



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/2010-42

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 23. novembra 2011 v pléne zloženom z predsedu Milana Lalíka a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 43 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených doc. JUDr. R. P., PhD., P., spol. s r. o., B., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 31 ods. 3 zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení zákona č. 8/2010 Z. z. s čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, § 100b ods. 2 a § 100c ods. 1 v časti „Doterajšie funkčné obdobie členov správnych rád neziskových organizácií založených štátom končí 28. februára 2010. Zakladatelia neziskových organizácií založených štátom vymenujú nových členov správnych rád týchto neziskových organizácií tak, aby ich funkčné obdobie začalo plynúť od 1. marca 2010.“ zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 8/2010 Z. z. s čl. 29 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, § 100b ods. 4 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch,

stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 8/2010 Z. z. s čl. 29 ods. 4 a čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a § 100c ods. 2 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 8/2010 Z. z. s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 31 ods. 3 zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení zákona č. 8/2010 Z. z. **n i e j e** v súlade s čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Ustanovenie § 100b ods. 4 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 8/2010 Z. z. **n i e j e** v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

3. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny 43 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len "ústavný súd") bol 22. marca 2010 doručený návrh skupiny 43 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len "ústava") o súlade § 31 ods. 3 zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení zákona č. 8/2010 Z. z. (ďalej len „zákon o neziskových organizáciách“) s čl. 20 ods. 1 ústavy, § 100b ods. 2 a § 100c ods. 1 v časti „Doterajšie funkčné obdobie členov správnych rád neziskových

organizácií založených štátom končí 28. februára 2010. Zakladatelia neziskových organizácií založených štátom vymenujú nových členov správnych rád týchto neziskových organizácií tak, aby ich funkčné obdobie začalo plynúť od 1. marca 2010.“ zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 8/2010 Z. z. (ďalej len „zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti“) s čl. 29 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti s čl. 29 ods. 4 a čl. 20 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy a § 100c ods. 2 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti s čl. 20 ods. 4 ústavy.

Ústavný súd dospel pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania k záveru o splnení predpokladov na meritórne prerokovanie vecí ustanovených v ústave a v zákone 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“), a preto uznesením č. k. PL. ÚS 11/2010-16 z 9. júna 2010 prijal uvedený návrh na ďalšie konanie.

Nesúladi § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách s čl. 20 ods. 1 ústavy vidia navrhovatelia v nerovnosti zákonného obsahu vlastníckeho práva, ktorú predmetné zákonné ustanovenie nastoľuje. S poukazom na judikatúru ústavného súdu (II. ÚS 8/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 26/00 a PL. ÚS 38/03) zdôrazňujú, že „oprávnenie vlastníkov držať, užívať a nakladať s druhovo rovnakou vecou musí byť predmetom zákonnej ochrany v rovnakej kvalite a rozsahu. Inými slovami, oprávnenie jedného vlastníka držať, užívať a nakladať s vecou, ktorá je rovnakého druhu ako vec, patriaca inému vlastníkovi, nesmie byť podrobené výhodnejším alebo menej výhodným zákonným podmienkam, než aké sa vzťahujú na tohto iného vlastníka. V kontexte predmetu tohto konania je podstatné najmä to, že osoba vlastníka nie je v zmysle ústavy prípustným kritériom rozlišovania v obsahu vlastníckeho práva. Presne takéto rozlišovanie a takúto nerovnosť výlučne na základe osoby vlastníka však napadnutá zákonná úprava zavádza.

Nezisková organizácia je autonómnym subjektom práv a povinností, má vlastnú právnu subjektivitu a bez ohľadu na osoby zakladateľov a predmet činnosti je

per definitionem oddelená od štátu, žije vlastným faktickým, ale aj právnym životom. Je nepochybné, že druhovo odlišné typy právnických osôb môžu podliehať odlišným právam a povinnostiam. Je však rovnako nepochybné, že druhovo totožné typy právnických osôb musia podliehať rovnakým právam a povinnostiam. Inak povedané, rozsah vlastníckych práv obchodných spoločností nemusí byť vždy totožný s rozsahom vlastníckych práv nadácií, rovnako ako rozsah vlastníckych práv štátnych príspevkových organizácií nemusí byť vždy totožný s rozsahom vlastníckych práv neziskových organizácií. Rozsah vlastníckeho práva jedného typu právnických osôb (v danom prípade neziskových organizácií) však jednoducho musí byť rovnaký.

Nezisková organizácia, ktorú založil alebo spoluzaložil štát, podlieha takým obmedzeniam v nakladaní so svojim majetkom, t. j. v obsahu svojho vlastníckeho práva, akým iné právnické osoby rovnakého typu nepodliehajú. Inými slovami, zákonodarca napadnutým ustanovením zavádza nerovnosť v obsahu vlastníckeho práva k druhovo rovnakej veci, a to práve a len na základe právnej povahy osoby zakladateľa, resp. spoluzakladateľa neziskovej organizácie. Takáto nerovnosť je *prima facie* v rozpore s čl. 20 ods. 1 ústavy, ktorý postuluje rovnosť v obsahu vlastníckeho práva a formách vlastníctva.

Svojevoľnosť tohto rozlišovania v rozsahu a kvalite ochrany vlastníckeho práva najlepšie dokumentuje porovnanie s predchádzajúcou zákonnou úpravou. Tá takisto zakotvovala isté obmedzenia pre neziskové organizácie v nakladaní s tzv. prioritným majetkom. Práve v tomto prípade sa však nerovnosť v zákonnom vymedzení obsahu vlastníckeho práva opierala o vecne relevantný a preto legitímny dôvod rozlišovania, *in concreto* o účel, na ktorý má prioritný majetok slúžiť. Inými slovami, účelové obmedzenia v nakladaní s prioritným majetkom tu pôsobili v logickej súhre s faktom, že tento majetok bol určený za prioritný práve vo väzbe na výlučnosť účelov, ktorým môže a má slúžiť. Napadnuté zmeny tejto úpravy rezignujú na akýkoľvek vecne konotovaný účel a za referenčnú kategóriu rozlišovania berú práve a len osobu (spolu)zakladateľa neziskovej organizácie. Podľa názoru navrhovateľov je zrejmé, že obmedziť právnickú osobu v nakladaní s jej majetkom len z dôvodu právnej povahy jedného z jej spoluzakladateľov znamená vymedziť zákonný obsah vlastníckeho práva v rozpore s princípom rovnosti, ergo spôsobom, ktorý čl. 20 ods. 1 ústavy výslovne vylučuje.“

Vo vzťahu k napadnutému ustanoveniu § 100c ods. 2 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti navrhovatelia dôvodia tvrdením, že v danom prípade ide o nútené obmedzenie vlastníckeho práva, ktoré „je v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy prípustné len pri splnení štyroch podmienok, ktoré musia byť splnené súčasne: zákonný základ, nevyhnutná miera, verejný záujem, primeraná náhrada... Aj v prípade, ak by sme okrem zákonného základu priznali napadnutému ustanoveniu i sledovanie verejného záujmu, zvyšné dve podmienky zákonodarca nerešpektoval. Po prvé, obmedzenie sa netýka oba prioritného majetku, ktorý je účelovo určený na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ale všetkého majetku neziskovej organizácie. Po druhé, obmedzenie platí na všetok majetok nielen bez ohľadu na jeho účelové určenie, ale aj bez ohľadu na to, či ide o majetok hnutelný alebo nehnuteľný. Až do doby, než začne plynúť funkčné obdobie nových členov správnych rád, je teda nezisková organizácia nútená obmedzená v nakladaní so všetkým majetkom, ktorý jej patrí, vrátane hnutelných vecí, finančných prostriedkov, majetkových práv a tak podobne. Takýto rozsah obmedzenia podľa názoru navrhovateľov nespĺňa podmienku nevyhnutnej miery.“.

S poukazom na ustálený právny názor ústavného súdu (PL. ÚS 33/95) podľa navrhovateľov bolo možné verejný záujem sledovaný zákonodarcom prijatím § 100c ods. 2 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti „dosiahnuť menej intenzívnejším zásahom do vlastníckeho práva než tým, ktorý zvolil zákonodarca v napadnutých ustanoveniach“. V tejto súvislosti navrhovatelia tvrdia, že menej intenzívnym zásahom bol postup „podľa právnej úpravy upravujúcej transformáciu bývalých rozpočtových a príspevkových organizácií na neziskové organizácie (postup podľa zákona č. 13/2002 Z. z.)“. Ďalej navrhovatelia tvrdia, že „ešte zjavnejšou je absencia akejkoľvek náhrady, ktorú ústava za obmedzenie vlastníckeho práva predpisuje. V skratke, neziskové organizácie sú zákonom obmedzené v nakladaní so všetkým svojim majetkom, a to v miere podstatne vyššej, než aká je pre realizáciu verejného záujmu nevyhnutná, a zároveň bez toho, aby im za toto obmedzenie bola priznaná vôbec nejaká náhrada.“.

Ustanovenie § 100b ods. 2 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti nie je podľa navrhovateľov v súlade s požiadavkou oddelenosti spolkov a iných združení od štátu, pretože „odhliadnuc od toho, že štát si napadnutým ustanovením zabezpečuje neprimerane

dominantné postavenie (možnosť voľby všetkých členov správnej rady na úkor iných spoluzakladateľov), činí tak spôsobom, ktorý ústavou garantovanú regulačnú autonómiu neziskovej organizácie pri úprave vnútorných pomerov zbavuje akéhokoľvek obsahu významu“.

Podľa navrhovateľov „ak by aj takéto obmedzenie členskej samosprávy sledovalo nejaký legitímny cieľ, prostriedok, ktorý zákonodarca zvolil, je celkom neprimeraný. Primeranosť obmedzenia základného práva je totiž ex constitutione vylúčená tam, kde ide o zásah do samej jeho podstaty. Navrhovatelia považujú za zřejmé, že priama zákonná úprava natoľko samosprávneho prvku vnútorných pomerov neziskovej organizácie, akým sú podrobnosti kreácie členov jej správnej rady. Zásadu oddelenosti od štátu a členskej samosprávy úplne zbavuje významu.

Vo vzťahu k uvedenému nie je bez právneho významu ani okolnosť, že štát nielen, že mal možnosť určiť subjektom, ktoré založil ako neziskové organizácie, inú právnu formu, ktorá by mu umožňovala priamejšiu alebo intenzívnejšiu ingerenciu do vnútorných pomerov; štát tiež mal a má k dispozícii také prostriedky na realizáciu svojich záujmov v predmetných neziskových organizáciách, aké v plnom rozsahu zodpovedajú právnej forme, ktorú pre tieto organizácie vybral. Neziskové organizácie, ktoré zakladal štát, vznikli transformáciou z bývalých rozpočtových a príspevkových organizácií, pričom transformáciu každej jednej z nich schvaľoval štátny orgán, konkrétne vláda SR. Rovnako vláda SR schvaľovala tak zakladaciu listinu, ako aj štatút týchto organizácií. Práve tieto vnútorné predpisy predstavujú primeraný a vhodný nástroj na ingerenciu štátu do vnútorných pomerov tých organizácií, v ktorých figuruje ako zakladateľ, resp. spoluzakladateľ. Reálna dostupnosť takýchto prostriedkov celkom jednoznačne preukazuje, že tú spoločenskú potrebu, ktorú napadnuté ustanovenie sleduje, je možné dosiahnuť aj podstatne menej intenzívnym zásahom do základného práva a že teda napadnuté ustanovenie obmedzuje dotknuté základné právo nad rozsahu, prípustný podľa čl. 13 ods. 4 ústavy. V skratke, ak ústavná zásada, tvoriaca obsah a hodnotové zázemie čl. 29 ods. 4 ústavy má mať svoj zmysel, nástroj, ktorým je priamy legislatívny zásah do vnútorných pomerov neziskovej organizácie, v dispozícii zákonodarcu zostať nesmie.“.

Ustanovenie § 100c ods. 1 druhej a tretej vety zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti podľa navrhovateľov zasahuje „do vnútorných pomerov neziskovej organizácie a priamo zákonom upravujú výkon kreačnej pôsobnosti príslušných orgánov. Ide o zásah, ktorý je bez ďalšieho bezprostredným zásahom orgánu štátu do základného práva neziskovej organizácie podľa čl. 29 ods. 4 ústavy. Tieto prechodné ustanovenia zasahujú podľa navrhovateľov do predmetného základného práva prinajmenšom v rovnakej miere, ako ustanovenia vyššie napadnutého § 100b ods. 2, pričom v oboch prípadoch ide o zásah nerešpektujúci zásadu proporcionality.“.

Navrhovatelia poukazujú na neurčitost' dôvodovej správy k predmetnému napadnutému ustanoveniu (dôvodom je potreba vyššej miery kontroly chodu organizácie zo strany zakladateľov) a súčasne zastávajú názor, že „potreba kontroly a ingerencie ... neobstojí ako dôvod legitimizujúci takýto zásah, keďže nastavenie kontrolných mechanizmov ako aj možnosti zakladateľov vplývať na chod neziskovej organizácie upravuje už doterajší zákon č. 213/1997 Z. z. ... Inými slovami, medzi ukončením funkčného obdobia členov správnej rady priamo zákonom a kontrolou neziskovej organizácie zo strany jej (spolu)zakladateľa nie je vôbec taká súvislosť, aká by daný zásah do vnútorných pomerov neziskovej organizácie mohla opodstatniť. Navrhovatelia zastávajú názor, že ak by aj existoval nejaký verejný záujem na realizácii zákonom predpokladaných hmotnoprávných zmien, skončenie funkčného obdobia členov správnej rady priamo zákonom určite nie je primeraným prostriedkom realizácie takéhoto cieľa. Predmetné opatrenie by mohlo mať opodstatnenie vo výnimočnej situácii, ak by absencia priameho zákonného zásahu do trvania funkčného obdobia členov správnej rady mohla priamo a konkrétne ohroziť onen nejaký konkrétny verejný záujem. Takáto hrozba tu podľa navrhovateľov vonkoncom neexistuje.

Napadnuté prechodné ustanovenie § 100c ods. 1 z povahy veci nemôže sledovať dosiahnutie rovnosti pri strete právnych úprav, pretože ten zakladateľ, v prospech ktorého predmetné ustanovenie slúži (štát) jednak (i) mal v neziskových organizáciách rovnaké postavenie ako každý iný zakladateľ s porovnateľným vkladom a predovšetkým (ii) bol už pri vytváraní neziskovej organizácie privilegovaný v tom, že mal priamy vplyv na schvaľovanie procesu transformácie a samotnú kreáciu neziskovej organizácie. Štát mal

v rukách rozhodnutie o tom, ako budú pomery v príslušných neziskových organizáciách usporiadané a preto je zrejmé, že nebol a nemohol byť v nerovnom postavení, ktoré by nová právna úprava mala napraviť a v prospech ktorého by prechodné ustanovenie malo pôsobiť. Naopak, predmetné ustanovenie zásadne zasahuje do princípu právnej istoty a dôvery adresátov práva v zachovanie stability právnych vzťahov a účinkov skôr prijatých rozhodnutí o menovaní členov správnej rady.

Na základe vyššie uvedeného zastávajú navrhovatelia názor, že ustanovenie § 100c ods. 1 predstavuje priamy zásah orgánov štátu do pomerov neziskovej organizácie, ktorý predstavuje priamy zásah orgánov štátu do pomerov neziskovej organizácie, ktorý predstavuje priame popretie základných výsad neziskovej organizácie, medzi ktoré patrí aj voľba vlastných orgánov. Z dôvodu absencie legitímneho cieľa, ktorý bol týmto zásahom sledovaný, ako aj porušenia princípov proporcionality pri obmedzovaní základných práv a pri vyvažovaní novej a starej právnej úpravy, ide o neprípustný zásah do základného práva podľa čl. 29 ods. 4 ústavy.“

Nakoniec navrhovatelia namietajú protiústavnosť § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti. Uvádzajú, že „ak sa zlučujú zanikajúca nezisková organizácia, v ktorej má štát aspoň polovičný podiel na vkladoch zakladateľov s neziskovou organizáciou v ktorej štát žiaden takýto podiel nemá, je zrejmé, že v činnosti bude pokračovať nezisková organizácia, ktorá (i) preberie všetok majetok, t. j. majetok pochádzajúci zo štátneho vkladu, ako aj majetok z takéhoto vkladu nepochádzajúci a ktorej (ii) zakladateľom nebude štát, pričom (iii) aj majetok, pochádzajúci zo štátneho vkladu zanikajúcej organizácie, sa stane majetkom pokračujúcej organizácie. Napadnuté ustanovenie § 100b ods. 4 zákona č. 578/2004 Z. z. však aj takejto pokračujúcej neziskovej organizácii dáva status neziskovej organizácie založenej štátom a vzťahuje na ňu všetky obmedzenia, týkajúce sa nakladania so „štátnym vkladom“ či voľby členov správnej rady – a to napriek tomu, že štát pôsobnosť zakladateľa v skutočnosti nevykonáva a ani vykonávať nemôže. Zlučenie dvoch neziskových organizácií, kde v žiadnej fáze ich predchádzajúceho právneho života nefiguroval vklad štátu, takéto konzekvencie nemá. Rozlišovacím kritériom je teda výlučne povaha jedného zo zakladateľov, ktorý má kvalifikovanú výšku vkladu

v niektorej zo zaniknutých organizácií. Predmetné v plnom rozsahu platí aj na splynutie neziskových organizácií.

Podľa napadnutého ustanovenia teda akákoľvek transformácia neziskovej organizácie s 50% a väčšou účasťou štátu na jej založení bude zachovávať formou zákonnej fikcie status neziskovej organizácie, založenej štátom a tento ďalej replikovať aj pri všetkých budúcich transformáciách tejto neziskovej organizácie, ktorá je ‚založená štátom‘ výlučne na základe fikcie. Inými slovami, štátu postačuje 50% zakladateľský vklad v organizácii na to, aby svoj vplyv zachoval až pokým organizácia nezanikne a aby tento vplyv nebol transformáciou dotknutý.“.

Citujúc z dôvodovej správy k napadnutému ustanoveniu navrhovateľa uvádzajú, že „odhliadnuc od všeobecného dôvodu, spočívajúceho v potrebe kontroly a ingerencie zakladateľov, ktorý navrhovateľa spochybnili vyššie, nevidia navrhovateľa žiaden verejný záujem a žiadne odôvodnenie nevyhnutnosti takéhoto zásahu do základných práv dotknutých subjektov, ako ani žiaden legitímny cieľ, ktorý by sa zásahom mal dosiahnuť a sú nútení konštatovať, že ustanovenie § 100b ods. 4 zákona č. 578/2004 Z. z. predstavuje neprimeraný zásah do vnútorných pomerov neziskových organizácií a do princípu rovnosti v obsahu vlastníckeho práva ich zakladateľov v (ne) prospech jedného z nich.

Za osobitne dôležitú považujú navrhovateľa skutočnosť, že prechodné ustanovenia k zmenám v zákone č. 578/2004 Z. z. neobsahujú žiadne ustanovenie, ktoré by fikciu podľa § 100b ods. 4 vzťahovalo len na budúce transformácie neziskových organizácií. Naopak, z gramatického výkladu ustanovenia ‚nezisková organizácia, ktorá vznikla zlúčením alebo splynutím... sa na účely tohto zákona považuje za neziskovú organizáciu založenú štátom‘ vyplýva, že § 100b ods. 4 zakladá status neziskovej organizácie založenej štátom vo vzťahu ku všetkým, aj v minulosti transformovaným neziskovým organizáciám, ktorých jedným zo zakladateľov bol s aspoň polovičným vkladom štát.

Neziskové organizácie, ktoré splynuli alebo sa zlúčili pred účinnosťou napadnutého ustanovenia, tak konali v určitej právnej situácii, kde platné právo ich konanie nespájalo sa následkom, ktorým je vznik statusu neziskovej organizácie založenej štátom a s tým spojenými dôsledkami pre ich vnútornú organizáciu a nakladanie s majetkom. Nové právo, v podobe napadnutého ustanovenia, spája tieto transformácie s úplne novým právnym

dôsledkom, ktorý adresáti práva nemohli v čase vykonania transformácie poznať. Z tohto dôvodu sa navrhovatelia považujú za zrejmé, že ustanovenie § 100b ods. 4 zákona č. 578/2004 Z. z. vo svojich dôsledkoch prisudzuje skorším právnym úkonom taký následok, ktorý vtedy platné právo s týmto úkonom nespájalo a tým sa dostáva do rozporu s čl. 1 ods. 1 ústavy ako ustanovením, v ktorom je obsiahnutý zákaz retroaktivity ako jeden zo sťažňových princípov právneho štátu.“.

Ústavný súd požiadal podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o stanovisko k návrhu.

3. Národná rada vo svojom stanovisku doručenom ústavnému súdu 11. októbra 2010 uviedla, že *„schválila zákon súhlasom ustanovenej potrebnej väčšiny poslancov. Zákon bol podpísaný príslušnými ústavnými činiteľmi a vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Je na rozhodnutí Ústavného súdu, aby v súvislosti s podanými návrhmi posúdil ústavnosť napadnutých ustanovení.“.* Národná rada zároveň oznámila, že netrvá na ústnom pojednávaní vo veci.

4. Vláda v zastúpení Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky vo svojom stanovisku doručenom ústavnému súdu 22. septembra 2010 oznámila, že *„ministerstvo spravodlivosti pripravuje do legislatívneho konania návrh novely zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, ktorý sa bude týkať aj riešenia možných protiústavných problémov tohto zákona, ktoré sú v súčasnosti predmetom konania č. PL. ÚS 11/2010. Zároveň oznamujeme, že súhlasíme s tým, aby Ústavný súd Slovenskej republiky upustil od ústneho pojednávania o prijatom návrhu.“.*

Ústavný súd zaslal 4. novembra 2010 stanoviská národnej rady i vlády právnenému zástupcovi navrhovateľov s možnosťou vyjadriť sa k nim.

Vyjadrenie právneho zástupcu navrhovateľov bolo ústavnému súdu doručené 23. novembra 2011. Právny zástupca navrhovateľov v ňom uviedol, že *„z vyjadrenia tak vlády, ako aj Národnej rady SR, podľa môjho názoru prinajmenšom implicitne vyplýva opodstatnenosť predmetného návrhu skupiny poslancov, ktorú ani jeden z týchto štátnych*

orgánov nespochybnil žiadnym právne relevantným argumentom. Z uvedených dôvodov na návrhu v plnom rozsahu zotrúvame. Zároveň oznamujem, že súhlasím s tým, aby ústavný súd Slovenskej republiky upustil od ústneho pojednávania v tejto veci.“

Ústavný súd so súhlasom účastníkov konania podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde upustil v danej veci od ústneho pojednávania, pretože po oboznámení sa s ich stanoviskami k opodstatnenosti návrhu dospel k názoru, že od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

II.

Postavenie neziskových organizácií so zreteľom na majetkovo-právny aspekt a napadnuté ustanovenia novely

1. Inštitút neziskovej organizácie bol do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedený s účinnosťou od 1. augusta 1997.

Nezisková organizácia je právnická osoba založená podľa zákona o neziskových organizáciách, ktorá poskytuje všeobecne prospešné služby za vopred určených a pre všetkých používateľov rovnakých podmienok a ktorej zisk sa nesmie použiť v prospech zakladateľov, členov orgánov ani jej zamestnancov, ale sa musí použiť v celom rozsahu na zabezpečenie všeobecne prospešných služieb (§ 2 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách). Všeobecne prospešné služby zákon o neziskových organizáciách demonštratívne vypočítava v § 2 ods. 2. Nezisková organizácia vzniká dňom, keď rozhodnutie registrového úradu (obvodný úrad v sídle kraja) o registrácii nadobudlo právoplatnosť (§ 9 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách).

Neziskovú organizáciu môže založiť fyzická osoba, právnická osoba alebo štát, ak to nevyklučuje osobitný zákon (§ 5 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách), a to zakladacou listinou podpísanou všetkými zakladateľmi. Neziskovú organizáciu môže založiť aj jeden zakladateľ (§ 5 ods. 2 zákona o neziskových organizáciách).

Zakladacia listina neziskovej organizácie musí okrem iného obsahovať identifikáciu zakladateľov, prvých členov správnej rady, dozornej rady (revízora), riaditeľa a členov ďalšieho orgánu, ak je zriadený, peňažné vklady jednotlivých zakladateľov, nepeňažné vklady jednotlivých zakladateľov a ich peňažnú hodnotu určenú znaleckým posudkom, ak sú vložené (§ 6 zákona o neziskových organizáciách). Zároveň zakladacia listina môže ustanoviť, že určitý majetok vložený pri založení nie je možné scudziť [§ 7 písm. b) zákona o neziskových organizáciách].

Zakladateľ vydá štatút, ktorý upraví podrobnosti o organizačnej štruktúre, činnosti a hospodárení neziskovej organizácie, pričom musí okrem iného obsahovať orgány neziskovej organizácie a vymedzenie ich pôsobnosti, ako aj počet členov, spôsob voľby a dĺžku funkčného obdobia správnej rady, dozornej rady (revízora) alebo ďalšieho orgánu, ak je zriadený (§ 8 ods. 2 zákona o neziskových organizáciách).

Činnosť neziskovej organizácie zabezpečujú ex lege správna rada, riaditeľ a dozorná rada (revízor). Ak štatút určí, môže mať nezisková organizácia aj ďalšie orgány (§ 9 zákona o neziskových organizáciách).

Správna rada je najvyšší orgán neziskovej organizácie. Prvých členov správnej rady vymenúva zakladateľ (§ 19 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách). Správna rada má najmenej troch členov, ktorí za predsedu zvolia jedného z nich (§ 20 ods. 1 a § 21 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách). Správna rada podľa § 10 ods. 2 zákona o neziskových organizáciách najmä rozhoduje o zrušení, zlúčení, splynutí alebo rozdelení neziskovej organizácie, volí a odvoláva riaditeľa a určuje jeho plat, volí a odvoláva členov správnej rady, ak štatút neustanovuje inak, a volí a odvoláva členov dozornej rady (revízora), schvaľuje právne úkony týkajúce sa nehnuteľného majetku a rozhoduje o zmenách v štatúte s výnimkou ustanovení, ktoré si zakladateľ vyhradil v zakladateľskej zmluve. Na platné rozhodnutie správnej rady je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny jej členov, ak tento zákon neustanovuje inak (§ 21 ods. 4 zákona o neziskových organizáciách).

Riaditeľ je štatutárny orgán, ktorý riadi činnosť neziskovej organizácie a koná v jej mene. Rozhoduje o všetkých záležitostiach neziskovej organizácie, ak nie sú týmto

zákonem, zakladacou listinou alebo štatútom vyhradené do pôsobnosti iných orgánov (§ 23 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách).

Dozorná rada (revízor) je kontrolný orgán neziskovej organizácie, ktorý dohliada na činnosť neziskovej organizácie (§ 25 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách). Členom dozornej rady nemôže byť člen správnej rady a riaditeľ (§ 26 ods. 1 posledná veta zákona o neziskových organizáciách).

Nezisková organizácia zabezpečuje svoju činnosť a hospodári so svojím majetkom a môže užívať aj majetok štátu alebo majetok územnej samosprávy v súlade s osobitnými predpismi (§ 29 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách). Majetok neziskovej organizácie tvoria okrem iného aj vklady zakladateľov [§ 29 ods. 2 písm. a) zákona o neziskových organizáciách]. Majetok neziskovej organizácie sa môže použiť len v súlade s podmienkami určenými v zakladacej listine alebo v štatúte a na úhradu výdavkov (nákladov) neziskovej organizácie. Výšku výdavkov (nákladov) neziskovej organizácie určí správna rada každoročne v rozpočte v miere nevyhnutnej na zabezpečenie činnosti neziskovej organizácie (§ 31 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách). Neziskovej organizácii možno poskytnúť aj dotácie zo štátneho rozpočtu, rozpočtu štátneho fondu a rozpočtu obce (§ 29 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách). Nezisková organizácia môže podnikáť podľa osobitných predpisov za podmienky, že touto činnosťou sa dosiahne účelnejšie využitie jej majetku a nebude ohrozená kvalita, rozsah a dostupnosť služieb, pre ktoré bola založená (§ 30 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách).

Kontrolu majetkových dispozícií neziskovej organizácie právna úprava zabezpečuje povinnosťou vypracúvať výročnú správu o činnosti a hospodárení s predpísaným obsahom (§ 34 ods. 2 zákona o neziskových organizáciách). Tá musí byť zverejnená spôsobom určeným v štatúte, zasiela sa registrovému úradu v stanovenom termíne (§ 34 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách) a musí byť pre verejnosť prístupná v sídle neziskovej organizácie (§ 34 ods. 4 zákona o neziskových organizáciách).

Pre etablovanie neziskových organizácií v slovenskom právnom prostredí mal značný význam i zákon č. 13/2002 Z. z. o podmienkach premeny niektorých rozpočtových

organizácií a príspevkových organizácií na neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby (transformačný zákon) a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov (ďalej len „transformačný zákon“), ktorým štát pristúpil k procesu premeny niektorých štátnych rozpočtových organizácií a štátnych príspevkových organizácií na neziskové organizácie.

Transformácia bola dôvodovou správou k transformačnému zákonu označená ako vhodný spôsob *„zabezpečenia verejnoprospešných činností, ktoré sa dnes poskytujú prostredníctvom organizácií vo vlastníctve štátu. ... Zmena právneho štatútu v rámci transformácie má priniesť zrovnoprávnenie a spoluzodpovednosť štátnych a neštátnych inštitúcií, vytvorenie zdravého konkurenčného prostredia, ako aj posilnenie demokratického spôsobu rozhodovania o organizácii založenej na samosprávnom systéme volenej správnej rady...“*.

Transformačným zákonom sa štát zaviazal realizovať do budúcich neziskových organizácií vzniknutých premenou majetkový vklad [§ 2 ods. 1 písm. e) transformačného zákona]. O transformáciách individuálne rozhodovala vláda, pričom súčasťou každého rozhodnutia o transformácii bola zakladacia listina i štatút neziskovej organizácie [§ 5 ods. 3 písm. d) a e) transformačného zákona].

V procese transformácie štát určil, ktorá časť štátneho majetku vloženého do neziskovej organizácie bude tvoriť tzv. prioritný majetok. Prioritný majetok je určený výlučne na zabezpečenie všeobecne prospešných služieb (§ 31a ods. 1 zákona o neziskových organizáciách). Nemožno založiť ani ho inak použiť na zabezpečenie záväzkov neziskovej organizácie alebo tretej osoby, nemožno ho predať, darovať ani prenechať do nájmu alebo do výpožičky (§ 31a ods. 3 zákona o neziskových organizáciách) a nie je ani predmetom likvidácie (§ 31a ods. 4 zákona o neziskových organizáciách). K nehnuteľnostiam, ktoré sú prioritným majetkom, vzniká v prospech štátu právo zodpovedajúce vecnému bremenu, ktoré sa zapisuje do katastra nehnuteľností (§ 31a ods. 5 zákona o neziskových organizáciách).

2. Z rekapitulovanej právnej úpravy vyplýva, že z majetkového hľadiska sa vzťah štátu ako zakladateľa (spoluzakladateľa) k neziskovej organizácii prejavuje na troch úrovniach:

prostredníctvom zakladania neziskovej organizácie dovŕšeného jej vznikom,
počas existencie neziskovej organizácie
pri zániku neziskovej organizácie

K bodu a)

Zakladatelia v zakladacej listine neziskovej organizácie určujú peňažné, prípadne nepeňažné vklady každého z nich, ak sú vložené [§ 6 písm. f) zákona o neziskových organizáciách]. Zároveň v zakladacej listine môžu zakladatelia zakotviť, že určitý majetok vložený pri založení nie je možné scudzit' [§ 7 písm. b) zákona o neziskových organizáciách]. Aj štatút neziskovej organizácie, ktorý vydávajú zakladatelia, upraví podrobnosti o hospodárení neziskovej organizácie (§ 8 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách). Pritom je dôležité, že zakladateľmi v štatúte určené pravidlá hospodárenia neziskovej organizácie môže správna rada po vzniku organizácie zmeniť, avšak s výnimkou tých ustanovení, ktoré si zakladatelia vyhradili v zakladateľskej zmluve [§ 19 ods. 2 písm. i) zákona o neziskových organizáciách].

Na základe vzniku neziskovej organizácie, má realizácia majetkového vkladu zakladateľa za následok, že tento vklad sa stáva vlastníctvom neziskovej organizácie [§ 29 ods. 2 písm. a) zákona o neziskových organizáciách].

K bodu b)

Nezisková organizácia napriek jej názvu môže dosahovať zisk, avšak tento sa nesmie použiť v prospech zakladateľov, členov orgánov ani jej zamestnancov, ale sa musí použiť v celom rozsahu na zabezpečenie všeobecne prospešných služieb (§ 2 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách). Rovnako majetok neziskovej organizácie sa môže použiť len v súlade s podmienkami určenými v zakladacej listine alebo v štatúte a na úhradu výdavkov (nákladov) neziskovej organizácie. Výšku výdavkov (nákladov) neziskovej organizácie určí správna rada každoročne v rozpočte v miere nevyhnutnej na zabezpečenie činnosti neziskovej organizácie (§ 31 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách).

K bodu c)

K zániku neziskovej organizácie dochádza na základe rozhodnutia správnej rady, ktorá rozhoduje o zrušení, zlúčení, splynutí alebo rozdelení neziskovej organizácie [§ 19 ods. 2 písm. d) zákona o neziskových organizáciách]. Pri zániku neziskovej organizácie sa uskutočňuje likvidácia. Výnimkou je prípad, ak majetok neziskovej organizácie prechádza na inú neziskovú organizáciu alebo nadáciu po zlúčení alebo splynutí (§ 17 ods. 2 zákona o neziskových organizáciách). Pri likvidácii však likvidačný zostatok môže byť prevedený len na inú neziskovú organizáciu alebo nadáciu. Nemožno ho teda previesť na zakladateľa.

Okrem toho nemožno opomenúť, že neziskové organizácie, ktoré vznikli procesom premeny podľa transformačného zákona, vlastní aj prioritný majetok. Ten predstavuje časť majetkového vkladu štátu určenú samotným štátom, ktorá podlieha podstatne prísnejším obmedzeniam pri nakladaní, ako je to u zvyšnej časti majetkového vkladu štátu a u majetku tvoreného vkladmi ostatných zakladateľov.

3. Predostretý model právnej úpravy a v nej konkrétne regulácie majetkovej podstaty vzťahu štátu ako (spolu)zakladateľa k neziskovej organizácii dokazujú, že zakladateľ môže majetkové postavenie konkrétnej neziskovej organizácie v maximálnej miere ovplyvniť práve v procese jej zakladania dovŕšeného vznikom neziskovej organizácie. Po ukončení tejto fázy sa možnosti zakladateľa ovplyvňovať nakladanie s majetkom neziskovej organizácie v rovine právnej úpravy zákona o neziskových organizáciách zužujú. Etapa zakladania neziskovej organizácie je pre vplyv zakladateľa na majetkové postavenie neziskovej organizácie osobitne významná aj preto, lebo nastavením obsahu zakladacej listiny a štatútu v medziach určených zákonom o neziskových organizáciách si štát (ale aj ktorýkoľvek iný zakladateľ) môže vytvoriť solídnu základňu pre neskoršie zásahy do majetkových dispozícií neziskovej organizácie.

Koncept, ktorý vytvára svojou konštrukciou samotný zákon o neziskových organizáciách, má racionálny základ práve v skutočnosti, že vznik neziskovej organizácie je výsledkom vôle jej zakladateľov, a preto je odôvodnené, že títo majú možnosť pri jej vzniku vopred určiť niektoré (zákonom dovolené) limity jej právnej autonómie. Dokonca v prípade neziskových organizácií vzniknutých v procese transformácie štát ako (spolu)zakladateľ

určil časť svojho majetkového vkladu za prioritný majetok podliehajúci už uvedeným podstatne prísnejším dispozičným obmedzeniam.

Keď však už nezisková organizácia vznikne, stáva sa samostatným subjektom práva, právnickou osobou súkromného práva, ktorej právna subjektivita by sa stala bezobsažnou, ak by nezahŕňala potrebnú mieru samostatnosti rozhodovania okrem iného aj v majetkových veciach. Dôvodová správa k transformačnému zákonu doslovne uvádza, že *„pozícia zakladateľa neziskovej organizácie nie je pozíciou vlastníka ako je to pri obchodných spoločnostiach.“*

4. Zákon č. 8/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 8/2010 Z. z.“), zaviedol do právnej úpravy neziskových organizácií ustanovenie, podľa ktorého na platnosť právnych úkonov týkajúcich sa nakladania s nehnuteľným majetkom, ktorý vložil štát ako zakladateľ alebo spoluzakladateľ do neziskovej organizácie a nejde o prioritný majetok, sa vyžaduje predchádzajúci písomný súhlas zakladateľa alebo spoluzakladateľa, ktorým je štát. To isté sa vzťahuje na platnosť takýchto právnych úkonov právneho nástupcu neziskovej organizácie.

Vo svojej podstate ide o výnimku zo všeobecného pravidla majúceho základ v právnej úprave postavenia neziskových organizácií, podľa ktorého právne úkony týkajúce sa nehnuteľného majetku schvaľuje správna rada [§ 19 ods. 2 písm. h) zákona o neziskových organizáciách] a takto vytvorenú vôľu neziskovej organizácie ako právnickej osoby potom navonok prejavuje jej riaditeľ ako štatutárny orgán konajúci v mene neziskovej organizácie (§ 23 ods. 1 prvá veta zákona o neziskových organizáciách).

Dôvodová správa k analyzovanému bodu novely zákona o neziskových organizáciách uvádza: *„Dopĺňa sa ustanovenie upravujúce predchádzajúci súhlas zakladateľa alebo spoluzakladateľa v prípade nakladania s majetkom vloženým*

do neziskovej organizácie.“ Všeobecná časť dôvodovej správy sa k predmetnej otázke vôbec nevyjadruje.

V čl. II zákona č. 8/2010 Z. z. je obsiahnutá novelizácia zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti. Jej podstata spočíva v zakotvení osobitného druhu neziskovej organizácie, a to takej, ktorá poskytuje zdravotnú starostlivosť a jej zakladateľom alebo spoluzakladateľom je štát (ďalej len „nezisková organizácia založená štátom“) a ktorá pôsobí v oblasti regulovanej zákonom o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti.

V nadväznosti na konštituovanie osobitnej skupiny neziskových organizácií právna úprava zavádza spôsob kreácie správnej rady neziskovej organizácie založenej štátom odlišný od kreácie správnej rady v ostatných neziskových organizáciách. Kým pri neziskových organizáciách založených štátom vzniká členstvo v správnej rade vymenovaním (§ 100b ods. 1 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti), v ostatných neziskových organizáciách (a to aj v neziskových organizáciách, na zakladaní ktorých sa spolupodieľa štát, ale nespádajú do okruhu pôsobnosti zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti) sú budúci členovia správnej rady volení správnou radou v predchádzajúcom zložení, ak štatút neziskovej organizácie neustanoví inak [§ 19 ods. 2 písm. g) zákona o neziskových organizáciách].

Navyše, ak ide o neziskovú organizáciu založenú štátom a vklad štátu pri jej založení presiahol polovicu všetkých vkladov, potom právna úprava explicitne určuje, že štát, v mene ktorého koná ministerstvo zdravotníctva, menuje nadpolovičnú väčšinu členov správnej rady vrátane predsedu správnej rady. Ostatní zakladatelia menujú na základe vzájomnej dohody zostávajúci počet členov správnej rady. Ak k dohode ostatných zakladateľov o menovaní zostávajúcich členov správnej rady nedôjde, vymenuje zostávajúcich členov správnej rady ministerstvo zdravotníctva z kandidátov navrhnutých ostatnými zakladateľmi (§ 100b ods. 2 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti).

Zákonodarca v súvislosti s neziskovými organizáciami založenými štátom zaviedol aj pravidlo, podľa ktorého nezisková organizácia, ktorá vznikla zlúčením alebo splynutím viacerých neziskových organizácií, z ktorých aspoň jedna bola neziskovou organizáciou

založenou štátom a vklad štátu do tejto neziskovej organizácie založenej štátom presahuje polovicu všetkých vkladov zakladateľov a spoluzakladateľov do neziskových organizácií, ktoré boli zlúčené alebo splynuli, sa na účely tohto zákona považuje za neziskovú organizáciu založenú štátom (§ 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti).

Dôvodová správa koncept uvedených zmien obhajuje snahou „zabezpečiť, aby správna rada ako jeden z najdôležitejších orgánov neziskovej organizácie v zdravotníctve mala zloženie zodpovedajúce pomeru majetku štátu vloženého do takejto neziskovej organizácie“. Podľa všeobecnej časti dôvodovej správy sa „tak zabezpečí lepšia kontrola činnosti neziskovej organizácie, ktorej zakladateľom alebo spoluzakladateľom je štát. Navrhovaná právna úprava odstraňuje nelogickosť súčasnej právnej úpravy v tejto oblasti, keď po skončení funkčného obdobia členov správnej rady menuje ďalších členov správnej rady samotná správna rada, čo vylučuje akúkoľvek ďalšiu možnú kontrolu tejto organizácie zo strany zakladateľov po jej založení.“.

Nakoniec zákonodarca vzhľadom na konflikt starej a novej právnej úpravy zaviedol do zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti § 100c, podľa ktorého neziskové organizácie založené štátom sú povinné uviesť svoju činnosť do súladu s § 100b najneskôr do 1. marca 2010. Doterajšie funkčné obdobie členov správnych rád neziskových organizácií založených štátom končí 28. februára 2010. Zakladatelia neziskových organizácií založených štátom vymenujú nových členov správnych rád týchto neziskových organizácií tak, aby ich funkčné obdobie začalo plynúť od 1. marca 2010 (ods. 1). Až do začiatku plynutia funkčného obdobia nových členov správnych rád neziskových organizácií založených štátom podľa odseku 1 možno nakladať s majetkom týchto neziskových organizácií založených štátom len na účel poskytovania zdravotnej starostlivosti (ods. 2).

III.

A. K namietanému nesúladu § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách s čl. 20 ods. 1 ústavy

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

Podľa § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách na platnosť právnych úkonov týkajúcich sa nakladania s nehnuteľným majetkom, ktorý vložil štát ako zakladateľ alebo spoluzakladateľ do neziskovej organizácie a nejde o prioritný majetok, sa vyžaduje predchádzajúci písomný súhlas zakladateľa alebo spoluzakladateľa, ktorým je štát. To isté sa vzťahuje na platnosť takýchto právnych úkonov právneho nástupcu neziskovej organizácie.

Nesúlad § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách vidia navrhovatelia v skutočnosti, že zákonodarca zaviedol rozdielnosť v zákonomnom obsahu vlastníckeho práva neziskových organizácií na základe kritéria spočívajúceho v osobe zakladateľa neziskovej organizácie (zakladateľom neziskovej organizácie môže byť aj štát). Takéto kritérium podľa ich názoru ústava v čl. 20 ods. 1 nepripúšťa.

1. K podstate vlastníckeho práva, ktorá má význam aj pri posúdení predloženého návrhu, už ústavný súd uviedol, že vlastnícke právo ako najdôležitejší vecnoprávny inštitút je charakteristické tým, že prostredníctvom neho sa oprávneným subjektom (vlastníkom) zabezpečuje bezprostredná právna možnosť ovládať veci. Existencia právneho ovládania vecí ako súčasť vlastníckeho práva inkorporuje v sebe možnosť riešenia otázky, komu vec patrí, kto ju využíva a môže ňou disponovať. Podstata vlastníckeho práva spočívajúca v priamom právnom ovládaní veci sa prejavuje v právnom postavení oprávneného subjektu (vlastníka) tak, že jeho právne ovládanie veci je výlučné. Z toho vyplýva, že ho každý musí rešpektovať, voči akémukoľvek nedovolenému zásahu ktoréhokoľvek subjektu je chránené, a je možné ho aj právnymi prostriedkami presadiť. Vlastníckemu právu zodpovedá

povinnosť individuálne neurčeného počtu subjektov nerušiť oprávneného (vlastníka) vo výkone jeho práva (PL. ÚS 30/95).

Zároveň v tej istej veci (PL. ÚS 30/95) ústavný súd predznačil, že v podmienkach sociálneho trhového hospodárstva a demokratického právneho štátu, ktoré sú jednoznačne proklamované v ústave a ďalej konkretizované vo viacerých zákonoch, sa zásadne poskytuje slobodná možnosť každému subjektu nadobúdať vlastnícke právo, ako i ďalšie vecné práva k veciam, ktorých okruh nie je kvantitatívne a kvalitatívne obmedzený (s výnimkou vecí patriacich podľa čl. 4 ústavy do výlučného vlastníctva Slovenskej republiky). V zásade slobodnú možnosť realizácie už nadobudnutého vlastníckeho práva zabezpečujúceho právne panstvo nad vecami možno iba výnimočne obmedziť s ohľadom na existenciu spoločenského záujmu, presnejšie verejného záujmu.

K otázke rovnakosti v zákonomnom obsahu vlastníckeho práva ústavný súd uviedol, že čl. 20 ods. 1 ústavy určuje vlastníckemu právu všetkých vlastníkov rovnaký zákonný obsah. Rovnaký zákonný obsah neznamena, že vlastníci všetkých vecí (ktoré môžu byť predmetom vlastníctva) majú absolútne rovnaké práva a povinnosti, ale vlastníci druhovo rovnakej veci (nehnutelnosť, hnutelnosť, akcia) majú mať zákonom určené rovnaké práva bez ohľadu na povahu vlastníka (PL. ÚS 38/95).

Na prvý pohľad možno konštatovať, že právna úprava obsiahnutá v napadnutom ustanovení § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách je v rozpore s citovanou judikatúrou ústavného súdu. Predmetné ustanovenie vytvára dve skupiny neziskových organizácií, teda dve skupiny typovo identických právnických osôb. Prvou skupinou sú neziskové organizácie, do ktorých majetkový vklad v podobe nehnuteľného majetku nerealizoval štát ako (spolu)zakladateľ. Druhou skupinou sú zas neziskové organizácie, na zakladaní ktorých sa svojím vkladom podieľal aj štát. Kým prvá skupina neziskových organizácií je oprávnená nakladať so svojím nehnuteľným majetkom samostatne a autonómne, druhá skupina potrebuje na nakladanie s tou časťou nehnuteľného majetku, ktorá tvorila súčasť „štátneho“ vkladu, súhlas štátu. Možno konštatovať, že samostatnosť rozhodovania o nakladaní s nehnuteľným majetkom u neziskových organizácií patriacich do druhej skupiny je § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách obmedzená. Proces

rozhodovania totiž nemôžu úspešne dovŕšiť bez súhlasu právne odlišného subjektu (zakladateľa).

Vymedzené dve skupiny neziskových organizácií zjavne nedisponujú vo vzťahu k rovnakému druhu majetku (nehnutelné veci) rovnakým rozsahom práv a povinností.

2. Ústavný súd sa však neuspokojil s formálnym konštatovaním rozporu preskúmvanej právnej úpravy s jeho stabilizovanou judikatúrou, ale pristúpil aj ku skúmaniu vecného odôvodnenia § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách ústiaceho predovšetkým do ústavne významného vzťahu cieľa tejto právnej úpravy a zákonodarcom použitého prostriedku na jeho dosiahnutie. Prípadná nerovnosť v zákonomnom obsahu vlastníckeho práva by totiž mohla byť ústavne akceptovateľná, avšak iba vtedy, keby bola objektívne a rozumne zdôvodnená, to znamená, keby sledovala legitímny cieľ a keby medzi týmto cieľom a prostriedkami prijatými na jeho dosiahnutie existoval vzťah proporcionality (napr. PL. ÚS 38/03).

2.1 Cieľ zakotvenia § 31 ods. 3 do zákona o neziskových organizáciách z dôvodovej správy jednoznačne nevyplýva. Iba z celkového konceptu zákona č. 8/2010 Z. z. možno vyvodiť, že zámerom zákonodarcu bolo podriadiť nakladanie s nehnuteľnosťami vo vlastníctve neziskových organizácií, na zakladaní ktorých sa (spolu)podieľal štát, vyššej miere kontroly. Prostriedok, ktorý zákonodarca zvolil na dosiahnutie tohto cieľa, však ústavný súd nepovažuje za primeraný, keďže nespĺňa druhú požiadavku štandardného testu proporcionality, ktorou je kritérium nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických – šetrnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, sufficiently important objective) (napr. PL. ÚS 23/06).

Základným účelom existencie a pôsobenia neziskových organizácií v slovenskom právnom prostredí je poskytovanie všeobecne prospešných služieb (demonštratívne uvedené v § 2 ods. 2 zákona o neziskových organizáciách). Cieľom samotného zavedenia inštitútu neziskových organizácií bola snaha, aby poskytovanie všeobecne prospešných služieb mohli uskutočňovať nielen štátne rozpočtové organizácie, štátne príspevkové organizácie, rozpočtové organizácie obcí a samosprávnych krajov či príspevkové organizácie obcí alebo

samosprávnych krajov, ale aj subjekty právne oddelené od štátu alebo územnej samosprávy, ktoré svoje aktivity podriadia zákonnej právnej úprave najlepšie vystihujúcej cieľ ich fungovania, no zároveň aj vychádzajúcej z myšlienky ich nezávislosti na výkonnej zložke verejnej moci.

Vyjadrením vôle zákonodarcu prispieť k majetkovej nezávislosti a majetkovo-právnej autonómii neziskových organizácií a k posilneniu ich pôsobenia pri poskytovaní všeobecne prospešných služieb bol i už spomenutý proces transformácie štátnych rozpočtových organizácií a štátnych príspevkových organizácií na neziskové organizácie.

Význam existencie a pôsobenia neziskových organizácií teda spočíva práve v ich majetkovo-právnej samostatnosti a autonómii, ktoré vytvárajú vhodné podmienky na ich schopnosť zabezpečovať poskytovanie všeobecne prospešných služieb v kvalite porovnateľnej, ak nie lepšej, ako je to v prípade subjektov priamo riadených výkonnou zložkou verejnej moci. Preto každý mocenský zásah do právnej samostatnosti neziskových organizácií musí byť veľmi starostlivo zvážený, a to nielen z hľadiska vplyvu na ich schopnosť poskytovať všeobecne prospešné služby na očakávanej úrovni, ale aj z hľadiska ústavnoprávných kritérií tak, aby sa samostatnosť neziskových organizácií nestala iluzórnou.

Ústavný súd vníma ako celkom logické a prirodzené, že štátu ako (spolu)zakladateľovi realizujúcemu majetkový vklad do neziskovej organizácie právna úprava (tak ako aj iným zakladateľom „neštátnej“ povahy) určité oprávnenia „zásahového“ charakteru priznáva. Uvedené oprávnenia účinné pred 1. februárom 2010 však rešpektovali spravodlivú rovnováhu medzi oprávneniami štátu ako zakladateľa neziskovej organizácie voči neziskovej organizácii a právom konštruovanou samostatnosťou neziskovej organizácie. Inými slovami, aj keď zákon o neziskových organizáciách umožňoval zakladateľovi určitými prostriedkami ovplyvňovať činnosť neziskovej organizácie (využitie zákonom vymedzeného voľného priestoru pri tvorbe obsahu zakladajúcej listiny, štatútu i obsah rozhodnutia o transformácii podľa transformačného zákona), tieto prostriedky nenarúšali samostatnosť neziskovej organizácie nad mieru, ktorú fakt majetkového vkladu

zakladateľa vyžaduje a umožňuje. Dôvodom ich primeranosti bola predovšetkým skutočnosť, že uvedené prostriedky sa realizovali v čase, keď ešte nezisková organizácia ako právne samostatný subjekt neexistovala.

2.2 Ustanovenie § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách zasahuje do majetkových dispozícií už existujúcich právne samostatných neziskových organizácií spôsobom zvýhodňujúcim štát, a to napriek tomu, že štát má aj v súčasnosti možnosť zabezpečovať poskytovanie všeobecne prospešných služieb prostredníctvom na to zriadených rozpočtových a príspevkových organizácií, ktorých právna samostatnosť a autonómia sú minimalizované vzhľadom na ich vzťah k zakladateľovi regulovaný zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Z tohto dôvodu nemožno považovať snahu o vyššiu mieru kontroly majetkových dispozícií neziskových organizácií, na zakladaní ktorých sa štát podieľal, za cieľ ospravedlňujúci zavedenie nerovnakého zákonného obsahu vlastníckeho práva neziskových organizácií k nehnuteľnému majetku.

Navyše, pokiaľ ide o neziskové organizácie založené štátom podľa transformačného zákona (a o tie išlo pri prijímaní zákona č. 8/2010 Z. z. predovšetkým; vyplýva to z priebehu poslaneckej diskusie počas zákonodarného procesu), v procese premeny bol štát oprávnený určiť, ktorá časť jeho majetkového vkladu bude tvoriť tzv. prioritný majetok podliehajúci podľa § 31a zákona o neziskových organizáciách podstatne väčším obmedzeniam v dispozícii s ním, než je to pri ostatnom majetku neziskových organizácií pochádzajúcom zo "štátneho" vkladu. Štát tak už raz vlastným rozhodnutím určil tú časť svojho vkladu do majetku neziskových organizácií, ktorá je ex lege podriadená prísnejšej preventívnej kontrole, čím súčasne implicitne vymedzil zvyšnú časť svojho vkladu, ktorá prísnejším obmedzeniam nepodlieha. Preto nie je primerané ten istý cieľ (vyššia miera kontroly) zabezpečovať dodatočne vo vzťahu k časti majetkového vkladu štátu netvoriacej prioritný majetok spôsobom narúšajúcim ústavnú požiadavku rovnosti v zákonnom obsahu vlastníckeho práva. Neprimeranosť zdôrazňuje i skutočnosť, že zákon o neziskových organizáciách dôsledne trvá na zverejňovaní všetkých relevantných informácií o majetkovom hospodárení neziskových organizácií (§ 33 ods. 4 a § 34 ods. 3 a 4 zákona

o neziskových organizáciách), a tak vytvára predpoklady na dôslednú kontrolu zo strany verejnosti i príslušných orgánov (obvodný úrad v sídle kraja).

2.3 Ustanovenie § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách teda priamo atakuje kvalitu ústavnej požiadavky na rovnosť zákonného obsahu vlastníckeho práva neziskových organizácií ústavne neakceptovateľným spôsobom, čoho dôsledkom je jeho rozpor s čl. 20 ods. 1 ústavy.

B. K namietanému nesúladu § 100b ods. 2 a § 100c ods. 1 druhej a tretej vety zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti s čl. 29 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy

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

Podľa čl. 29 ods. 4 ústavy politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia sú oddelené od štátu.

Podľa § 100b ods. 2 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti ministerstvo zdravotníctva vymenúva nadpolovičnú väčšinu členov správnej rady vrátane predsedu správnej rady, ak vklad štátu do neziskovej organizácie založenej štátom pri jej založení presiahol polovicu všetkých vkladov. Ostatní zakladatelia vymenujú na základe vzájomnej dohody zostávajúci počet členov správnej rady. Ak k dohode ostatných zakladateľov o menovaní zostávajúcich členov správnej rady nedôjde, vymenuje zostávajúcich členov správnej rady ministerstvo zdravotníctva z kandidátov navrhnutých ostatnými zakladateľmi.

Podľa § 100c ods. 1 druhej vety zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti doterajšie funkčné obdobie členov správnych rád neziskových organizácií založených štátom končí 28. februára 2010. Zakladatelia neziskových organizácií založených štátom vymenujú nových členov správnych rád týchto neziskových organizácií tak, aby ich funkčné obdobie začalo plynúť od 1. marca 2010.

Navrhovatelia namietajú, že uplatňovanie citovaných zákonných ustanovení má za následok zoštatnenie neziskových organizácií, keďže dochádza k tvorbe „*zákonných možností pre zásahy štátu do fungovania a vnútorných pomerov neziskovej organizácie v takom rozsahu a takým spôsobom, pri akom sa úplne ruší ústavný princíp oddelenosti spolkov od štátu*“. Inými slovami, podľa navrhovateľov ide o taký zásah do základného práva združovať sa (čl. 29 ústavy), ktorý nedbá na podstatu a zmysel (čl. 13 ods. 4 ústavy) združovacieho práva.

1. Pre rozhodnutie o petite formulovanom navrhovateľmi je podľa názoru ústavného súdu nevyhnutné zamerať najprv pozornosť na zodpovedanie otázky, či neziskové organizácie sú výrazom uplatňovania základného práva zaručeného čl. 29 ústavy. Systematický výklad čl. 29 ústavy totiž vedie k záveru, že ochranu poskytovanú čl. 29 ods. 4 požíva len tá skupina právnických osôb, ktorá je výrazom realizácie základného práva združovať sa zaručeného čl. 29 ods. 1 ústavy. U ostatných právnych subjektov potom ich právna autonómia a oddelenosť od štátu vyplýva z iných ústavných článkov systematicky zaradených v druhej hlave ústavy.

Ústavný súd tak musel pristúpiť k vymedzeniu charakteristických črt ústavou garantovaného základného práva združovať sa a následne ustáliť, či neziskové organizácie a ich činnosť tieto črty vykazujú. Ústavný pojem združenia či spolku je pojmom autonómnym, čo zodpovedá aplikačnému poňatiu Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) vo vzťahu k čl. 11 ods. 1 Dohovoru ochrane ľudských práva základných slobôd (ďalej len "dohovor"), ktorý garantuje každému právo na slobodu združovať sa s inými (rozsudok z 29. apríla 1999 vo veci Chassagnou a ostatní c. Francúzsko). Zákonodarcovi totiž nemožno priznať právo vylúčiť pôsobnosť čl. 29 ústavy na subjekty požívajúce ochranu združovacieho práva len prostredníctvom formálneho legálno-typového označenia určitej právnickej osoby.

1.1 Vo svojej doterajšej rozhodovacej činnosti ústavný súd skôr okrajovo a iba negatívne definoval rozsah pôsobnosti čl. 29 ústavy tak, že zakladanie obchodných spoločností nemožno považovať za výkon združovacieho „politického“ práva v zmysle čl. 29 ods. 1 ústavy, ale základného „hospodárskeho“ práva podnikat' a uskutočňovať

podnikateľskú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 8/96). V náleze sp. zn. PL. ÚS 10/08 zas zdôraznil, že právo na slobodu združovania sa nevzťahuje na zakladanie verejnoprávných inštitúcií a združení ako napríklad korporácií verejného práva. Tomu zodpovedá názor vyjadrený vo veci sp. zn. III. ÚS 205/07, podľa ktorého čl. 29 ods. 1 ústavy zaväzuje štátnu, resp. verejnú moc, aby nezasahovala do slobody združovania, ktorá patrí súkromným osobám. V náleze sp. zn. PL. ÚS 10/08 ďalej ústavný súd uviedol, že združovanie v cirkvách a náboženských spoločnostiach nie je formou uplatnenia základného práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 ústavy, ale podlieha úprave čl. 24 ods. 2 ústavy.

Článok 29 ústavy teda nedopadá na také formy združovania, ktoré sú bytostne späté s realizáciou základných práv a slobôd chránených inými ústavnými článkami [sloboda náboženského vyznania a viery (čl. 24 ods. 2 ústavy), základné právo podnikat' (čl. 35 ods. 1 ústavy), právo združovať sa na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov (čl. 37 ústavy)]. Judikatúra ústavného súdu okrem toho zjavne zdôrazňuje „politickú“ podstatu základného práva garantovaného čl. 29 ústavy a celkom samozrejme vylučuje previazanosť realizácie tohto základného práva s výkonom verejnej moci.

Z účinnej právnej úpravy postavenia neziskových organizácií je nad všetky pochybnosti jasné, že neziskové organizácie nedisponujú žiadnymi výsadami verejnej moci.

Pokiaľ ide o politický charakter združovacieho práva, ten znamená ambíciu podieľať sa na formovaní a tvorbe politického systému. V tomto zmysle predstavuje združovacie právo významnú úroveň procesu, prostredníctvom ktorého sa jednotlivci pochádzajúci z atomizovanej masy individuálnych právnych subjektov integruje do spoločnosti na účely presadzovania a pretvárania vlastnej vôle a individuálnych záujmov do roviny záujmov celospoločenských. Uvedený proces je ústavnoprávne determinovaný v prvom stupni slobodou prejavu (čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy), právom pokojne sa zhromažďovať na druhom stupni (čl. 28 ústavy), právom slobodne sa združovať na treťom stupni (čl. 29 ods. 1 ústavy) a vrcholí realizáciou práva združovať sa v politických stranách a hnutiach (čl. 29 ods. 2 ústavy). Sloboda združovania zohráva v načrtnutom procese kľúčovú rolu. Od nej v modernom právnom štáte rozhodujúcou mierou závisí uskutočňovanie demokracie, pretože zabezpečuje premostenie pomyselnej priepasti medzi štátom a jednotlivcom.

Prostredníctvom črty organizovanosti dáva do rúk izolovaným bezmocným jednotlivcom moc, ktorá je schopná meniť spoločenskú realitu a ovplyvňovať výkon verejnej moci (Stein, E.: Staatsrecht. 13., neubearbeitete Auflage. Tübingen: Mohr 1991, s. 126).

Hlavným cieľom existencie neziskových organizácií je poskytovanie všeobecne prospešných služieb, ktorých zabezpečovanie predstavovalo v minulosti prioritne úlohu verejného sektora (štát, územná samospráva). Pôsobenie neziskových organizácií plní celospoločenskú funkciu jednak vďaka charakteru služieb, ktorý determinuje záujem širšej spoločenskej základne na ich poskytovaní, ale aj prostredníctvom snahy konkurovať verejnému sektoru pri vytváraní a udržiavaní podmienok poskytovania všeobecne prospešných služieb. Práve ambícia konkurovať štátu či územnej samospráve je bezpochyby spôsobilá v konečnom dôsledku ovplyvniť komplexnú úroveň poskytovania všeobecne prospešných služieb, a to nielen v rovine realizačnej, ale aj v rovine tvorby predpokladov ich poskytovania.

Ambícia podieľať sa na formovaní a tvorbe politického systému prostredníctvom združovacieho práva však nevyhnutne vyžaduje aj platformu intenzívnejšej alebo menej intenzívnej organizovanosti, ktorá vytvára pre obsahovo príbuzné individuálne záujmy jednotlivcov reálnejšie predpoklady efektívneho presadenia a uplatnenia. Pre definitívnu odpoveď na otázku, či neziskové organizácie sú výrazom uplatňovania základného práva zaručeného čl. 29 ods. 1 ústavy, je tak potrebné zaoberať sa prípadným kriteriálnym významom členského prvku pre materiálnu stránku tejto ústavnej normy a následne ustáliť jej prípadnú aplikovateľnosť na podmienky neziskových organizácií. Veď už len samotný fakt, že inštitút občianskych združení podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o združovaní“) ako typická forma realizácie združovacieho práva je právne regulovaný v samostatnom právnom predpise nevzťahujúcom sa na neziskové organizácie ani subsidiárne, vyvoláva otázky o povahe neziskových organizácií z hľadiska základného práva podľa čl. 29 ústavy. Je to tak hlavne preto, lebo v prípade neziskových organizácií nastoľuje vážne pochybnosti absencia členského vzťahu, ktorý by bol základňou pre kreáciu orgánov neziskovej organizácie, a tým aj pre tvorbu jej vôle.

Kým totiž občianske združenia sú výrazne charakterizované členskou základňou podliehajúcou dokonca v určitej miere vôli reprezentantov združenia (§ 3, § 5 druhá veta a § 15 zákona o združovaní), zákon o neziskových organizáciách na prvý pohľad nepovažuje členský princíp pre fungovanie neziskových organizácií pojmovo za nepostrádateľný. Pre odstránenie uvedených pochybností je nápomocné chápanie podstaty ústavne garantovaného práva združovať sa v niektorých zahraničných ústavných poriadkoch.

1.2 Podľa čl. 9 ods. 1 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko (ďalej len „GG“) majú všetci Nemci právo zakladať spolky a spoločnosti. Podľa Spolkového ústavného súdu citované ustanovenie garantuje jednotlivcovi slobodu sústreďovať sa z vlastnej súkromnej iniciatívy s inými do združení akéhokoľvek druhu (s výnimkou zakázaných združení podľa odseku 2), tieto združenia zakladať, ale aj právo vystúpiť z nich či nezúčastňovať sa ich činnosti (rozhodnutie z 18. decembra 1974 vo veciach 1 BvR 430/65 a 259/66). Pojem združenia (Vereinigung) preberá nemecká ústavná teória z § 2 ods. 1 zákona na úpravu verejného spolkového práva [Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593)], podľa ktorého je spolkom bez ohľadu na právnu formu každé združenie, ktoré vzniklo na dlhší čas slobodným zlúčením viacerých (Mehrheit) fyzických osôb alebo právnických osôb so spoločným cieľom, podriaďujúce sa pritom organizovanej tvorbe vôle (organisierte Willensbildung). Aplikácia čl. 9 ods. 1 GG vyžaduje súkromnoprávny charakter združenia (rozsudok z 29. júla 1959 vo veci 1 BvR 394/58).

Z citovaného ustanovenia možno vyvodiť, že k esenciálnym znakom ústavne relevantného pojmu združenia sa zaraďuje slobodné zoskupenie minimálne dvoch osôb (fyzických alebo právnických), existencia spoločného cieľa, zámer vyvíjať činnosť dlhší čas a podriadenie sa vôli vytvorenej orgánmi združenia. Nemecká ústavnoprávna teória interpretuje uvedené znaky pomerne extenzívne, čo však je dôsledkom užšie a všeobecnejšie formulovaného katalógu základných práv v GG. Napríklad požiadavky na organizovanú tvorbu vôle nie sú striktne určené, čo má za následok, že aj celkom voľné združenia spadajú pod čl. 9 ods. 1 GG. Rozhodujúcu úlohu nezohráva ani využitá právna forma, prípadne absencia právnej subjektivity. Článku 9 ods. 1 GG podliehajú združenia

sledujúce neziskové ciele, ako aj hospodárske ciele [Merten, D. in: Isensee, J. - Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland: Freiheitsrechte. Band VI. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag 1989, Rn. 787 - 790]. Spolkový ústavný súd sa doteraz vyhýba priamej odpovedi na otázku aplikovateľnosti čl. 9 ods. 1 GG na podmienky obchodných spoločností, práve výrazne oslabený personálny prvok však skôr naznačuje tendenciu vylúčiť obchodné spoločnosti spod pôsobnosti uvedeného ústavného článku. Vplyv spoločníkov obchodných spoločností s veľkým obchodným podielom totiž často spôsobuje, že kreácia orgánov a tvorba vôle obchodnej spoločnosti rovnoprávnymi spoločníkmi sa takmer úplne stráca, čím sa minimalizuje aj myšlienka vlastná slobode združovania, totiž sebaurčenie členov prostredníctvom slobodnej asociácie (rozsudok z 1. marca 1979 vo veci 1 BvR 532, 533/77, 419/78 a 1 BvL 21/78, Rn. 356).

1.3 Podľa čl. 12 štátneho základného zákona (Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867) tvoriaceho integrálnu súčasť rakúskej ústavy majú rakúski štátni občania právo zhromažďovať sa a zakladať spolky. V Rakúsku sa uplatňuje spolkový zákon o združeniach (Bundesgesetz über Vereine, BGBl. I 66/2002), ktorý k definičným znakom združenia zaraďuje dobrovoľnosť, trvácnosť, organizáciu minimálne dvoch osôb na základe štatútu, účelové určenie (musí ísť o určitý, spoločný a neziskový cieľ). Podľa § 1 ods. 1 uvedeného zákona je združením v zmysle tohto spolkového zákona dobrovoľné, na trvaní založené a na základe štatútu organizované zoskupenie minimálne dvoch osôb na účely dosiahnutia určitého, spoločného a neziskového (ideel) cieľa. Združenie požíva právnu subjektivitu.

Rakúska ústavná teória uvádza, že ústavnoprávne chránenej inštitúcii spolkov je v jej podstate imanentná autonómna tvorba kolektívnej vôle. Inštitucionálnym jadrom tejto autonómie je sebaurčenie (Selbstbestimmung) členov spolkov prostredníctvom ich vlastných orgánov. Autonómia znamená aj vnútornú organizačnú suverenitu v rámci daných zákonnými normami regulujúcimi organizáciu spolkov. Zákonmi stanovené organizačné štruktúry pre jednotlivé typy spolkov musia rešpektovať všeobecné ústavné limity i požiadavku proporcionality (Bric, J: Vereinsfreiheit: Eine rechtsdogmatische Untersuchung der Grundfragen des Vereinsrechts. Springer. Wien, New York 1998). Spolkový ústavný dvor k tomu zdôraznil, že spolkom patrí ústavne zabezpečené právo ustanoviť si svoju organizáciu v rámci daných zákonom o spolkoch (VfSlg 3369/1958).

1.4 V podmienkach Českej republiky ústavne garantuje slobodu združovania Listina základných práv a slobôd v čl. 20, podľa ktorého právo slobodne sa združovať je zaručené a každý má právo spolu s inými združovať sa v spolkoch, spoločnostiach a iných združeniach (ods. 1), pričom združenia sú oddelené od štátu (ods. 4).

Ústavný súd Českej republiky vysvetlil svoje poňatie obsahu čl. 20 Listiny základných práv a slobôd tak, že právna úprava práva na slobodu združovania je založená na princípe oddelenosti od štátu, na princípe členskej samosprávy, do ktorej štát nesmie nijak zasahovať, lebo mu to zakazuje ústavný princíp odluky súkromnoprávných korporácií spolkového práva od štátu, a tiež na princípe práva člena na súdnu ochranu proti rozhodnutiu orgánu spoločnosti, ktoré je v rozpore so zákonom alebo stanovami, prípadne s iným vnútorným predpisom (nález z 12. decembra 2006 vo veci sp. zn. I. ÚS 90/06, N 223/43 SbNU 497).

Judiciálne postoje Ústavného súdu Českej republiky sú pre rozhodnutie ústavného súdu v prerokúvanej veci obzvlášť nápomocné z toho dôvodu, že v českom právnom poriadku existuje inštitút všeobecne prospešnej spoločnosti (obecne prospěšná společnost podľa zákona č. 248/1995 Sb.), ktorý je vo svojich typických znakoch takmer identický s inštitútom neziskovej organizácie v Slovenskej republike. Ústavný súd Českej republiky sa ku vzťahu všeobecne prospešnej spoločnosti a slobody združovania meritórne nevyjadril, avšak vo veci sp. zn. III. ÚS 1257/09 ako obiter dictum bez bližšieho vysvetlenia uviedol, že o výkon práva slobodne sa združovať vo vzťahu k inštitútu všeobecne prospešnej spoločnosti ani len pojmovo ísť nemôže. Použitelnosť takto formulovaného názoru je však pre účely rozhodovania ústavného súdu výrazne modifikovaná skutkovým pozadím veci prerokúvanej Ústavným súdom Českej republiky (do úvahy tu prichádzala zámena všeobecne prospešnej spoločnosti s verejnoprávnou korporáciou, ktorá ochranu združovacieho práva nepožíva).

Česká odborná spisba zastáva názor, že všeobecne prospěšná společnost nie je korporáciou, ale súkromnoprávnou právnickou osobou ústavného typu, ktorej základ je tvorený prvotným majetkovým vkladom (Ronovská, K.: Spolkové a nadační právo. 1. vydání. Brno, Masarykova univerzita: 2008, s. 82). Všeobecne prospěšné společnosti sa

vyznačujú absenciou osobného substrátu a ich podstatným znakom je existencia vecného substrátu, a to majetku vzniknutého predovšetkým z vkladov zakladateľov, ktorí však vkladom nezískavajú na organizácii účasť ako jej členovia (Knappová, M. – Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek I. 3. aktualizované a doplnené vydání, Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, s. 176).

1.5 V štrasburskej judikatúre sa ustálili dva základné znaky združenia relevantného z pohľadu čl. 11 ods. 1 dohovoru. Ide o zásadu dobrovoľnosti a existenciu spoločného cieľa [Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa 2006, s. 836]. Dobrovoľnosť vylučuje nátlak pri zakladaní a vstupe do združenia a taktiež umožňuje slobodný výber pri hľadaní vhodnej formy a typu združenia, pri zakladaní alebo pri vstupe do určitého združenia (rozsudok ESLP z 13. augusta 1981 vo veci Young, James a Webster c. Spojené kráľovstvo, sťažnosti č. 7601/76 a č. 7806/77). Spoločný cieľ zas musí byť dovolený a súkromnoprávny. Súkromnoprávny charakter cieľa vylučuje spod režimu čl. 11 dohovoru združovanie v subjektoch, ktoré boli založené z vrchnostenskej pozície nositeľa verejnej moci a obdarené administratívnou či disciplinárnou právomocou (rozsudok ESLP z 23. júna 1981 vo veci Le Compte, Van Leuven a De Meyre c. Belgicko, sťažnosti č. 6878/75 a č. 7238/75), ktorá ich integruje do štátnych štruktúr a umožňuje im používať postupy verejnej moci (rozsudok ESLP z 29. apríla 1999 vo veci Chassagnou a ostatní c. Francúzsko, sťažnosti č. 25088/94, č. 28331/95 a č. 28443/95). Článok 11 dohovoru tak upravuje iba právo zakladať združenia ako organizácie súkromného práva, ktoré vznikli na základe súkromnoprávnych predpisov a majú plnú autonómiu pri vydávaní rozhodnutí a pri správe svojich vnútorných vecí (rozsudok ESLP z 30. júna 1993 vo veci Sigurdur A. Sigurjónsson c. Island, sťažnosť č. 16130/90).

Do skupiny foriem právnických osôb podliehajúcich režimu čl. 11 dohovoru doterajšia judikatúra ESLP jednoznačne zaraďuje politické strany (rozsudok z 30. januára 1998 vo veci Zjednotená komunistická strana Turecka a ďalší v. Turecko, sťažnosť č. 19392/92, bod 25), náboženské spoločnosti (rozhodnutie z 31. júla 2008 Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Rakúsko, sťažnosť č. 40825/98, bod 61), odborové organizácie (už spomenutý rozsudok z 13. augusta 1981 vo veci Young, James

a Webster c. Spojené kráľovstvo, sťažnosti č. 7601/76 a č. 7806/77, bod 52), ale aj združenia zakladané napríklad na účely ochrany environmentálnych hodnôt (Tebieti Mühafize Cemiyeti a Israfilov v. Azerbajdžan, sťažnosť č. 37083/03) alebo pozdvihnutia národného ducha či rozvoja a ochrany národnej dôstojnosti (Zhechev v. Bulharsko, sťažnosť č. 57045/00).

V uvedených rozhodnutiach ESLP zdôrazňuje výrazný príspevok združení požívajúcich ochranu čl. 11 dohovoru k pluralistickej črte modernej demokracie. V tejto súvislosti uvádza, že pluralizmus nevytvárajú len politické strany, ale pre jeho budovanie je dôležité aj skutočné uznanie a úcta k rozmanitosti kultúrnych tradícií, etnickej a kultúrnej identite, náboženskému vyznaniu, umeleckým, literárnym a sociálno-ekonomickým myšlienkam a koncepciám. Harmonická vzájomná súčinnosť jednotlivcov a skupín s rozličnými identitami je podstatná pre dosiahnutie sociálnej súdržnosti. Je len prirodzené, že tam, kde občianska spoločnosť funguje zdravým spôsobom, participácia občanov na demokratických procesoch je v rozsiahlej miere dosahovaná prostredníctvom ich príslušnosti k združeniam, v ktorých sa môžu integrovať s inými a kolektívne presadzovať spoločné zámery a ciele (napr. rozsudok zo 17. februára 2004 vo veci Gorzelik a ďalší v. Poľsko, bod 92, sťažnosť č. 44158/98).

V uvedených súvislostiach ESLP vo veci Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Rakúsko (bod 62.) uvádza, že možnosť založiť právnu entitu na účely kolektívneho konania na poli spoločných záujmov predstavuje jeden z najdôležitejších aspektov slobody združovania podľa čl. 11 dohovoru. Vo veci Chassagnou (bod 100 ods. 3) zas ESLP nepriamo obsah slobody združovania stotožnil s garanciou možnosti jednotlivca podieľať sa na svojej viere, svojom presvedčení či na svojich ideách v komunite s inými, a to predovšetkým prostredníctvom združení jednotlivcov s rovnakou vierou, myšlienkami a záujmami.

Vo vzťahu k ustáleniu významu členskej základne pre aplikovateľnosť čl. 11 dohovoru nie je bez významu ani Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec (2007)14 z 10. októbra 2007 o právnom postavení mimovládnych organizácií, ktoré definuje mimovládnu organizáciu ako dobrovoľný samosprávny útvar alebo organizáciu

založenú na účely presadzovania zásadne neziskových cieľov ich zakladateľov alebo členov. Odporúčanie predpokladá existenciu člensky aj nečlensky organizovaných mimovládnych organizácií. K otázke aplikovateľnosti čl. 11 dohovoru odporúčanie iba vo svojej preambule uvádza, že existencia mnohých (teda nie všetkých) mimovládnych organizácií je prejavom práva ich členov na slobodu združovania podľa čl. 11 dohovoru. Odporúčanie tak nedáva jednoznačnú odpoveď na otázku aplikovateľnosti čl. 11 dohovoru na postavenie mimovládnych organizácií, skôr však naznačuje, že čl. 11 dohovoru sa bude vzťahovať len na člensky organizované mimovládne organizácie.

1.6 Prezentované modely ústavnej interpretácie od zákonodarstva autonómneho pojmu združenie podľa názoru ústavného súdu či už explicitne, alebo implicitne dokazujú, že existencia členskej základne je *conditio sine qua non* aplikovateľnosti ústavných noriem garantujúcich slobodu združovania. Podstatným je tu prvok sebaurčenia (samosprávy) členov združenia, ktorí sa podieľajú na tvorbe vôle združenia buď priamo, alebo prostredníctvom z nich kreovaných orgánov. Sebaurčenie znamená právo regulovať (upraviť) si vlastné záležitosti bez vplyvu pochádzajúceho zvonku (rozsudok Spolkového ústavného súdu z 19. januára 2001 vo veci 1 BvR 1759/91). Tento predpoklad nakoniec nepopierajú ani samotní navrhovatelia, keď naznačujú, že súčasťou základného práva zaručeného čl. 29 ústavy je „*právo členov spolku na autonómnu úpravu jeho vnútorných pomerov, bez neprimeranej ingerencie štátu*“.

1.7 Problém identifikácie novej členskej základne neziskových organizácií úzko súvisí s diferenciaciou právnických osôb na korporatívne a fundatívne. Korporatívne právnické osoby vyznačujúce sa personálnym prvkom môžu za splnenia ostatných popísaných podmienok podliehať ochrane podľa čl. 29 ústavy. Fundatívne právnické osoby (nadácie) sú založené na majetkovom substráte, preto slobodu združovania podľa čl. 29 ústavy nepoživajú. Účel nadácií je určovaný treťou stranou (zakladateľom). Tým sa nadácia odlišuje od korporácie, ktorej účel je stanovený zvnútra samotnej korporácie spoločnou vôľou osôb v korporácii združených (Hermann - Otavský, E. in: Hácha, E. a kol.: Slovník veřejného práva československého, Brno: Polygrafie - Rudolf M. Rohrer 1932, s. 711, 712).

Rozvoj tzv. tretieho sektora po roku 1989 priniesol so sebou rozmanité právne formy, v ktorých sa všeobecne prospešné ciele na neziskovej báze zabezpečujú. Načrtnuté tradičné členenie právnických osôb tak postupne strácalo svoju jednoznačnosť a relativizovalo sa. Neziskové organizácie v slovenskom právnom prostredí sa nachádzajú na rozhraní medzi korporatívnym a fundatívnym typom právnických osôb.

1.8 Dôvodom hraničného postavenia je v prvom rade majetková základňa predstavujúca nevyhnutnú podmienku na činnosť neziskovej organizácie. Významnou súčasťou majetkovej bázy sú vklady zakladateľov neziskovej organizácie [§ 29 ods. 2 písm. a) zákona o neziskových organizáciách]. Aj keď zákonná dikcia automaticky nepočíta s majetkovým vkladom každého zakladateľa [§ 6 písm. f) zákona o neziskových organizáciách], len ťažko si predstaviť začiatok poskytovania všeobecne prospešných služieb bez zodpovedajúceho počiatočného majetkového substrátu. Okrem toho, a to je v okolnostiach prerokúvaného návrhu rozhodujúce, neziskové organizácie, na ktoré má zákon č. 8/2010 Z. z. priamy dopad, vznikli v procese premeny podľa transformačného zákona (ako už bolo uvedené, vyplýva to z priebehu poslaneckej diskusie počas zákonodarného procesu). Premena pojmovovo zahŕňala individualizovaný majetkový vklad štátu do každej neziskovej organizácie vzniknutej transformáciou.

Pri analýze významu majetku pre vznik a činnosť neziskových organizácií zohrávajú úlohu aj niektoré ustanovenia zákona o neziskových organizáciách riešiace parciálne otázky postavenia neziskových organizácií. Tieto ustanovenia veľmi zreteľne, aj keď implicitne naznačujú, akému charakteru sa nezisková organizácia z pohľadu členenia právnických osôb uvedeného v bode 1.7 blíži. Ide napríklad o § 16 ods. 1 zákona o neziskových organizáciách, podľa ktorého správna rada môže rozhodnúť o zlúčení alebo splynutí neziskovej organizácie s inou neziskovou organizáciou alebo nadáciou (teda nie s iným subjektom tvoriacim súčasť neziskového sektora), čo je následne spojené s prechodom majetku na inú neziskovú organizáciu alebo na nadáciu. Ak dochádza k likvidácii neziskovej organizácie podľa § 17 zákona o neziskových organizáciách, likvidačný zostatok môže byť prevedený len na inú neziskovú organizáciu alebo nadáciu (teda nie na iný subjekt tvoriaci súčasť neziskového sektora).

Majetkový prvok je tak potrebné radiť k rozhodujúcim pri vymedzovaní neziskovej organizácie ako typovej právnej formy samostatného subjektu práva.

1.9 Personálny prvok v činnosti neziskových organizácií dokazuje ich zmiešaný charakter. Ustanovenia zákona o neziskových organizáciách (§ 7) umožňujú zakladateľom v zakladacej listine určiť šírku priestoru, v ktorom sa orgány neziskovej organizácie budú môcť pri realizácii činnosti neziskovej organizácie pohybovať. Rovnako zakladatelia si môžu a nemusia v zakladacej listine vyhradiť nezmeniteľnosť niektorých ustanovení štatútu správnu radou [§ 19 ods. 2 písm. i) zákona o neziskových organizáciách]. Čím širší "manévrovací" priestor zakladatelia určia orgánom neziskovej organizácie, tým viac sa správna rada charakterovo blíži rozhodovaciemu orgánu a nezisková organizácia nadobúda korporatívne črty. Zužovaním rozhodovacieho priestoru možno badať príklon k výkonnej podstate správnej rady a k nadačnému typu právnickej osoby. Nič to však nemení na tom, že prvotné určenie rozsahu autonómneho priestoru, majúce význam pre činnosť neziskovej organizácie počas celého obdobia jej existencie, je zákonom vyhradené jej zakladateľom, teda subjektom, ktoré nebudú nevyhnutne tvoriť personálny substrát podieľajúci sa na zabezpečovaní jej každodennej činnosti.

V relácii k navrhovateľmi napadnutým ustanoveniam § 100b ods. 2 a § 100c ods. 1 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti nie je bez významu ani fakt, že členstvo v správnych radách neziskových organizácií, ktorých zakladateľom alebo spoluzakladateľom je štát, v mene ktorého koná ministerstvo zdravotníctva, vzniká vymenovaním (§ 100b ods. 1 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti). Členovia správnych rád takýchto neziskových organizácií môžu byť odvolaní zakladateľmi, ktorí ich za členov správnych rád vymenovali (§ 100b ods. 3 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti), pričom zákon neustanovuje žiadne podmienky na vznik oprávnenia odvolať určitého člena správnej rady. Nezávislosť a autonómia správnych rád uvedenej skupiny neziskových organizácií je tak oproti ostatným neziskovým organizáciám, pri ktorých zakladatelia menujú len prvých členov správnych rád a tie si potom volia ďalších členov už samej (aj to však len vtedy, ak štatút vydaný zakladateľmi neurčí inak), výrazne obmedzená.

1.10 Nezisková organizácia v jej súčasnej legálnej podobe sa podľa názoru ústavného súdu viac približuje nadačnému typu právnickej osoby. V „prvorepublikovej“ právnej terminológii by ju bolo možné chápať ako ústav súkromného práva predstavujúci súhrn osobných a vecných prostriedkov, ktoré tvoriac technickú jednotku slúžia spoločnému účelu a sú vybavené právnou subjektivitou. Pojem osobné prostriedky tu však má iný význam ako pri korporácii. Pri nej tento pojem znamená osobný základ, t. j. členstvo, konštitutívny prvok, od ktorého existencie sa odvádza právna subjektivita korporácie. Pri súkromnoprávnom ústave nemožno hovoriť o členoch. Osoby, ktoré sa tu vyskytujú, môžu vystupovať len vo funkcii orgánov alebo destinatárov (Matějka, J. in: Hácha, E. a kol.: Slovník veřejného práva československého, Brno: Polygrafie - Rudolf M. Rohrer 1932, s. 373, 374). Korporácie a ústavy súkromného práva sú svojou podstatou spolky a nadácie, na jednej strane teda zväzy osôb majúce súkromnú povahu, a na strane druhej majetkové masy (účelovo určený majetok) prislúchajúce súkromnému právu, venované osobitnému účelu a z toho dôvodu aj právne osamostatnené (Gutzwiller, M. und Koll.: Schweizerisches Privatrecht. Basel: Helbing und Lichtenhahn Verlag 1969, s. 451).

Majetková podstata neziskovej organizácie (analyzovaná pod 1.8) hovorí jednoznačne v prospech jej nadačného chápania. Osobný prvok (členovia správnej rady) analyzovaný pod 1.9 síce vykazuje aj niektoré známky korporatívneho charakteru, nemožno ho však ponímať ako konštitutívny prvok kreujúci v plnom rozsahu samotnú podstatu a právnu osobnosť neziskovej organizácie. Ide skôr iba o nevyhnutný organizačný prvok zabezpečujúci činnosť neziskovej organizácie v rámci daných zákonom a štatútom vydaným zakladateľmi.

1.11 Ústavný súd tak dospel k záveru, že neziskové organizácie v podmienkach súčasnej právnej úpravy nie sú výrazom realizácie združovacieho práva podľa čl. 29 ústavy. Zmyslom zákona o neziskových organizáciách totiž nie je kreácia legálnej platformy pre slobodné združovanie fyzických osôb a právnických osôb, ale výlučne tvorba základne pre poskytovanie všeobecne prospešných služieb právnickými osobami odlišnými od štátu či od územnej samosprávy. Prioritou právnej úpravy nie je orientácia na slobodné spoločenské zoskupovanie jednotlivcov na báze ich rovnakých alebo príbuzných záujmov,

ale zvýšenie kvality všeobecne prospešných služieb na pozadí fungujúceho konkurenčného prostredia.

Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Rakúsko* (bod 62) zdôraznil, že jedným z najdôležitejších aspektov slobody združovania podľa čl. 11 dohovoru je možnosť založiť právnu bytosť (legal entity) na účely kolektívneho konania na poli spoločných záujmov. Podľa názoru ústavného súdu takto vymedzený cieľ musí byť v prvom rade vlastný každej zákonnej regulácii, ktorá konkretizuje slobodu združovania v individualizovanej právnej forme. Prijatie právnej úpravy neziskových organizácií však zjavne nemalo za prvoradý cieľ zabezpečiť právnu subjektivitu kolektívnemu konaniu subjektov majúcich spoločné záujmy (preto môže neziskovú organizáciu založiť napríklad aj len jeden zakladateľ). Na dosiahnutie tohto cieľa už predsa v právnom poriadku existoval právny inštitút občianskych združení, ktorých členmi môžu byť i právnické osoby. Prioritným a najdôležitejším zámerom zákona o neziskových organizáciách sa stalo zabezpečenie poskytovania všeobecne prospešných služieb na neštátnej (neverejnej), teda na súkromnej báze. Možno konštatovať, že cieľovou skupinou právnej úpravy neziskových organizácií sú užívatelia všeobecne prospešných služieb, nie tí, ktorí neziskové organizácie zakladajú, prípadne sa na ich činnosti podieľajú. Predmetná právna regulácia je tak adresovaná subjektom, ktorých ambíciou v žiadnom prípade nie je prezentovať spoločné záujmy prostredníctvom zjednocujúcej legálnej inštitucionalizácie. Formovanie majetkového a v bode 1.9 popísaného „čiastočného“ personálneho substrátu je tak len prostriedkom na dosiahnutie uvedeného prvoradého cieľa zákona o neziskových organizáciách, ktorý nie je spojený s úmyslom zákonodarcu poskytnúť fyzickým osobám a právnickým osobám legálnu platformu pre ich slobodné združovanie.

Keďže teda postavenie neziskových organizácií nesúvisí so základným právom podľa čl. 29 ods. 1 ústavy, nemôžu tieto právnické osoby požívať ani ochranu zahrnutú v čl. 29 ods. 4 ústavy a v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy. V tejto časti preto ústavný súd návrhu navrhovateľov nevyhovel.

C. K namietanému nesúladu § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti s čl. 29 ods. 4 ústavy a s čl. 20 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je nezávislý, demokratický a právny štát.

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

Podľa čl. 20 ods. 1 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.

Podľa čl. 29 ods. 4 ústavy politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia sú oddelené od štátu.

Podľa § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti nezisková organizácia, ktorá vznikla zlúčením alebo splynutím viacerých neziskových organizácií, z ktorých aspoň jedna bola neziskovou organizáciou založenou štátom a vklad štátu do tejto neziskovej organizácie založenej štátom presahuje polovicu všetkých vkladov zakladateľov a spoluzakladateľov do neziskových organizácií, ktoré boli zlúčené alebo splynuli, sa na účely tohto zákona považuje za neziskovú organizáciu založenú štátom.

Predmetom kritiky navrhovateľov je zákonná fikcia neziskovej organizácie založenej štátom. Tá v prvom rade porušuje požiadavku oddelenosti dotknutých neziskových organizácií od štátu (čl. 29 ods. 4 ústavy), a to na podklade argumentov, ktorými navrhovatelia zdôvodnili tvrdené porušenie čl. 29 ods. 4 ústavy ustanoveniami § 100b ods. 2 a § 100c ods. 1 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti. Navrhovatelia nevidia *„žiadan verejný záujem a žiadne odôvodnenie nevyhnutnosti takéhoto zásahu do základných práv dotknutých subjektov, ako ani žiadan legitímny cieľ, ktorý by sa mal zásahom dosiahnuť a sú nútení konštatovať, že ustanovenie § 100b ods. 4... predstavuje neprimeraný*

zásah do vnútorných pomerov neziskových organizácií a do princípu rovnosti v obsahu vlastníckeho práva ich zakladateľov v (ne)prospech jedného z nich.“.

Zároveň navrhovatelia podčiarkujú, že z gramatického výkladu napadnutého ustanovenia jasne vyplýva, že za podmienok v ňom uvedených „zakladá status neziskovej organizácie založenej štátom vo vzťahu ku všetkým, aj v minulosti transformovaným neziskovým organizáciám, ktorých jedným zo zakladateľov bol s aspoň polovičným vkladom štát“. Nový právny následok plynúci z § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti *"adresáti práva nemohli v čase vykonania transformácie poznať"*, preto napadnuté ustanovenie „vo svojich dôsledkoch prisudzuje skorším právnym úkonom taký následok, ktorý vtedy platné právo s týmto úkonom nespájalo a tým sa dostáva do rozporu s čl. 1 ods. 1 ústavy ako ustanovením, v ktorom je obsiahnutý zákaz retroaktivity ako jeden zo sťažňových princípov právneho štátu“.

1. Ústavný súd považuje za potrebné najprv sa zaoberať námietkou spätnej účinnosti namietanej právnej normy.

1.1 V ústavnom poriadku Slovenskej republiky všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení možno odvodiť z čl. 1 ústavy, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom. K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení. V podmienkach demokratického štátu, kde vládnu zákony, a nie subjektívne predstavy ľudí a z požiadavky právnej istoty jednoznačne vyplýva záver, že právny predpis, resp. jeho ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti, a nie minulosti. V prípade ich spätného pôsobenia by sa vážne porušila požiadavka na ich bezrozpornosť, ďalej na všeobecnú prístupnosť (poznateľnosť), čím by nevyhnutne dochádzalo k situácii, že ten, kto postupuje podľa práva, by nemal žiadnu možnosť zoznámiť sa s obsahom budúcej právnej normy, ktorá by napríklad jeho konanie podľa platného práva v minulosti vyhlásila za protiprávne, resp. za právne neúčinné. To by teda znamenalo, že jednotlivé subjekty práva by nemali istotu, či ich konanie podľa platného a účinného práva v dobe, kedy došlo k nemu, nebude neskoršie (po prijatí nového právneho predpisu) a ex tunc

posudzované ako protiprávne alebo právne neúčinné s vylúčením ochrany nimi riadne nadobudnutých práv v minulosti (v súlade s platnou a účinnou právnou úpravou) (PL. ÚS 36/95).

Vo svojej stabilizovanej rozhodovacej praxi ústavný súd rozlišuje medzi pravou a nepravou retroaktivitou.

Pravú retroaktivitu vymedzil ako stav, v ktorom nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi len *lex priori* (napr. PL. ÚS 37/99), alebo stav, keď zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov (práv a povinností) (PL. ÚS 28/00).

Za nepravú retroaktivitu považuje stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99). O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00).

1.2 Podľa názoru ústavného súdu predstavuje napadnutý § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti prípad nepravej retroaktivity. Preskúmané ustanovenie sa totiž zjavne dotýka právnych vzťahov, ktoré síce boli založené v minulosti (zlúčením alebo splynutím neziskových organizácií, z ktorých aspoň v jednej sa štát ako spoluzakladateľ podieľal na majetkových vkladoch nadpolovičnou väčšinou), avšak tieto právne vzťahy v čase nadobudnutia účinnosti zákona č. 8/2010 Z. z. neboli právne uzavreté, pretože § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti zreteľne mieri na neziskové organizácie právne existujúce v čase nadobudnutia jeho účinnosti. Časová pôsobnosť namietanej právnej normy teda nie je rozšírená na obdobie, keď ešte nebola účinná (to by bol prípad pravej retroaktivity), ale na existujúce neziskové organizácie

vzniknuté v minulosti zlúčením alebo splynutím sa vzťahuje až odo dňa nadobudnutia svojej účinnosti (nepravá retroaktivita).

1.3 Nielen pravú retroaktivitu, ale aj retroaktivitu nepravú považuje ústavný súd za neštandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov. Ústavný súd už tiež vyslovil, že zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takomto prípade musí preukázať závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu (PL. ÚS 3/00).

Pri posudzovaní ústavnej akceptovateľnosti legislatívnej zmeny, ktorá má charakter nepravkej retroaktivity, treba brať do úvahy, či v konkrétnych okolnostiach posudzovaného prípadu dôjde prijatím novej právnej úpravy zároveň aj k výraznému zhoršeniu doterajšej právnej pozície dotknutých osôb (či už fyzických, alebo právnických), pretože v takomto prípade je nová právna úprava minimálne v napätí s princípom ochrany legitímnych očakávaní. Pravá retroaktivita je v porovnaní s retroaktivitou nepravou extrémnym zásahom do princípu právnej istoty. Nepravá retroaktivita môže ale tiež ústavne relevantným spôsobom zasiahnuť do právnej istoty, resp. do legitímnych očakávaní dotknutých subjektov práva. V tejto súvislosti pôsobí inšpiratívne napr. právny názor Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého princíp právnej istoty ako komponent právneho štátu znamená, že v špecifických okolnostiach nesmie byť arbitrárne, bez adekvátneho verejného záujmu zhoršená do budúcnosti právna pozícia jednotlivca (rozhodnutie Ústavného súdu Slovenska, U-I-86/96, časť B.-I., bod 6; dostupné na internete: www.us-ri.si) (PL. ÚS 3/09).

Za rovnako relevantný treba v posudzovanom kontexte považovať aj právny názor ústavného súdu, podľa ktorého z pohľadu retroaktivity právnych noriem je podstatnou otázkou ochrany nadobudnutých práv, ktoré by preto neskoršia právna úprava už nemala rušiť, prípadne zhoršovať, ale (a „pro futuro“) len zlepšovať (PL. ÚS 38/99). Súčasne vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/09 ústavný súd zdôraznil, že na legitímne očakávania je nevyhnutné nazerať aj v kontexte generálneho princípu právneho štátu fixovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorého integrálnou súčasťou je aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery

všetkých subjektov práva v právny poriadok (m. m. II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04 atď.).

Ústavný súd v tejto súvislosti už vyslovil (PL. ÚS 12/05), že v súlade s tendenciami príznačnými pre modernú európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legitímne očakávanie (legitimate expectation, der Vertrauensschutz), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom. Všeobecný princíp právneho štátu je kľúčový princíp, na ktorom je budovaný celý právny poriadok i celý systém fungovania nášho štátu. Znamená to, že tento princíp sa premieta bez rozdielu do všetkých oblastí spoločenského života. Ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti je povinný rešpektovať rámec právneho štátu, v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane ochrany legálne nadobudnutých práv, ako aj legitímnych očakávaní, a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem, a je zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynímajúc (PL. ÚS 16/06, m. m. tiež PL. ÚS 12/05).

1.4 Nepravá retroaktivita obsiahnutá v ustanovení § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti mení pro futuro právne postavenie neziskových organizácií, ktoré vznikli spôsobom popísaným v napadnutom ustanovení. Vzhľadom na to, že tieto neziskové organizácie sa ex lege považujú od 1. februára 2010 za neziskové organizácie založené štátom, budú členov ich správnych rád kreovať zakladatelia (§ 100b ods. 1 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti), ktorí členov správnych rád môžu aj odvolať (§ 100b ods. 3 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti). O zrušení, zlúčení, splynutí alebo rozdelení neziskovej organizácie založenej štátom bude môcť správna rada rozhodnúť len po predchádzajúcom súhlase ministerstva zdravotníctva (§ 100b ods. 5 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti). Pri zrušení a zániku neziskovej organizácie založenej štátom je likvidátor povinný vrátiť prioritný majetok do vlastníctva štátu do správy ministerstva zdravotníctva za hodnotu tohto majetku zistenú v účtovníctve

ku dňu zrušenia neziskovej organizácie založenej štátom (§ 100b ods. 6 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti). Pri zrušení neziskovej organizácie založenej štátom likvidáciou majú zakladatelia nárok na podiel na likvidačnom zostatku, a to v závislosti od hodnoty vloženého majetku (§ 100b ods. 6 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti). Nemožno opomenúť, že vzhľadom na znenie druhej vety § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách si neziskové organizácie založené štátom na nakladanie s nehnuteľným majetkom, ktorý vložil štát ako zakladateľ alebo spoluzakladateľ do neziskovej organizácie (neskôr zaniknutej splynutím alebo zlúčením) a nejde o prioritný majetok, musia vyžiadať predchádzajúci písomný súhlas zakladateľa alebo spoluzakladateľa, ktorým je štát. Inak právne úkony týkajúce sa nehnuteľného majetku nebudú platné.

Neziskové organizácie, ktoré v minulosti vznikli za podmienok upravených v § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti tak od 1. februára 2010 podliehajú prísnejším pravidlám fungovania, a to predovšetkým vo sfére majetkových dispozícií. Nová právna úprava sa tak vyznačuje obmedzeniami, ktoré v čase svojho vzniku uvedená skupina neziskových organizácií nemohla poznať a ku ktorým došlo zmenou pravidiel, na ktoré sa dotknuté neziskové organizácie spoliehali.

Dôvod analyzovanej zmeny právnej úpravy možno implicitne z dôvodovej správy k zákonu č. 8/2010 Z. z. identifikovať ako snahu o posilnenie kontrolných mechanizmov pri hospodárení neziskových organizácií s majetkom, ktorý štát vložil do neziskových organizácií zabezpečujúcich poskytovanie zdravotnej starostlivosti.

Na tomto mieste ústavný súd súčasne zdôrazňuje, že nespochybňuje právo zákonodarcu regulovať spoločenské vzťahy spôsobom, ktorý on považuje za želaný. Aj zákonodarca však pri tvorbe takejto regulácie musí dbať na požiadavku primeranosti zásahu do ústavou chránenej individuálnej sféry jednotlivca. Inak je jeho rozhodnutie výrazom svojvôle, ktorá je v právnom štáte neprípustná.

Je celkom logické a prirodzené, že štátu ako (spolu)zakladateľovi realizujúcemu majetkový vklad do neziskovej organizácie právna úprava určité oprávnenia „zásahového“ charakteru priznáva. Uvedené oprávnenia účinné pred 1. februárom 2010 však rešpektovali spravodlivú rovnováhu medzi oprávneniami štátu ako zakladateľa neziskovej organizácie a právom konštruovanou samostatnosťou neziskovej organizácie. Inými slovami, aj keď zákon o neziskových organizáciách umožňoval zakladateľovi určitými prostriedkami ovplyvňovať činnosť neziskovej organizácie (využitie zákonom vymedzeného voľného priestoru pri tvorbe obsahu zakladajúcej listiny, štatútu, i obsah rozhodnutia o transformácii podľa transformačného zákona), tieto prostriedky nenarúšali samostatnosť neziskovej organizácie nad mieru, ktorú fakt majetkového vkladu zakladateľa vyžaduje a umožňuje. Dôvodom ich primeranosti bola predovšetkým skutočnosť, že uvedené prostriedky sa realizovali v čase, keď ešte nezisková organizácia ako právne samostatný subjekt neexistovala.

Ústavný súd už v bode A. tejto časti odôvodnenia vysvetlil, prečo definovaný dôvod nepovažuje za primeraný z hľadiska obmedzenia zavedeného v § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách, a identický postoj založený na rovnakých dôvodoch zaujíma aj v relácii k narušeniu právnej istoty a legitímnych očakávaní ustanovením § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti. Navyše, v prípade tohto ustanovenia je jeho neprimeranosť zvýraznená aj skutočnosťou, že bez vôle štátu ako (spolu)zakladateľa niektorej zo zlúčených alebo splynulých neziskových organizácií sa nezisková organizácia založená štátom už od 1. februára 2010 nemôže rozdeliť a eliminovať tak ako samostatný právny subjekt prejavom vlastnej vôle sprísnené podmienky týkajúce sa jej činnosti. Platí to dokonca aj v tom prípade, ak nezisková organizácia založená štátom, ktorá vznikla spôsobom predpokladaným v hypotéze § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, v dôsledku spojenia majetkových podstát pri zlúčení alebo splynutí jej právnych predchodcov nevykazuje väčšinový podiel štátu na majetku tvorenom súhrnom vkladov zakladateľov neziskových organizácií, ktoré v minulosti zanikli zlúčením alebo splynutím.

Na základe analýzy § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti dospel ústavný súd s prihliadnutím na svoju stabilizovanú judikatúru k záveru, že toto ustanovenie v jeho systematických súvislostiach predstavuje náhlu a neočakávanú zmenu pravidiel fungovania dotknutých neziskových organizácií, a to predovšetkým zavedením niektorých obmedzení pri majetkových dispozíciách, čím došlo k zhoršeniu ich postavenia spôsobom neprimeraným sledovanému cieľu [zvýšenie kontroly pri hospodárení s majetkom vloženým štátom ako (spolu)zakladateľom]. Tým sa napadnuté ustanovenie dostáva do rozporu s princípom právnej istoty zakotveným v čl. 1 ods. 1 ústavy.

2. Keďže zhoršenie právnej pozície dotknutých neziskových organizácií sa týka predovšetkým oblasti ich autonómie pri hospodárení s majetkom tvoriacim ich vlastníctvo a ústavne neakceptovateľným spôsobom boli zasiahnuté ich legitímne očakávania týkajúce sa predovšetkým oprávnení pri nakladaní s majetkom (vyplýva to z významu postavenia správnej rady pri majetkových dispozíciách), ústavný súd konštatuje, že § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti predstavujúci formálno-právny základ neprípustných obmedzení sa dostáva aj do rozporu s čl. 20 ods. 1 ústavy. Aj § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti tvorí totiž jednotu s § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách, a tým aj ťažisko konceptu zákona č. 8/2010 Z. z., ktorý bol charakterizovaný snahou podriadiť nakladanie s vymedzenou časťou majetkového substrátu neziskových organizácií priamej kontrole zo strany štátu na účely vyššej miery kontroly.

Už v bode A tejto časti odôvodnenia ústavný súd konštatoval neprimeranosť obmedzenia samostatnosti neziskových organizácií pri nakladaní s časťou ich nehnuteľného majetku vo vzťahu k zamýšľanému cieľu. Ustanovenie § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti tak v nerozlučnej spätosti s § 31 ods. 3 druhou vetou zákona o neziskových organizáciách atakuje ústavou chránenú kvalitu vlastníckeho práva, keď narúša samostatnosť neziskových organizácií pri rozhodovaní o využití ich majetku.

3. Navrhovatelia namietali nesúladsť § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti s čl. 20 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, podľa ktorého pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel.

Zmysel práva je synonymným pomenovaním pre jeho účel a cieľ, ktorým sa sleduje dôvod, že to dané právo sa v právnom poriadku konštruovalo a deklarovalo. Za jeho podstatu možno označiť to, na akých základoch je založené. Súlad obmedzenia základného práva alebo slobody vo vzťahu k týmto dvom podmienkam má byť splnený súčasne (PL. ÚS 15/06).

Konflikt práva sa v právnom štáte rieši prostredníctvom požiadavky spravodlivej rovnováhy, ktorá sa na rozhraní protikladných práv má nastoliť tak, aby ani jedno z konfliktných práv nebolo nadmerne obmedzené kvôli inému právu. Požiadavka spravodlivej rovnováhy je súčasťou opatrení slúžiacich pri obmedzení práva na splnenie ústavnej podmienky "dbať na podstatu a zmysel" obmedzovaného práva (Drgonec, J: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín: Heuréka 2004, s. 111).

Keďže ústavný súd konštatoval, že vlastnícke právo, ale aj právna istota neziskových organizácií dotknutých zákonom č. 8/2010 Z. z. boli nadmerne obmedzené, zákonodarca pri vyžití svojej zákonodarnej právomoci nerešpektoval požiadavku spravodlivej rovnováhy vo vzťahu k základnému právu vlastníť majetok a k právnej istote u vymedzenej skupiny neziskových organizácií. Preto sa ustanovenie § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti dostalo aj do rozporu s čl. 13 ods. 4 ústavy.

4. Ústavný súd nevyhovel tej časti návrhu, ktorým navrhovatelia namietali nesúlad § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti s čl. 29 ods. 4 ústavy. Dôvodom je v bode B tejto časti odôvodnenia objasnený záver, podľa ktorého neziskové organizácie nie sú výrazom realizácie združovacieho práva podľa čl. 29 ods. 1 ústavy, a preto nemôžu ani požívať ochranu podľa čl. 29 ods. 4 ústavy.

D. K namietanému nesúladu § 100c ods. 2 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti s čl. 20 ods. 4 ústavy

Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

Podľa § 100c ods. 2 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti až do začiatku plynutia funkčného obdobia nových členov správnych rád neziskových organizácií založených štátom podľa odseku 1 možno nakladať s majetkom týchto neziskových organizácií založených štátom len na účel poskytovania zdravotnej starostlivosti.

Navrhovatelia tvrdia, že zákonný zákaz nakladania s majetkom neziskových organizácií založených štátom (s výnimkou nakladania na účel poskytovania zdravotnej starostlivosti) až do začiatku plynutia funkčného obdobia nových členov správnych rád podľa § 100c ods. 1 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti (ide o časový úsek od 1. februára 2010, keď predmetná právna norma nadobudla účinnosť, do vymenovania nových členov správnych rád) predstavuje nútené obmedzenie vlastníckeho práva neziskových organizácií založených štátom, ktoré musí spĺňať podmienky podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. Súčasne sú navrhovatelia toho názoru, že uvedené obmedzenie nespĺňa ústavné požiadavky nevyhnutnej miery a primeranej náhrady.

1. Ústavný súd sa už súladom právnych predpisov s čl. 20 ods. 4 ústavy viackrát zaoberal, preto v tomto prípade je možné oprieť sa o dostatočne stabilizovanú judikatúru.

Článok 20 ods. 4 ústavy treba považovať za ústavnú direktívu pre zákonodarcu, ktorý prijíma zákon, na základe ktorého možno vyvlastniť alebo nútene obmedziť vlastnícke právo (PL. ÚS 36/95). V nadväznosti na to ústavný súd judikoval, že čl. 20 ods. 4 ústavy predpokladá existenciu zákona, na základe ktorého je možné uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ústava neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom (ako to napríklad umožňuje čl. 14 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko z 23. mája 1949

v znení neskorších predpisov: „Vyvlastnenie... sa smie uskutočniť len zákonom alebo na základe zákona, ktorý upraví spôsob a rozsah odškodnenia.“), ale na základe zákona. Z uvedeného vyplýva, že národná rada ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle ústavy oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútené obmedziť vlastnícke právo. Článok 20 ods. 4 ústavy však určuje, že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikročiť len na základe zákona. Prvou požiadavkou zákona (s existenciou ktorého ráta čl. 20 ods. 4 ústavy) je preto určenie orgánu oprávneného uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ďalšími ústavou určenými požiadavkami na takýto zákon je, že k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva je možné siahnuť len vo verejnom záujme, v nevyhnutnej miere a za primeranú náhradu (PL. ÚS 4/00). Takýmito zákonmi v právnom poriadku Slovenskej republiky je zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov. K porušeniu (možnému porušeniu) čl. 20 ods. 4 ústavy by preto mohlo dôjsť len vtedy, ak takýto zákon národnej rady nespĺňa podmienky tohto článku (alebo aspoň niektoré z nich) (PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 4/00).

Následne ku vzťahu čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4 ústavy ústavný súd uviedol, že ústava vymedzuje rozličnú funkciu zákonov národnej rady vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4. Zatiaľ čo vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 ústavy je národná rada oprávnená zákonom priamo stanoviť obsah vlastníckeho práva, a to rovnaký pre všetkých vlastníkov (v súlade s čl. 12 ods. 2 ústavy), čl. 20 ods. 4 ústavy ukladá zákonu národnej rady inú úlohu. V rámci zákona, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, nejde už o stanovenie zákonného obsahu vlastníckeho práva, ale o vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, t. j. obmedzenie samotného výkonu (uplatňovania) vlastníckeho práva, zákonný obsah ktorého zákonodarca už stanovil na základe čl. 20 ods. 1 ústavy. Úlohou zákona predpokladaného čl. 20 ods. 4 ústavy je preto umožniť, aby oprávnený orgán zasiahol do výkonu vlastníckeho práva individuálnych vlastníkov za podmienok určených zákonom. K tomuto zásahu však nie je oprávnená národná rada zákonom, ale iný orgán, t. j. príslušný orgán štátnej správy (PL. ÚS 38/95).

Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 38/95 uzavrel, že režimu čl. 20 ods. 4 ústavy nepodlieha zákon určujúci zákonný obsah vlastníckeho práva (buď za rešpektovania, alebo

porušenia príkazu ústavnej normy uvedenej v čl. 20 ods. 1 ústavy). Je to tak tiež preto, že zákon, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, má za cieľ priamo zasiahnuť až do výkonu, resp. uplatňovania vlastníckeho práva (vyvlastnením alebo núteným obmedzením) jedine v rámci a v rozsahu už predtým určeného zákonného obsahu vlastníckeho práva.

Definovaný postoj potvrdil ústavný súd napríklad aj vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/06 konštatujúc, že nútené obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy predstavujú individuálny selektívny zásah do postavenia konkrétneho vlastníka. Na takéto zásah však nie je oprávnená národná rada zákonom, ale iný orgán, t. j. príslušný orgán štátnej správy formou individuálneho administratívneho aktu (rozhodnutia) (PL. ÚS 4/00).

2. Na podklade prezentovaných judikovaných názorov ústavný súd konštatuje, že § 100c ods. 2 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti nepredstavuje nútené obmedzenie vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, ale ide o právnu normu určujúcu (hoci len dočasne) zákonný obsah vlastníckeho práva neziskových organizácií založených štátom. Ten je v porovnaní so štandardným obsahom vlastníckeho práva (*ius possidendi, utendi, fruendi et disponendi*) charakterizovaný zákazom nakladania s majetkom neziskových organizácií založených štátom na iný účel, než je poskytovanie zdravotnej starostlivosti.

Napadnutú právnu normu je tak podľa názoru ústavného súdu možné podrobiť meritórnemu testu ústavnosti len v súvislosti s otázkou jeho súladu s čl. 20 ods. 1 ústavy, nie s čl. 20 ods. 4 ústavy. V tejto časti preto ústavný súd z dôvodu nedostatku príčinnej súvislosti medzi § 100c ods. 2 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti a čl. 20 ods. 4 ústavy návrhu navrhovateľov nevyhoviel.

IV.

Z dôvodov uvedených v časti III tohto nálezu ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stráca § 31 ods. 3 zákona o neziskových organizáciách a § 100b ods. 4 zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti účinnosť. Ak národná rada neuvedie tieto ustanovenia do súladu s ústavou, strácajú po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

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

V Košiciach 23. novembra 2011