

Bratislava 26. januára 2024

Číslo: 1360-2024-KPSR

Ústavnému súdu Slovenskej republiky

Hlavná ul. 110

Košice

NÁVRH

na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľka: Prezidentka Slovenskej republiky Zuzana Čaputová

Druhý účastník konania: Národná rada Slovenskej republiky

Napadnutý predpis: Článok II a článok III zákona č. 7/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

**Referenčné právne predpisy,
s ktorými je napadnutý
predpis v rozpore:**

Čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 30 ods. 4 a čl. 102 ods. 1 písm. h) Ústavy Slovenskej republiky

Prílohy: Bez príloh

Podané v troch rovnopisoch.

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

ako oprávnená navrhovateľka podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej aj „Ústava“) a § 74 písm. b) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) podávam podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy a § 74 písm. b) zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade článku II a článku III zákona č. 7/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“ alebo „napadnutý zákon“) s Ústavou pre nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 30 ods. 4 a čl. 102 ods. 1 písm. h) Ústavy.

Svoj návrh odôvodňujem nasledovne:

I.

Aktívna procesná legitímácia

Aktívna legitímácia prezidentky Slovenskej republiky (ďalej aj „prezidentka“) na podanie tohto návrhu vyplýva z čl. 130 ods. 1 písm. b) Ústavy a § 74 písm. b) zákona o ústavnom súde.

II.

Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky

Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) konať a rozhodnúť o tomto návrhu vyplýva z čl. 125 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy a § 42 ods. 2 písm. a) a § 74 až 93 zákona o ústavnom súde.

III.

Znenie napadnutých ustanovení

Podľa čl. II napadnutého zákona sa s účinnosťou od 1. februára 2024 zákon č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 540/2001 Z. z.“) mení a dopĺňa takto:

1. V § 6 ods. 2 a 3 sa slová „prezident Slovenskej republiky na návrh vlády“ nahrádzajú slovom „vláda“.
2. § 6 sa dopĺňa odsekom 7, ktorý znie:

- „(7) Predseda úradu pri výkone svojej pôsobnosti koná nezávisle od pokynov štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších osôb.“*
3. *V § 7 ods. 1 písm. b) sa slovo „prezidentovi“ nahrádza slovom „vláde“.*
 4. *V § 7 ods. 2 úvodnej vete sa slovo „Prezident“ nahrádza slovom „Vláda“.*
 5. *V § 7 sa odsek 2 dopĺňa písmenami d) a e), ktoré znejú:*

„d) konal pri výkone svojej pôsobnosti v rozpore s § 6 ods. 7 alebo

e) sa vyskytnú iné závažné dôvody, najmä v prípade konania, ktoré vyvoláva alebo je spôsobilé vyvolať pochybnosti o osobnostných, morálnych alebo odborných predpokladoch na výkon jeho funkcie.“
 6. *Za § 35a sa vkladá § 35b, ktorý vrátane nadpisu znie:*

„§ 35b

Prechodné ustanovenie k právnej úprave účinnej od 1. februára 2024

Tento zákon v znení účinnom od 1. februára 2024 sa vzťahuje aj na predsedu úradu, ktorý bol vymenovaný do funkcie podľa tohto zákona v znení účinnom do 31. januára 2024.“

Podľa čl. III napadnutého zákona sa s účinnosťou od 1. februára 2024 zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 581/2004 Z. z.“) mení a dopĺňa takto:

1. *V § 22 ods. 2 sa slová „prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“)* na návrh vlády, ktorý schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky“ nahrádzajú slovami „vláda na návrh ministra zdravotníctva“.
2. *V § 22 ods. 8 a 9 sa slovo „prezidentovi“ nahrádza slovom „vláde“.*

3. V § 22 ods. 10 úvodnej vete sa slová „z funkcie prezident na návrh vlády, ktorý schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky“ nahrádzajú slovami „vláda z jeho funkcie“.

4. V § 22 sa odsek 10 dopĺňa písmenom d), ktoré znie:

„d) existujú iné závažné dôvody, najmä v prípade konania, ktoré vyvoláva alebo je spôsobilé vyvolať pochybnosti o osobnostných, morálnych alebo odborných predpokladoch na výkon jeho funkcie.“

IV.

Znenie referenčných ústavných noriem

Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.“.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy „štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“.

Podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy „občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“.

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. h) Ústavy „Prezident vymenúva a odvoláva vedúcich ústredných orgánov, vyšších štátnych funkcionárov a ďalších funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanoví zákon; vymenúva a odvoláva rektorov vysokých škôl, vymenúva a odvoláva vysokoškolských profesorov, vymenúva a povyšuje generálov,“.

V.

K nesúladu

zmeny subjektu oprávneného menovať a odvolávať predsedov Štatistického úradu a Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou s čl. 102 ods. 1 písm. h) a čl. 1 ods. 1 Ústavy

Napadnutým zákonom sa mení spôsob kreácie predsedu Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ďalej aj „Úrad pre dohľad“) a Štatistického úradu Slovenskej republiky (ďalej len „Štatistický úrad“).

Kým podľa v súčasnosti platnej a účinnej právnej úpravy menuje a odvoláva predsedov týchto dvoch štátnych orgánov prezident na návrh vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), tak podľa napadnutých ustanovení ich bude menovať a odvolávať výlučne vláda.

Napadnutým zákonom sa zároveň zavádzajú nové dôvody, pre ktoré bude možné týchto predsedov odvolať.

Prezidentka republiky v prvom rade namieta, že zákonodarca sa v dôvodovej správe a samozrejme ani v diskusii (ktorá bola zredukovaná kvôli skrátenému legislatívnemu konaniu na rozpravu v parlamente, kde parlamentná opozícia „diskutovala“ sama so sebou z dôvodu neprítomnosti alebo neochoty poslancov vládnej väčšiny zapojiť sa do rozpravy) nevysporiadal s požiadavkou Ústavy, podľa ktorej vyšších štátnych funkcionárov menuje prezident [čl. 102 ods. 1 písm. h)]. Naproti tomu, v čl. 119 písm. m) Ústavy, pri výpočte právomocí vlády, ústava hovorí, že vláda vymenúva „štátnych funkcionárov“.

Rozlišovanie medzi „vyššími štátnymi funkcionármi“ a „štátnymi funkcionármi“ je významné a nie je vecou náhody. Okrem iného je vyjadrením del'by moci v štáte a ochrany pred prílišnou koncentráciou moci v rukách jednej zložky moci alebo jej časti. Tzn. ide o vyjadrenie systému vzájomných brzd a protiváh ako súčasť princípu del'by moci podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy. Rovnako tak je aj vyjadrením významu a postavenia vyššieho štátneho funkcionára a faktu, že tento nepodlieha priamemu vplyvu a kontrole politickej moci, ktorej je vláda najzreteľnejším stelesnením, resp. že tento funkcionár nie je z výkonu svojej funkcie politicky zodpovedný vláde.

Rozdiel medzi pojmami „vyšší štátny funkcionár“ a „štátny funkcionár“ veľmi jasne vysvetlil prostredníctvom konkrétnych rozlišovacích kritérií ústavný súd, ktorý z neho vyvodil aj dôsledky v podobe konštatovania protiústavnosti zákona (ktorý zveril vláde, a nie prezidentovi, vymenovanie štátneho funkcionára spadajúceho do kategórie vyšších). V náleze sp. zn. PL. ÚS 32/95 zo 7. novembra 1996 ústavný súd konštatoval:

„Kým za štátneho funkcionára je potrebné považovať každého pracovníka štátneho orgánu s istými, hoci minimálnymi rozhodovacími kompetenciami, vyššieho štátneho funkcionára by mali charakterizovať najmä tieto znaky:

- *je spravidla na čele ústredného orgánu,*
- *z titulu svojho postavenia zabezpečuje zachovávanie ústavy a zákonov a ich ochranu,*
- *presadzuje a chráni prioritné záujmy štátu i občanov doma i v zahraničí,*
- *je do svojej funkcie ustanovovaný na základe ústavy alebo zákona,*
- *pokiaľ je jeho pôsobnosť teritoriálne vymedzená, musí sa vzťahovať na celé územie republiky.“*

Z citovaných záverov ústavného súdu možno jednoznačne vyvodit', že ak ide o takého štátneho funkcionára, ktorý spĺňa kritériá stanovené pre vyšších štátnych funkcionárov, zákon nemôže jeho menovanie a odvolanie zverit' vláde, ale musí ho zverit' prezidentovi, inak sa dostane do rozporu s Ústavou.¹

Zákonodarca sa pri napadnutom zákone s opísanou judikatúrou ústavného súdu nevysporiadal a prezidentke nie sú známe žiadne dôvody, podľa ktorých by sa uvedený judikát ústavného súdu a čl. 102 ods. 1 písm. h) ústavy nemal vzťahovať aj na predsedov Úradu pre dohľad a Štatistického úradu.

Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou bol zriadený zákonom č. 581/2004 Z. z. Zákon mu zveril široký okruh právomocí, ktorých spoločným menovateľom je vykonávanie efektívneho dohľadu nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti a ochrana verejného záujmu v zdravotníctve. V prostredí poskytovania zdravotnej starostlivosti z povahy veci sú prítomné rôzne záujmy zúčastnených aktérov, ktoré by pri nedostatočnom dohľade mohli sklznúť aj k tomu, že na úkor zdravotnej starostlivosti resp. zdravia obyvateľstva sa uprednostnia podnikateľské záujmy.

Uvedeného si bol vedomý aj zákonodarca, ktorý už od počiatku vložil do zákona č. 581/2004 Z. z. formuláciu, obsiahnutú v § 18 ods. 2: *„Pri plnení úloh, ktoré patria do pôsobnosti úradu, postupuje úrad nestranne a nezávisle od štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších právnických osôb alebo fyzických osôb; štátne orgány, orgány územnej samosprávy, iné orgány verejnej moci ani ďalšie právnické osoby alebo fyzické osoby nesmú neoprávnene zasahovať do činnosti úradu.“* Úrad pre dohľad bol teda od počiatku koncipovaný ako nezávislý, t. j. nepodriadený žiadnemu inému orgánu verejnej moci.

S ohľadom na koncept nezávislosti Úradu pre dohľad bolo možné hodnotiť ako nevyhovujúci pôvodný systém ustanovovania jeho predsedu, ktorého menovala vláda na návrh ministra zdravotníctva. Hoci tento koncept nebol nikdy z pohľadu ústavnosti napadnutý resp. právne relevantným spôsobom spochybnený, možno vysloviť veľmi vážne pochybnosti, či bol v súlade s ústavou. Berúc do úvahy postavenie a kompetencie Úradu pre dohľad a jeho predsedu je aj bez nutnosti podrobného odôvodňovania zrejmé, že jeho predseda jednoznačne patrí medzi vyšších štátnych funkcionárov, pretože spĺňa kumulatívne všetky kritériá vytýčené ústavným súdom.

Preto podľa presvedčenia prezidentky a v zmysle záverov ústavného súdu jeho menovanie musí byť zverené prezidentovi republiky. Fakt, že to tak po dlhú dobu nebolo, na ústavnoprávnej podstate veci podľa názoru prezidentky nič nemení.

¹ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky – Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, s. 257 – 258.

K náprave nežiaduceho a ústavne problematického stavu, keď predsedu Úradu pre dohľad menovala vláda, došlo pomerne neskoro, zákonom č. 540/2021 Z. z. o kategorizácii ústavnej zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 540/2021 Z. z.“). Tento zákon zmenil spôsob kreácie predsedu Úradu pre dohľad tak, že od účinnosti zákona ho menuje prezident republiky na návrh vlády, ktorý schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“). Dôvodová správa k zákonu č. 540/2021 Z. z. k tomu uvádza nasledovné:

„Navrhovanou úpravou sa posilňuje stabilita a nezávislosť postavenia predsedu úradu, ako nezávislého orgánu vykonávajúceho dohľad nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti a nad verejným zdravotným poistením vrátane zdravotných poisťovní, obdobne ako je vykonávaný dohľad Národnou bankou Slovenska nad finančným trhom. Navrhovaná úprava je súčasťou opatrení smerujúcich k naplneniu cieľa (...) v oblasti starostlivosti o zdravie obyvateľstva, ktorým je posilnenie pozície štátu v oblasti zdravotného poistenia a zvýšenie kvality zdravotníctva. Štát prinavrátí do centra svojej pozornosti ako svoj primárny záujem zdravie občanov, ktorý nebude ustupovať silným záujmovým a finančným skupinám v pozadí.“

Po zmene zákonnej úpravy vykonanej zákonom č. 540/2021 Z. z. bolo možné konštatovať, že spôsob výberu predsedu Úradu pre dohľad konečne zodpovedal parametrom, ktorým by mal zodpovedať tak z pohľadu ústavnej úpravy menovacích právomocí prezidenta republiky a vlády, ako aj z pohľadu úloh, ktoré má Úrad pre dohľad plniť vo verejnom záujme. Vláda pritom nijako nestratila zásadnú úlohu v procese – jedine na jej návrh môžu konať parlament aj prezident, t. j. predsedom úradu sa môže stať výlučne človek navrhnutý vládou. Zároveň je však vylúčené, aby predsedu Úradu pre dohľad mohla ľubovoľne odvolať vláda alebo iný orgán, keď navyše žiadny orgán verejnej moci nemá mať na činnosť Úradu pre dohľad podľa zákona dosah.

Napadnutý zákon má za cieľ zvrátiť právnu úpravu zavedenú zákonom č. 540/2021 Z. z. a vytvoriť systém, keď nielenže menovanie predsedu Úradu pre dohľad bude výlučne v rukách vlády, ale táto ho bude môcť kedykoľvek aj odvolať, a to na základe veľmi „flexibilného“ dôvodu, ktorý sa má zaviesť do zákona (pochybnosti o osobnostných vlastnostiach predsedu Úradu pre dohľad).

Dôvodová správa nijako nevysvetľuje, v čom by navrhovaná právna úprava mala prospieť verejnému záujmu a kvalite vykonávaného dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou. Ani v náznaku sa nepokúša preukázať, ako bude môcť úrad, na ktorého čele bude stáť osoba permanentne závislá od vlády, spĺňať zákonom explicitne stanovenú požiadavku nezávislosti od akéhokoľvek orgánu verejnej

moci. Iba všeobecne konštatuje, že sa má vykonať návrat k predchádzajúcej úprave, ktorú vláda považuje za „štandardnejší spôsob“ kreácie predsedu Úradu pre dohľad. Práve tento „štandardnejší“ spôsob však bol veľmi problematický z pohľadu ústavnoprávneho i z pohľadu praktického dodržania zásady, podľa ktorej má byť Úrad pre dohľad pri výkone svojich kompetencií nezávislý. Dôvodová správa k vládnomu návrhu zákona tieto súvislosti úplne opomína.

Vyššie uvedené argumenty plne platia aj pre zmenu spôsobu kreácie predsedu Štatistického úradu zmenou zákona č. 540/2001 Z. z. v zmysle napadnutých ustanovení. Opäť ide o úrad, ktorý je zákonom definovaný ako nezávislý (súčasný § 3, ktorý v odseku 2 výslovne hovorí aj o neprípustnosti politického vplyvu).

Paradoxom je, že napadnutý zákon priamo do zákona doplnil osobitne vo vzťahu k predsedovi Štatistického úradu nasledovnú formuláciu: *„Predseda úradu pri výkone svojej pôsobnosti koná nezávisle od pokynov štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších osôb.“*

Podľa prezidentky tak napadnuté ustanovenia nerešpektujú príkaz ústavodarcu zakotvený v čl. 102 ods. 1 písm. h) Ústavy a judikatúru ústavného súdu k rozlišovaniu pojmov „vyšší štátny funkcionár“ a „štátny funkcionár“. Podľa názoru prezidentky podradenie menovania a odvolávania predsedu Štatistického úradu a predsedu Úradu pre dohľad pod vládu a vynechanie prezidenta z týchto ústavných aktov, je v nesúlade s čl. 102 ods. 1 písm. h) Ústavy, ako aj s princípom del'by moci podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Z opísaných dôvodov považuje prezidentka republiky napadnuté ustanovenia za **nesúladne s čl. 102 ods. 1 písm. h) Ústavy a čl. 1 ods. 1 Ústavy.**

VI.

K nesúladu

zmeny zákonných dôvodov a ich aplikovateľnosti pre odvolanie predsedov Štatistického úradu a Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou s čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 4 Ústavy

Napadnutý zákon ďalej priamo do zákona č. 540/2001 Z. z. doplnil osobitne vo vzťahu k predsedovi Štatistického úradu nasledovnú formuláciu:

„Predseda úradu pri výkone svojej pôsobnosti koná nezávisle od pokynov štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších osôb.“

Súčasnne však pridáva medzi dôvody odvolania aj to, že *„sa vyskytnú iné závažné dôvody, najmä v prípade konania, ktoré vyvoláva alebo je spôsobilé vyvolať*

pochybnosti o osobnostných, morálnych alebo odborných predpokladoch na výkon jeho funkcie.“

Podobná úprava bola vložená aj do zákona č. 581/2004 Z. z. a do dôvodov pre odvolanie predsedu Úradu pre dohľad („*existujú iné závažné dôvody, najmä v prípade konania, ktoré vyvoláva alebo je spôsobilé vyvolať pochybnosti o osobnostných, morálnych alebo odborných predpokladoch na výkon jeho funkcie.“*).

VI.1 K porušeniu princípu del'by moci

Kľúčová pri dotknutých verejných funkcionároch je skutočnosť, že nejde o verejných funkcionárov a predstaviteľov takých orgánov verejnej moci, ktorých funkcia alebo činnosť by boli koncipované na princípe politickej dôvery, kde by bolo odvolávanie z funkcie podmienené iba „stratou dôvery“ (napr. člen vlády, člen Súdnej rady, štátni tajomníci, riaditeľ Slovenskej informačnej služby, prezident Policajného zboru, generálny riaditeľ Zboru väzenskej a justičnej stráže a pod.).

Naopak, funkcia predsedu a samotná činnosť Štatistického úradu [(ktorý je v zmysle § 21 písm. c) a § 26 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 575/2001 Z. z.“) ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť štátnej štatistiky], ako aj Úradu pre dohľad (ktorý je podľa § 17 ods. 1 zákona č. 581/2004 Z. z. kontrolným orgánom v oblasti dohľadu nad verejným zdravotným poistením a dohľadu nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti) sú budované na princípe odbornosti a nezávislosti, keďže vzhľadom na zákonné úlohy, pôsobnosť a predmet ich činnosti tvoria v systéme orgánov výkonnej moci potrebnú nezávislú odbornú protiváhu (čl. 1 ods. 1 Ústavy) k politickej činnosti vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci.

Pri Úrade pre dohľad je zachovanie nezávislosti a odbornosti nástojčivejšie o to viac, že je orgánom dohľadu v oblasti bytostne spojenej s ľudským zdravím, s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, ale aj v oblasti trhu so zdravotným poistením, v rámci ktorého pôsobia aj neštátne subjekty.

Prezidentka uznáva, že z Ústavy a princípu del'by moci nevyplýva povinnosť (pozitívny záväzok štátu) zriadiť v rámci orgánov výkonnej moci nezávislý štátny orgán budovaný na princípe odbornosti, ktorý bude spravovať v rámci výkonnej moci určitý výsek štátnej správy.

Ak sa však zákonodarca rozhodol takéto štátne orgány zriadiť, kde tieto vzhľadom na spôsob menovania čelného predstaviteľa, na zákonné úlohy, na pôsobnosť a predmet ich činnosti dlhodobo tvoria v systéme orgánov výkonnej moci apolitický a nezávislý odborný subjekt spravovania vecí verejných (čím

vtiahol do hry atribúty del'by moci a vzájomných brzd a protiváh), potom akákoľvek účelová a politickými dôvodmi vedená zmena, ktorá navyše nemení filozofický koncept postavenia a činnosti týchto štátnych orgánov, ale vnáša prvky ich ovládania cez zavedenie vágnych a flexibilných dôvodov odvolania ich čelných predstaviteľov vládou, podľa názoru prezidentky jednoznačne zasahuje do princípu del'by moci a čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Aj podľa ústavného súdu v ústavnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravená pôsobnosť zákonom zriadených orgánov štátu, vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Aj zákonodarný orgán je bez akýchkoľvek pochybností viazaný Ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy (PL. ÚS 16/95).

Podľa názoru prezidentky napadnuté ustanovenia zasahujú do zákonom konštituovaných vzťahov a rovnováhy v rámci vzťahov medzi orgánmi výkonnej moci, keďže vnášajú do činnosti dvoch nezávislých štátnych orgánov prvky ich politického ovládania cez zavedenie vágnych a flexibilných dôvodov odvolania ich čelných predstaviteľov vládou.

Vzhľadom na uvedené podľa prezidentky republiky napadnuté ustanovenia **nie sú v súlade s princípom del'by moci ako súčasťou princípu právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy.**

VI.2 K porušeniu princípu právnej istoty

Podľa presvedčenia prezidentky „flexibilné“ a vágne dôvody na odvolanie predsedu Štatistického úradu a predsedu Úradu pre dohľad v zmysle napadnutých ustanovení sú použiteľné kedykoľvek, čo znamená fakticky neobmedzenú možnosť vlády odvolať „nepohodlných“ predsedov oboch štátnych orgánov.

Napadnuté ustanovenia vo svojej podstate znamenajú, že vláda bude môcť odvolať predsedov týchto dvoch štátnych orgánov kedykoľvek, čím sa títo fakticky stanú za výkon svojej funkcie politicky zodpovední vláde. Uvedené je v priamom rozpore s konceptom odbornosti a politickej nezávislosti, ktorú zákon obom štátnym orgánom výslovne priznáva a explicitne ustanovuje, že nesmú podliehať vplyvu žiadnych iných orgánov verejnej moci.

Podľa názoru prezidentky nie je možné, na jednej strane, koncipovať štátny orgán ako nezávislý a očakávať, že v tomto duchu bude plniť svoje úlohy v systéme organizácie verejnej moci a, na strane druhej, podriaďovať osobu, prostredníctvom

ktorej tento štátny orgán koná, vláde, ktorá môže na základe svojej politickej úvahy kedykoľvek túto osobu vymeniť. Jedno sa totiž vylučuje s druhým, čím dochádza k nesúladu s princípom právnej istoty a predvídateľnosti verejnoprávnych vzťahov a činnosti štátnych orgánov v zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Napadnuté ustanovenia majú podľa prezidentky negatívny dopad na právnu istotou (čl. 1 ods. 1 Ústavy) vo veciach aplikácie noriem o odvolávaní dotknutých dvoch verejných funkcionárov aj z toho dôvodu, že so zmenou vlády môže dôjsť k nepredvídateľnej interpretácii a aplikácii týchto vágnych a flexibilných zákonom formulovaných dôvodov na odvolanie predsedov týchto štátnych orgánov.

Podľa ústavného súdu „jedným z definičných princípov právneho štátu je právna istota. Požiadavkou právnej istoty je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené dostatočne a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii. Nejasnosť, viacvýznamovosť a vágnosť pojmu... vytvára stav právnej neistoty, čím sa dostáva do rozporu s čl. 1 ústavy“ (PL. ÚS 19/98). „Právnej istote... nezodpovedá taký stav (situácia), ktorý by orgánu štátu umožňoval konať podľa vlastnej úvahy a z vlastného rozhodnutia aj nad rámec zákona a tiež iným ako zákonom ustanoveným postupom“ (I. ÚS 3/98).

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) sa predvídateľnosťou zákona ako jednou z požiadaviek jeho kvality zaoberal v početnej judikatúre, pričom o. i. uviedol, že „zákon musí poskytovať právnu ochranu proti svojvoľným zásahom orgánov verejnej moci do práv chránených dohovorom; bolo by v rozpore s princípom vlády práva, keby právna úvaha poskytnutá výkonnej moci bola vyjadrená ako neobmedzená moc; zákon musí vyjadriť s dostatočnou jasnosťou rozsah úvahy udelenej príslušným orgánom a tiež aj spôsob jej výkonu.“ (Rotaru v. Rumunsko, No. 28341/95, ECHR 2000-V).

Podľa presvedčenia prezidentky republiky, aj vzhľadom na početnú judikatúru ústavného súdu a ESLP, napadnuté ustanovenia **nie sú v súlade s princípom právnej istoty ako súčasťou princípu právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy.**

VI.3 K porušeniu zákazu retroaktivity a základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám

Z pohľadu ústavnosti je podľa prezidentky problematický aj ďalší ústavný aspekt týchto napadnutých ustanovení, ktorý nevyplýva iba zo zásahu do systému del'by moci alebo právnej istoty, ale je aj ľudskoprávnej povahy (čl. 30 ods. 4 Ústavy).

Napadnutý zákon v prechodných ustanoveniach upravuje retroaktivitu právnej úpravy. Podľa textu napadnutých ustanovení sa tieto môžu uplatniť aj na predsedov oboch orgánov vymenovaných podľa doterajších predpisov.

Takúto úpravu považuje prezidentka za ústavne nesúladnú s princípom právnej istoty a zákazom pravej retroaktivity noriem na konštituované právne vzťahy vo vzťahu k základnému právu na prístup k voleným a iným verejným funkciám (čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 4 Ústavy).

Podradenie personálnych individuálnych ústavných aktov prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 Ústavy alebo vlády podľa čl. 119 písm. m) Ústavy pri verejných funkcionároch a pri volených a iných verejných funkciách pod otázku ústavnosti a čl. 30 ods. 4 Ústavy je judikatúrou ústavného súdu ustálené a bohato judikované [porov. napr. nálezy sp. zn. I. ÚS 397/2014 (nevymenovanie kandidáta J. Čentéša za generálneho prokurátora prezidentom), I. ÚS 575/2016 (nevymenovanie kandidátov za sudcov ústavného súdu prezidentom), III. ÚS 440/2022 a IV. ÚS 478/2011 (odvolanie z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne vládou); III. ÚS 368/2020 (odvolanie z funkcie predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví vládou) alebo uznesenie sp. zn. II. ÚS 576/2012 (odvolanie z funkcie generálnej riaditeľky RTVS národnou radou)].

Medzi volené a iné verejné funkcie v zmysle čl. 30 ods. 4 Ústavy patrí aj funkcia predsedu Štatistického úradu a predsedu Úradu pre dohľad.

Obsahom základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy je nielen právo verejnú funkciu získať, ale aj právo volené a iné verejné funkcie nerušene vykonávať, vrátane práva na ochranu pred protiprávnym zbavením funkcie (III. ÚS 368/2020, III. ÚS 62/2011). Ústavný súd judikoval, že o porušení základného práva podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy možno uvažovať v prípade, ak by bol občan odvolaný z verejnej funkcie z iných dôvodov, nad rámec dôvodov, alebo v rozpore s princípmi, ktoré ustanovuje Ústava (IV. ÚS 46/2011).

Posudzujúc ústavnosť napadnutých ustanovení je dôležité odkázať na závery ústavného súdu uvedené v náleze sp. zn. III. ÚS 368/2020 z 27. januára 2022:

„Odvolanie z verejnej funkcie, ktoré nemôže byť prejavom svojvôle vlády voči dotknutej osobe, ktorá je v takejto funkcii. Musí byť preto predvídateľné, založené na presvedčivých a pre dotknutú osobu zrozumiteľných a jasných dôvodoch, ktoré vládu viedli k uplatneniu jej zákonom zverenej právomoci, t. j. dotknutej osobe musí byť zrejmé, z akých dôvodov ju vláda z verejnej funkcie odvolala. Táto požiadavka vystupuje do popredia zvlášť vtedy, ak môže byť dotknutá osoba z verejnej funkcie odvolaná len zo zákonom taxatívne ustanovených dôvodov, čo je aj prípad sťažovateľa. V nadväznosti na to musí orgán, ktorý disponuje oprávnením odvolať predsedu úradu z funkcie, diferencovať aj pri uplatňovaní tejto svojej právomoci, o ktorý konkrétny odvolací dôvod v danom prípade išlo a akými právnymi

skutočnosťami, resp. akým konkrétnym konaním bol tento odvolací dôvod naplnený. V opačnom prípade rozhodnutie vlády o odvolaní z funkcie predsedu úradu neposkytuje dostatočnú garanciu vylúčenia svojvôle, ktorá je v podmienkach materiálneho právneho štátu z ústavného hľadiska neakceptovateľná a neudržateľná“ (III. ÚS 368/2020, bod 54).

V prípade napadnutých ustanovení už samotný zákon umožňuje svojvôľu a bezdôvodné odvolanie predsedov Štatistického úradu a Úradu pre dohľad zo strany vlády, pričom sa tak môže udiť na základe retroaktívnych a vágnych (flexibilných) zákonných dôvodov, ktoré v čase ujímania sa funkcie neboli známe, platné a účinné a na postavenie a výkon verejnej funkcie predsedov Štatistického úradu a Úradu pre dohľad neboli aplikovateľné.

Vláda je tak podľa napadnutých ustanovení oprávnená využiť svoju novú, retroaktívnu, flexibilnými a vágnymi dôvodmi posilnenú právomoc, a odvolať prakticky bezdôvodne až svojvoľne už súčasných predsedov Úradu pre dohľad a Štatistického úradu.

Podľa názoru prezidentky napadnuté ustanovenia porušujú ústavné práva týchto predsedov, predovšetkým právnú istotu a legitímne očakávania týkajúce sa ich základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám a na ich pokojný výkon v súlade s ústavnými požiadavkami (čl. 30 ods. 4 Ústavy), ktoré sú potvrdené bohatou judikatúrou ústavného súdu.

Podľa prezidentky republiky tak napadnuté ustanovenia **nie sú v súlade s čl. 30 ods. 4 a čl. 1 ods. 1 Ústavy.**

VII.

K nesúladu

skráteneho legislatívneho konania

s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy

Podľa vlády „*dôvodom na prerokovanie návrhu zákona v skráteneho legislatívnom konaní je (i) potreba zriadiť Ministerstvo cestovného ruchu a športu Slovenskej republiky v súlade s programovým vyhlásením vlády, v ktorom sa vláda Slovenskej republiky zaviazala podporiť rast podielu cestovného ruchu na národnom hospodárstve a (ii) s ohľadom na dôležitosť vykonávaných funkcií, ktoré má naplňať podpredseda vlády, ktorý neriadi ministerstvo, úprava jeho postavenia v súlade s krátkodobými a niektorými strednodobými prioritami definovanými v programovom vyhlásení vlády.*“.

Čo sa týka uvedenej potreby okamžitého zásahu zákonodarcu, musím na tomto mieste uviesť, že podľa § 89 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č.

350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“) môže národná rada uplatňovať právomoc uznieť sa na skrátanom legislatívnom konaní iba ak objektívne existuje mimoriadna okolnosť, a v jej rámci ide o dostatočne odôvodnený prípad ohrozenia základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozbu značných hospodárskych škôd pre štát.

Ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozba značných hospodárskych škôd pre štát je potenciálnym následkom mimoriadnej okolnosti, ktorý je potrebné individualizovať. Ohrozenie základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo hrozba značných hospodárskych škôd pre štát je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a je konkretizovaný spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia).

Prezidentka sa stotožňuje s tézou, že princípy demokratického právneho štátu sa uplatňujú i v procese tvorby práva na zákonodarnej úrovni. Za esenciálne pre zadost'učinenie princípom demokratického právneho štátu v procese tvorby práva treba podľa názoru prezidentky považovať najmä dodržiavanie princípu slobodnej súťaže politických síl, princípu väčšinového rozhodovania a ochrany menšiny, ale aj princípu verejnosti v zmysle práva verejnosti oboznámiť sa a identifikovať sa s „produktom“ parlamentnej procedúry (návrhom zákona). Rešpektovať je potrebné aj princíp pluralizmu, princíp otvorenej diskusie zástancov konkurenčného názoru i princíp ochrany práva parlamentnej menšiny (parlamentnej opozície) na prezentovanie názoru a kontrolu vláducej väčšiny. V neposlednom rade je nutné si ctiť právo občianskej spoločnosti na oboznámenie sa s procesom tvorby práva a predkladanou zákonnou úpravou.

Zároveň je však prezidentka republiky presvedčená, že vládou deklarované dôvody na skrátané legislatívne konanie o napadnutom zákone sú dôvody politické, v žiadnom prípade nie právne ani zákonné. Predmet právnej úpravy a dôležité systémové zmeny zavádzané celým schváleným zákonom č. 7/2024 Z. z. musia byť, naopak (ako vyplýva vyššie z uvedených výhrad), podrobené vecnej, poctivej a odbornej diskusii.

Navyše, dôvodová správa nijako nespomína zmeny v menovaní a odvolávaní predsedov Štatistického úradu a Úradu pre dohľad (tzn. napadnuté ustanovenia v čl. II a čl. III), ktoré by bolo potrebné prijať urýchlene bez riadneho legislatívneho procesu, resp. dôvodová správa nespomína ohrozenie žiadneho zákonom definovaného záujmu v prípade, ak by sa napadnuté ustanovenia neprijali v skrátanom legislatívnom konaní. Dôvodová správa sa zameriava iba na čl. I napadnutého zákona a na zmeny v zákone č. 575/2001 Z. z., ktoré podľa

prezidentky tiež nemali byť prijímané v skrátrenom legislatívnom konaní pre nenaplnenie jeho zákonných predpokladov.

Okrem hmotnoprávných súvislostí týkajúcich sa Úradu pre dohľad a Štatistického úradu je tak nutné uviesť, že neexistuje žiadny právne relevantný dôvod, pre ktorý by mala byť takáto zákonná úprava prerokovaná v skrátrenom legislatívnom konaní. Ide tu o podstatný zásah do systému organizácie verejnej moci, kde niet žiadnej naliehavosti a, naopak, je namieste vytvoriť priestor pre dôkladnú diskusiu o možných dopadoch legislatívnych zmien.

Z uvedených dôvodov má prezidentka za preukázané, že nebolo a nie je nevyhnutné urýchlené prijatie navrhovaných zmien v zmysle napadnutých ustanovení. Podľa presvedčenia prezidentky odborná i laická verejnosť boli ochudobnení o diskusiu o vládnom návrhu zákona, pričom legitimita takéhoto obmedzenia demokratickej diskusie nebola daná.

Prezidentka je navyše toho názoru, že aplikácia skráteneho legislatívneho konania a samotný priebeh rozpravy v národnej rade pri schvaľovaní napadnutých ustanovení, kedy v pléne parlamentu nediskutoval s parlamentnou opozíciou žiaden z poslancov vládnej väčšiny (dokonca neboli fyzicky ani len prítomní v sále počas rozpravy) nereflektuje kritériá nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2022 z 13. decembra 2022, kde ústavný súd objasnil o. i. aj požiadavky a základné pravidlá ústavnoprávneho prieskumu vzťahujúce sa na legislatívny proces, ktoré vyplývajú z čl. 1 ods. 1 ústavy:

Hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného postupu môže mať v zmysle judikatúry ústavného súdu za následok rozpor prijatého zákona so samotnou ústavou (PL. ÚS 48/03, PL. ÚS 26/2019). V povahe ústavného štátu je totiž ochrana reprezentatívnej demokracie, právneho štátu a základných práv a slobôd jednotlivcov i proti vlastným orgánom a dokonca aj proti zákonodarcovi samotnému V zásade však musí ísť o také porušenie pravidiel zákonodarného procesu, ktoré predstavuje aj zásah do ústavou garantovaných predovšetkým poslaneckých, menšinových práv ... Nerešpektovanie zákonom predpísaných podmienok na skrátene legislatívne konanie by však vyvolávalo napätie s čl. 2 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy, len ak by k nemu pristúpili aj ďalšie konkrétne skutočnosti preukazujúce neprípustnú intenzitu nezákonného postupu prejavujúcu sa ako zásah do ústavných princípov chránených ústavou, akou by mohla byť napr. situácia tzv. valcovania opozície ... či postup spočívajúci v tzv. inštrumentalizácii parlamentnej legislatívy.

Prezidentka republiky sa rovnako domnieva, že na priebeh legislatívneho procesu pri schvaľovaní napadnutého zákona (kedy v pléne parlamentu nediskutoval

s parlamentnou opozíciou žiaden z poslancov vládnej väčšiny a dokonca neboli fyzicky ani len prítomní v sále) sú aplikovateľné podmienky pre konštatovanie porušenia ústavnosti pri zákonodarnom procese, tak, ako to judikoval ústavný súd v náleze PL. ÚS 18/2022 z 8. novembra 2023:

„Prvým a najzávažnejším problémom je, ak národná rada poruší ústavné pravidlá výslovne sa týkajúce zákonodarného procesu (napr. čl. 84 ods. 1 a 2, čl. 87 ods. 1 ústavy). Porušenie ústavou stanovených pravidiel je samozrejme ústavne relevantné a musí viesť k deklarácii neústavnosti napadnutého zákona vo formálnom prieskume ústavnosti (PL. ÚS 13/2020, bod 25).

V druhej situácii by ústavnú intenzitu mohlo dosiahnuť porušenie pravidiel vyplývajúcich zo zákona o rokovacom poriadku. V PL. ÚS 13/2020 (bod 28) ústavný súd konštatoval, že porušenie ústavných článkov môže byť zapríčinené aj (i) porušením ustanovenia zákona o rokovacom poriadku (ii) s určitou, vyššou intenzitou, pri ktorom mohlo dôjsť (iii) k porušeniu relevantných ústavných článkov. Nesúlad zákona s ústavou teda nemôže byť odvodený iba z nepodstatného porušenia procedurálnych pravidiel pri prerokovaní návrhu zákona. Iba hrubé a svojvoľné nerešpektovanie pravidiel zákonodarného procesu, ktoré nespĺňa ústavné garancie legitímneho a legálneho zákonodarného procesu, by bolo spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou (PL. ÚS 48/03). V PL. ÚS 29/05 rovnako konštatoval, že „nerešpektovanie zákonom ustanovených pravidiel legislatívneho procesu môže mať v konkrétnom prípade v konečnom dôsledku nielen nezanedbateľný vplyv na celkovú kvalitu schváleného zákona, ale môže sa stať aj dôvodom, ktorý spôsobí neústavnosť zákona ako celku“. Porušenie pravidiel legislatívneho procesu nadobudne ústavnú intenzitu, ak týmto konaním dôjde k vážnemu porušeniu ústavných práv alebo princípov (PL. ÚS 4/2018). Pre deklaráciu neústavnosti napadnutého zákona je tak potrebné, aby nezákonný postup národnej rady pri zákonodarnom procese zasiahol ústavou chránený princíp (PL. ÚS 13/2022). Môže ísť napríklad o porušenie ústavných práv poslancov národnej rady pri výkone ich mandátu, princípu slobodnej súťaže politických strán, princípu väčšinového rozhodovania a ochrany parlamentnej menšiny, princípu pluralizmu tvorby vôle poslancov, princípu verejnosti pri prerokovaní návrhu zákona či princípu dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky vrátane efektívnosti vynakladania verejných

prostriedkov, tak ako ich ústavný súd definoval najmä v PL. ÚS 13/2020 a PL. ÚS 13/2022.

Napokon treťou rovinou potenciálnych ústavných porušení, pri ktorej by ústavný súd musel v prospech ochrany ústavnosti zasiahnuť do parlamentných procedúr, môže nastať aj v prípade, ak parlament formálne dodrží ustanovenia zákona o rokovacom poriadku, no napriek tomu dôjde k porušeniu ústavou chránených práv alebo princípov. Ústavný súd k porušeniam ústavnosti pristupuje materiálne, t. j. nielen v optike súladu procesných postupov činnosti národnej rady so zákonom o rokovacom poriadku. Formálnym dodržaním litery zákona o rokovacom poriadku sa totiž v parlamentnej praxi môže zasiahnuť do ústavou chráneného záujmu. Takáto situácia je najmenej pravdepodobná, avšak napriek tomu ju nie je možné vylúčiť. Ak by sa aplikáciou ustanovenia zákona o rokovacom poriadku zasiahlo do ústavou garantovaných práv alebo princípov (napr. do princípu ochrany parlamentných menšín), mohlo by to signalizovať neústavnosť takéhoto ustanovenia zákona o rokovacom poriadku (porovnaj deklaráciu neústavnosti niektorých ustanovení zákona o rokovacom poriadku PL. ÚS 4/97).“

Podľa prezidentky zo strany zákonodarcu došlo pri prijímaní napadnutých ustanovení k porušeniu ustanovenia zákona o rokovacom poriadku a hrubému a svojvoľnému nerešpektovaniu zákonných pravidiel zákonodarného procesu, pričom spôsob priebehu nezákonne skráteneho legislatívneho konania v parlamente (v pléne parlamentu počas rozpravy nediskutoval s parlamentnou opozíciou žiaden z poslancov vládnej väčšiny a dokonca neboli fyzicky ani len prítomní v sále) nekonvenoval princípu slobodnej súťaže politických názorov, princípu ochrany a zohľadnenia parlamentnej menšiny a princípu pluralizmu názorov pri tvorbe legislatívy. Vládna väčšina, ktorá zastrešuje aj predkladateľa napadnutých ustanovení (t. j. vládu), nechala v skrátenej legislatívnej konaní v obmedzenom čase parlamentnú opozíciu sa počas rozpravy tzv. „vyrozprávať do tmy“. Parlamentná menšina tak mohla v skrátenej legislatívnej konaní prísť v rozprave s akýmkoľvek argumentom, avšak bez nároku na to, aby sa s ním zástupca predkladateľa alebo poslanci vládnej väčšiny vôbec náležite oboznámili, nieto seriózne zaoberali.

Prezidentka je presvedčená, že skrátenej legislatívnej konaní o napadnutých ustanoveniach v rozpore so zákonom o rokovacom poriadku a spôsobom priebehu rozpravy v národnej rade o napadnutých ustanoveniach, ktoré samy o sebe sú vážnym zásahom do princípov právneho štátu a základných práv a slobôd, došlo zo strany národnej rady **k porušeniu princípov právneho štátu**

podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy, a to princípu ochrany parlamentnej menšiny, princípu slobodnej súťaže politických názorov, princípu pluralizmu názorov pri tvorbe legislatívy, ako aj k **porušeniu princípu legality podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy**.

VIII.

Petit (návrh na rozhodnutie vo veci samej) a návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení

V nadväznosti na uvedené ústavnoprávne výhrady prezidentka navrhuje, aby ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu rozhodol takto:

UZNESENIE:

1. Návrh **prijíma** v celom rozsahu na ďalšie konanie.
2. **Pozastavuje účinnosť** čl. II a čl. III zákona č. 7/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Následne prezidentka navrhuje, aby ústavný súd vo veci samej rozhodol nasledovne:

NÁLEZ:

Článok II a čl. III zákona č. 7/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony **nie sú v súlade** s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2., čl. 30 ods. 4 a čl. 102 ods. 1 písm. h) Ústavy Slovenskej republiky.

VIII.1 Odôvodnenie návrhu na pozastavenie účinnosti

Podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy „*ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.*“.

Podľa § 78 ods. 1 zákona o ústavnom súde „*ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5), môže aj bez návrhu pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné*

práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.“.

Podľa § 79 zákona o ústavnom súde „v návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia musí byť uvedené, ktoré základné práva a slobody môžu byť ohrozené a z akých dôvodov, aká značná hospodárska škoda hrozí a z akých dôvodov alebo aký iný vážny nenapraviteľný následok hrozí a z akých dôvodov pri ďalšom uplatňovaní napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia.“.

Prezidentka si je vedomá záverov ústavného súdu, podľa ktorých pozastavenie účinnosti zákona je vážnym zásahom do právomoci zákonodarcu, preto k nemu pristupuje výnimočne, ak je ohrozenie základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku dostatočne konkretizovaná, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že tieto následky možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené, a to najmä povahou zákona, jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia, ktorý bol napadnutý v konaní o súlade právnych predpisov (PL. ÚS 27/2020, m. m. PL. ÚS 10/2014). Ústavný súd k tomu dodáva, že uvedené ohrozenie, resp. hrozba by mali byť bezprostredné.

Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo jeho ustanovenia bude zúžený chránený rozsah jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude výkon týchto práv a slobôd obmedzovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami.

Z judikatúry ústavného súdu vyplýva, že tento musí pri úvahách o ohrození základných práv a slobôd vziať taktiež do úvahy a) štandard práv (právnú pozíciu) jednotlivcov pred napadnutou právnou úpravou, b) rozsah, v akom bol daný štandard zmenený novou právnou úpravou, a k c) čomu smeruje návrh na pozastavenie účinnosti a návrh meritórneho rozhodnutia. Ďalej je dôležité prihliadať na d) reverzibilitnosť právnej pozície jednotlivcov [(ne)napraviteľnosť záťaž] spôsobených napadnutou právnou úpravou] a prirodzene, aj na e) charakter základného práva, o ohrozenie ktorého ide (porovnaj uznesenie o prijatí č. k. PL. ÚS 24/2019-26).

Ohrozenie základných práv alebo slobôd v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutého ustanovenia dotknutého právneho predpisu je podľa názoru prezidentky dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia) (uznesenia o prijatí PL. ÚS 26/2019, PL. ÚS 5/2022). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétnosti ohrozenia základných práv alebo slobôd nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktoré v konkrétnom posudzovanom

prípade odôvodnia vstup ústavného súdu do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (*ibid*).

Podľa prezidentky napadnutý zákon spĺňa všetky uvedené predpoklady pre pozastavenie jeho účinnosti ústavným súdom.

Po prvé, retroaktívnym prechodným ustanovením zákona č. 540/2001 Z. z., resp. jeho absenciou v zákone č. 581/2004 Z. z. (keďže súčasná predsedníčka Úradu pre dohľad bola vymenovaná vládou ešte pred účinnosťou zákona č. 540/2021 Z. z., a teda prezidentka vo vzťahu k predsedovi Úradu pre dohľad nikdy ani nevykonala túto menovaciu právomoc predsedu, sa vláda domnieva, že nepotrebovala upraviť prechodné ustanovenia v čl. III napadnutého zákona a domnieva sa, že môže nové ustanovenia aplikovať priamo aj na súčasnú predsedníčku, keďže menovaná bola práve vládou v roku 2020 a nie prezidentkou) môže vláda hneď v deň nadobudnutia účinnosti napadnutých ustanovení (t. j. dňa 1. februára 2024) odvolať predsedov oboch štátnych orgánov podľa nových pravidiel a zasiahnuť tak na podklade retroaktívnej právnej úpravy do ich práv podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy, keďže vymenovaní do funkcií boli za účinnosti iných pravidiel odvolávaní (tzn. ide o zmenu pravidiel počas hry).

Po druhé, reálne hrozí, že v prípade odvolania dotknutých predsedov Štatistického úradu a Úradu pre dohľad a prípadnej sťažnosti na ústavný súd pre porušenie ich práv podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy už nebude možné aj v prípade konštatovania porušenia ich práv ústavným súdom uviesť ich postavenie do stavu pred porušením práva (reinstalovať ich do funkcií a o to menej, ak vláda na ich miesta vymenuje nových predsedov týchto štátnych orgánov) a plne reparovať porušenie ich práv. V tomto smere je jednoznačná aj judikatúra Ústavného súdu [porov. napr. nálezy III. ÚS 440/2022 a IV. ÚS 478/2011 (odvolanie z funkcie generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne vládou); III. ÚS 368/2020 (odvolanie z funkcie predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví vládou)].

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

Z uvedených dôvodov je prezidentka republiky presvedčená o prítomnosti dôvodov na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení v zmysle čl. 125 ods. 2 Ústavy a podľa § 78 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Prezidentka preto navrhuje, aby ústavný súd pri prijímaní jej návrhu výrokom uznesenia **pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení**.

Záverom si prezidentka dovoľuje ctenému plénu ústavného súdu predostrieť na zváženie nasledovnú právnu úvahu v otázke načasovania potenciálneho pozastavenia účinnosti napadnutých ustanovení:

Je nutné zdôrazniť, že napadnuté ustanovenia nadobúdajú účinnosť 1. februára 2024. Prezidentka republiky je presvedčená, že je v zmysle čl. 125 ods. 2 Ústavy možné, a zároveň by bolo k ochrane ústavne chránených záujmov priateľské, aby ústavný súd rozhodoval na plenárnom zasadnutí o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení pred 1. februárom 2024. Podľa prezidentky text citovanej ústavnej normy umožňuje ústavnému súde formulovať a predovšetkým prijať výrok uznesenia (potenciálne prijímaného pred 1. februárom 2024, teda v čase neúčinných napadnutých ustanovení) o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení s odloženou účinnosťou práve k dátumu 1. februára 2024, kedy by (o 00:00 hod.) súčasne s nadobudnutím účinnosti napadnutých ustanovení bola táto účinnosť pozastavená, a tak ani na sekundu by nedošlo k porušovaniu ústavných noriem aplikáciou napadnutých ustanovení tak, ako to namieta prezidentka v tomto návrhu. V plnej miere a vo svojej najčistejšej podobe by sa tým naplnil účel, na ktorý je inštitút pozastavenia účinnosti napadnutej právnej úpravy v konaní pred ústavným súdom koncipovaný.

Uvedené tvrdenie prezidentka opiera o. i. aj o skutočnosť, že uznesenia o pozastavení účinnosti sa podľa § 82 zákona o ústavnom súde, rovnako ako napadnutý zákon, vyhlasujú v Zbierke zákonov, pričom podľa § 19 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov uznesenia o pozastavení účinnosti nadobúdajú záväznosť dňom ich vyhlásenia v Zbierke zákonov.