

**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 dissent.

2. V pracovni opatrujeme faksimile Sbírky zákonů a nařízení 1918 (pôvodne patrila advokátovi JUDr. Oldřichovi Pávovi v Jičíně, neskôr Knihovne Ústavního soudu ČSFR). V roku 100. výročia založenia Československa je to aj v kontexte tohto dissentu 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 vyhlášení 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, ktorým boli znížené platy ústavných činiteľov a štátnej správy. V časti týkajúcej sa ústavných činiteľov bol zákon nahradený zákonom č. 266/1937 Sb., ktorým 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 Národního 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 plátov 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, opačne 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 verejné 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-ADELY 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 nevyhovelo. 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 prejavovania 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 nálezu 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 vôľa,*

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 platov 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 platov. 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 platov je vecou demokratických mechanizmov, a nie ústavného súdnictva.

- *nezávislosť a nezávislosť*

17. Ústavný súd doteraz posudzoval zmrazenia platov 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 platov 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 platov 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 vtiahnuť 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