



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 603/2022-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ladislava Duditša (sudca spravodajca) a zo sudcov Libora Duľa a Miroslava Duriša v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKČIA], zastúpeného Ing. Mgr. Jurajom Vlčekom, advokátom, Dlhá 4, Stupava, proti zásahu Slovenskej republiky – Národnej rady Slovenskej republiky, Národnej rady Slovenskej republiky a Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky zákonom č. 177/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 310/2019 Z. z. o Fonde na podporu športu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 30. septembra 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a podľa čl. 21 ods. 4 listiny, základného práva na prácu podľa čl. 35 ods. 3 ústavy a čl. 6 ods. 3 listiny, základného práva na ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania podľa čl. 36 ods. 1 písm. b) ústavy, základného práva na odmenu za vykonanú prácu podľa čl. 36 ods. 1 písm. a) ústavy a základného práva na súkromný a rodinný život podľa čl. 19 ods. 2 písm. a) ústavy zásahom v podobe prijatia a účinnosti v záhlaví označeného zákona (ďalej len „novela zákona č. 310/2019 Z. z.“). Navrhuje priznať primerané finančné zadosťučinenie vo výške 16 112,18 eur a trovy konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ bol 28. novembra 2019 ministerkou školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky vymenovaný do funkcie predsedu dozornej

rady Fondu na podporu športu (ďalej aj „Fond“). Prijatím novely zákona č. 310/2019 Z. z. jeho funkcia v zmysle § 26 ods. 2 zanikla *ex lege* 31. júla 2022 a na jeho miesto bola vymenovaná iná fyzická osoba.

II.

Argumentácia sťažovateľa

3. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti proti označenému zásahu argumentuje:

a) Novela zákona č. 310/2019 Z. z. nemala v žiadnom prípade za cieľ zánik funkcie predsedu dozornej rady Fondu ako takej, ale okrem iného len zmenu spôsobu vymenovania tejto dozornej rady. Keďže sťažovateľovi *ex lege* skončilo funkčné obdobie a nebol súčasne opätovne vymenovaný do funkcie predsedu dozornej rady Fondu, aj keď si svoju prácu vykonával riadne, svedomito, bez akýchkoľvek nedostatkov, potom podľa jeho názoru takouto legislatívnou zmenou bolo zasiahnuté do jeho uvedených ústavných práv. V opačnom prípade by bolo možné dospieť k záveru, že ak v zmysle osobitných úprav nebude možné skončiť s fyzickými osobami zastávajúcimi verejné funkcie právne vzťahy, pracovnoprávne vzťahy alebo právne vzťahy *sui generis*, je potrebné zmeniť konkrétnu právnu úpravu a cez prechodné ustanovenia dôjde *ex lege* k zániku funkcií u takýchto osôb.

b) Účelom novely zákona č. 310/2019 Z. z. bol okrem iného aj zánik funkcie dvoch členov dozornej rady Fondu, ktoré zastávali nominanti Slovenského olympijského výboru a Slovenského paraolympijského výboru. Sťažovateľ poukazuje na diskrimináciu predmetnej novely v tom, že ponechala funkčné obdobie súčasných členov správnej rady vymenovaných podľa zákona č. 310/2019 Z. z. o Fonde na podporu športu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 14. júna 2022 (ďalej len „zákon č. 310/2019 Z. z.“) až do uplynutia ich riadneho funkčného obdobia, avšak funkcie členov dozornej rady Fondu na podporu športu boli *ex lege* za pomoci prechodných ustanovení novely zákona č. 310/2019 Z. z. zrušené vymenovaním nových členov dozornej rady, najneskôr však do 31. júla 2022. Toto nerovnaké zaobchádzanie je bez racionálneho odôvodnenia a bez rešpektovania základných ústavných práv sťažovateľa. Predmetná novela nezohľadňuje žiadnu racionálnu legitímnu požiadavku na zmenu dozornej rady Fondu.

c) Sťažovateľovi bola týmto iným zásahom spôsobená ujma na dobrom mene a povesti, keďže zánik funkcie vyvolal otázky súvisiace s kvalitným výkonom jeho funkcie. Môže sa zdať, že už nebude vykonávať funkciu predsedu dozornej rady v dôsledku nekvalitného plnenia svojich pracovných povinností, aj keď to tak v skutočnosti nie je. Zásah má priamy dosah na sťažovateľov súkromný a rodinný život v dôsledku straty zárobku. V súlade so zásadou legitímnych očakávaní a zásadou zmluvnej stability v rámci výkonu svojej funkcie očakával po dobu funkčného obdobia peňažný príjem, pokiaľ si bude prácu vykonávať riadne a bez nedostatkov. Uplatnená výška zadostučinenia (v sume 16 112,18 eur) predstavuje odmenu za výkon funkcie, na ktorú by mal nárok, ak by nedošlo k neoprávnenému zásahu.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

4. Podstatou ústavnej sťažnosti je tvrdenie sťažovateľa, že novela zákona č. 310/2019 Z. z., v dôsledku ktorej sťažovateľovi skončilo funkčné obdobie člena dozornej rady Fondu, porušila jeho

základné práva na inú právnu ochranu, na prístup k voleným a iným verejným funkciám, na ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania, na odmenu za vykonanú prácu a na súkromný a rodinný život.

5. Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

6. Na predbežnom prerokovaní ústavný súd preskúmal, či ústavná sťažnosť sťažovateľa obsahuje všeobecné náležitosti podania (§ 39 zákona o ústavnom súde), všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania (§ 43 zákona o ústavnom súde) a osobitné náležitosti ústavnej sťažnosti (§ 123, § 124 a § 132 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde) a či nie sú dané dôvody na jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

7. Napriek právnomu zastúpeniu sťažovateľa ústavný súd konštatuje nedostatok osobitných náležitostí ústavnej sťažnosti podľa § 123 ods. 1 písm. b) a d) zákona o ústavnom súde. V petite návrhu sťažovateľ neuviedol prostriedok (právoplatné rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah), ktorým ním označení porušovatelia mali porušiť jeho základné práva a slobody. Len z obsahu dôvodov jeho ústavnej sťažnosti vyplynulo, že ako iný zásah namieta prijatie, resp. účinnosť alebo uplatnenie účinkov novely zákona č. 310/2019 Z. z. na jeho osobu, resp. jeho funkčné postavenie ako predsedu dozornej rady Fondu. Čo je však podstatnejšie, ústavná sťažnosť neobsahuje právne a skutkové dôvody, pre ktoré malo dôjsť k porušeniu viacerých označených práv. Sťažovateľ sa nijakým spôsobom nevysporiadal ani s doterajšou judikatúrou ústavného súdu k označeným právam. Uvádza len skutkové dôvody, s ktorými automaticky spája porušenie všetkých označených práv. Žiadnym spôsobom nerozlišuje ani medzi jednotlivými subjektmi, ktoré označil za porušovateľov.

8. Napriek týmto nedostatkom zákonom ustanovených náležitostí ústavnej sťažnosti ústavný súd nepovažoval za potrebné uplatniť procesný postup smerujúci k odstráneniu nedostatkov podania, vyhodnotiac takýto postup za nevhodný vzhľadom na možnosť realizovať ústavný prieskum už v tejto fáze s ďalej naznačenými výsledkami, na ktorých by nič nezmenilo ani doplnenie ústavnej sťažnosti.

9. Prvou otázkou, na ktorú je potrebné nájsť odpoveď, je právomoc ústavného súdu preskúmať na základe ústavnej sťažnosti zásah, ktorý má formu normatívneho právneho aktu, teda zákona.

10. Ústavný súd už v začiatkoch svojho pôsobenia uviedol (ide vôbec o jeho prvé rozhodnutie publikované v zbierke náleзов a uznesení), že konanie o podnete právnických osôb alebo fyzických osôb (predchodca ústavnej sťažnosti, pozn.), ak namietajú porušenie svojich práv podľa čl. 130 ods. 3 ústavy, nemožno začať a vysloviť v ňom porušenie ústavného práva, ak takému konaniu musí predchádzať konanie o súlade a podnecovateľ pritom nemá procesnú legitimitáciu na začatie takého konania (I. ÚS 96/93). Táto judikatúra je bez zmeny ďalej rozvíjaná a je potrebné považovať ju za konštantnú. V uznesení sp. zn. IV. ÚS 318/2011 ústavný súd uviedol, že „judikatúru, ktorá sa stabilizovala v konaniach o podnetoch, ústavný súd konštantne uplatňuje aj v období po nadobudnutí účinnosti novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. v konaniach o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (napr. I. ÚS 96/93, I. ÚS 106/93,

IV. ÚS 54/08), pričom zdôrazňuje, že účel konania o súlade právnych predpisov nemožno dosiahnuť v inom type konania (napr. III. ÚS 18/02, III. ÚS 244/04, IV. ÚS 54/08, IV. ÚS 25/2011).“.

11. Prijatie zákona Národnou radou Slovenskej republiky, resp. jeho novelizáciu nemožno kvalifikovať ako rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah orgánu verejnej moci do základných práv a slobôd fyzickej osoby alebo právnickej osoby tak, ako to požaduje dikcia čl. 127 ods. 1 ústavy, pretože rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah, proti ktorému môže smerovať individuálna ústavná sťažnosť, musí spĺňať atribúty individuálneho aktu aplikácie práva alebo iného individuálneho zásahu do základných práv a slobôd sťažovateľa (m. m. IV. ÚS 54/08). Ústavný súd nevidí dôvod na odklon od svojej stabilizovanej judikatúry, pretože tomu bráni koncepcia existujúcej ústavnej a zákonnej úpravy jeho kompetencií.

12. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti vychádza pri výkone svojej jurisdikcie dôsledne z ústavného princípu vyjadreného v citovanom čl. 2 ods. 2 ústavy, a preto môže uplatňovať štátnu moc iba v zákonomom a ústavnom rámci, čo sa považuje v podmienkach právneho štátu za *conditio sine qua non* pre akúkoľvek legitímnu činnosť jeho orgánov. Za tohto stavu sa ústavný súd nemohol zaoberať argumentmi sťažovateľa obsiahnutými v jeho ústavnej sťažnosti, hoci nevylučuje, že by za určitých okolností mohli mať ústavnoprávnu relevanciu (IV. ÚS 306/08).

13. Ústavný súd po predbežnom prerokovaní podania konštatuje, že ústavnú sťažnosť sťažovateľa, ktorou sa v rámci konania o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy domáha rozhodnutia, ktoré je ústavný súd oprávnený vydať len v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, nemožno vzhľadom na uvedené dôvody prijať na ďalšie konanie, a preto ju v súlade so svojou stabilizovanou judikatúrou odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti.

14. Zjavná neopodstatnenosť sa uplatňuje vo vzťahu k Národnej rade Slovenskej republiky, ktorá je pôvodcom sťažovateľom označeného zásahu. Vo vzťahu k ďalším označeným porušovateľom sťažovateľ neuviedol absolútne žiadnu argumentáciu umožňujúcu vecne posúdiť súvislosť jeho námietok s tvrdeným zásahom do základných práv, preto ústavný súd v tejto časti ústavnú sťažnosť odmietol podľa § 56 ods. 1 písm. c) zákona o ústavnom súde pre nedostatok náležitostí ustanovených zákonom.

15. Nad rámec dôvodu odmietnutia ústavnej sťažnosti ústavný súd dodáva, že fyzické osoby a právnické osoby môžu mať odôvodnený záujem na podaní návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov osobitne vtedy, ak ide o zákon, prípadne iný právny predpis, ktorý zasahuje do ich základných práv a slobôd. Okruh subjektov oprávnených na podanie návrhu na vyslovenie nesúladu právneho predpisu s ústavou podľa čl. 125 ústavy je však taxatívne vymenovaný v § 74 písm. a) až g) zákona o ústavnom súde, čo neumožňuje žiaden rozširujúci výklad.

16. Nedostatok procesnej legitímácie fyzickej osoby na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov možno prakticky preklenúť nanajvýš iniciovaním podania takéhoto návrhu u oprávnených subjektov. Z hľadiska existujúcich zákonných možností do úvahy prichádza najmä podanie podnetu podľa § 31 a nasl. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších

predpisov, v ktorom môžu fyzické osoby, ako aj právnické osoby iniciovať u generálneho prokurátora Slovenskej republiky podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, resp. podanie podnetu verejnemu ochrancovi práv podľa § 13 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov, ktorý je oprávnený podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy.

17. Ústavný súd napokon konštatuje, že argumentácia sťažovateľa je vnútorne rozporná, keď na jednej strane tvrdí, že jeho funkcia zanikla prijatím novely zákona č. 310/2019 Z. z., na druhej strane však tvrdí, že táto novela nemala v žiadnom prípade za cieľ zánik funkcie predsedu dozornej rady. Z výslovného znenia § 26 ods. 2 uvedeného zákona je zrejmé, že zánik funkcie sa týka všetkých dovtedajších členov dozornej rady Fondu, nielen funkcie sťažovateľa.

18. Sťažovateľ v dôsledku prijatia namietanej novely zákona nemohol ďalej vykonávať práva vyplývajúce mu z členstva v dozornej rade a plniť s ním spojené povinnosti. Z tejto perspektívy možno uvažovať o tom, že novela zákona č. 310/2019 Z. z. zasiahla bezprostredne a priamo do jeho právnej pozície. Ak by aj ústavný súd bol oprávnený preskúmať zásah spočívajúci vo výsledku legislatívnej činnosti ako zásah individuálny (čo ale oprávnený nie je), muselo by existovať (subjektívne) ústavné právo, ktoré malo byť porušené, a sťažovateľ by musel byť jeho nositeľom. Sťažovateľ síce neuviedol bližšiu právnu argumentáciu k jednotlivým označeným právam, ústavný súd však identifikoval právo podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a čl. 21 ods. 4 listiny, resp. právo podľa čl. 36 ods. 1 písm. b) ústavy, ktorých obsah sa najviac prelína s argumentmi sťažovateľa.

19. Fond je verejnoprávnou inštitúciou, ktorá slúži podporným účelom (§ 1 zákona č. 310/2019 Z. z.). Z jednotlivých ustanovení zákona nevyplýva pôsobnosť Fondu, ktorá by mala verejnomocenský charakter, teda prvky výkonu štátnej (verejnej) moci voči subjektom, ktoré by voči nemu boli v podriadenom postavení. Dozorná rada je kontrolným orgánom Fondu, svoju pôsobnosť vykonáva ako kolektívny orgán. Jej členov menuje a odvoláva minister na obdobie 6 rokov. Predseda dozornej rady má určité organizačné právomoci. Z týchto dôvodov nemožno funkciu predsedu dozornej rady Fondu považovať za volenú a inú verejnú funkciu v zmysle čl. 30 ods. 4 ústavy (m. m. II. ÚS 576/2012). Ústavný súd preto konštatuje, že sťažovateľa nemožno považovať za nositeľa subjektívneho práva na ústavou stanovenú dĺžku funkčného obdobia dozornej rady Fondu.

20. K diskriminácii v spojení so základným právom podľa čl. 30 ods. 4 ústavy ústavný súd v minulosti uviedol, že jeho obsahom je iba prístup k voleným a iným verejným funkciám, t. j. možnosť nediskriminačného uchádzania sa o takéto funkcie, a nie aj právo na zotrvanie v týchto funkciách (II. ÚS 822/00, m. m. II. ÚS 796/00, II. ÚS 110/2016). Toto základné právo by však strácalo akýkoľvek právny význam, ak by príslušný orgán verejnej moci osobe, ktorá bola do príslušnej ústavnej (verejnej) funkcie ústavou ustanoveným spôsobom ustanovená, neumožnil riadny výkon tejto ústavnej (verejnej) funkcie, resp. ak by ju bez akejkoľvek ústavnej či zákonnej opory z takejto ústavnej (verejnej) funkcie odvolal [napr. ak by mu ústava (alebo zákon) takúto právomoc nezverovala, resp. by ju nebolo možné z ústavy (ani zákona) v žiadnom prípade vyvodiť (IV. ÚS 46/2011)].

21. Sťažovateľ vo svojej ústavnej sťažnosti neuviedol žiaden argument, na základe ktorého by bolo možné konštatovať, že s jeho osobou bolo napadnutým zásahom zaobchádzané inak ako s inými osobami v rovnakom postavení za rovnakých podmienok, a to spôsobom, ktorý by nadobudol relevantný ústavný rozmer (zásah do základných práv alebo slobôd). Svoje postavenie totiž porovnáva s členmi správnej rady Fondu, ktorá má ako najvyšší orgán zjavne iné funkcie ako dozorná rada (§ 4 zákona č. 310/2019 Z. z.).

22. Vo vzťahu k označenému čl. 36 ústavy ústavný súd podotýka, že sťažovateľ nezrejmlil dôvod, prečo by ako člen orgánu Fondu mal byť považovaný za zamestnanca, a teda že by spadal do rozsahu ochrany poskytovanej právami uvedenými v tomto článku. Okrem toho ochrana proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania podľa názoru ústavného súdu neznamena nemennosť zamestnaneckého alebo obdobného právneho pomeru a ani zákaz skončiť takýto pomer v súlade s ústavnými a so zákonnými limitmi na takýto postup zamestnávateľa (IV. ÚS 150/03).

23. V časti, v ktorej sa sťažovateľ domáha ochrany dobrého mena a povesti, resp. zaplata sumy predstavujúcej mesačnú odmenu za viac ako 37 mesiacov výkonu funkcie, ústavný súd podotýka, že sťažovateľ nemá vylúčenú ani možnosť obrátiť sa na všeobecný súd, najmä ak tvrdí, že jeho právny vzťah s Fondom mal po vymenovaní do funkcie predsedu dozornej rady aj určitý zmluvný základ.

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

V Košiciach 24. novembra 2022

Ladislav Duditš
predseda senátu