a sudcovia na základe vonkajšieho impulzu a viazaní len právom a žiadnymi vrchnostenskými pokynmi v tomto zmysle nezávisle a celoživotne rozhodujú spory o právo. Žiadne iné ústavné teleso mimo súdnictva nepotrebuje takýto typ nezávislosti a len pri takejto nezávislosti možno uvažovať o plate ako zložke nezávislosti. „Nezávislosť“ NKÚ či verejnej ochrankyne práv je iná. Nie je štrukturálnym prvkom, ale skôr zdôraznením, že NKÚ a verejná ochrankyňa práv majú istú mieru autonómie na iných ústavných orgánoch. Ich šéf je volený na obmedzený čas a nezávislosť od priamych príkazov mu umožňuje riadne a koncepčne viesť úrad.

19. Aj keď súčasťou nejustičnej nezávislosti nie je platová stabilita, v predmetnej veci navrhovateľ – generálny prokurátor neoznačil ako referenčné normy tie články ústavy, ktoré zmieňujú vlastnosť nezávislosti. Riaditeľ úradu na ochranu osobných údajov, komisárka pre deti a komisár pre osoby so zdravotným postihnutím nie sú ústavnými činiteľmi, takže ich nejustičná nezávislosť je len na zákonnej, ústavou nechránenej úrovni. Napokon možno doplniť, že je otázkou, či je ústavným príkazom dávať plat – svojho času členovia súdnej rady nepoberali žiadnu odmenu, a to hneď neznamená, že to bolo protiústavné.

- fazit

20. K nálezu som kritický, pretože z prostredia mechanizmov demokracie preberá tému, ktorá tam jasne patrí. Tu sa za 100 rokov od vzniku Československa nič nemalo meniť, pretože vtedy by nikomu asi nenapadlo subjektívne právo na nezníženie platov ústavných činiteľov. Nález je viac než možnými okamžitými ekonomickými dôsledkami problematický účinkami do budúcnosti, pretože nečitateľne môže obmedzovať parlament, aby dlhodobo nezmrazoval platy „nezávislých“ štátnych funkcionárov.

21. Dejiny uvažovania našej civilizácie sú dejinami „pojmov“. Pojmy majú byť ako mechanické súčiastky funkčného strojčeka – vtedy je myšlienka konzistentná. Strojček s pojmami z predmetnej veci by sa ani za 100 rokov nerozbehol – je to síce estetický, ale nefunkčný obrázok, ako tie od M. C. Eschera.

V Košiciach 25. apríla 2018

