



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 6/2022-25

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Jany Laššákovcej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátskou kanceláriou KALLAN Legal, s. r. o., Súmravná 25, Bratislava, IČO 52 304 604, v mene ktorej koná advokát a konateľ spoločnosti JUDr. Robert Kaliňák, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade čl. 8 v časti slovného spojenia „spôsobom ustanoveným“ a ustanovení § 61 ods. 5, 6 a 7 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 453/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony s Ústavou Slovenskej republiky, za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania, takto

r o z h o d o l :

1. Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. Návrhu na pozastavenie účinnosti **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 18. januára 2022 doručený návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia“ alebo „skupina poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade čl. 8 v časti slovného spojenia „spôsobom ustanoveným“ a ustanovení § 61 ods. 5, 6 a 7 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o štátnej službe“) v znení zákona č. 453/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 1 ods. 1 a 30 ods. 4 ústavy.

2. V rámci predbežného prerokovania návrhu ústavný súd musel v prvom rade ustáliť predmet konania v § 61 ods. 5 a 6 zákona o štátnej službe, pretože navrhovatelia namietali nesúlady označených ustanovení v znení novely zákona o štátnej službe zákonom č. 453/2021 Z. z. (ďalej aj „novela“), ktorá nadobudla účinnosť 2. decembra 2021 (návrh navrhovateľov na rozhodnutie: „Zákon č. 453/2021, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v časti článku 8 a § 61 ods. 5, ods. 6, ods. 7, nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.“). Ešte pred doručením návrhu ústavnému súdu (18. januára 2022) bola však prijatá ďalšia novela zákona o štátnej službe, zákon č. 485/2021 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 31. decembra 2021. Táto novela (zákon č. 485/2021 Z. z.) upresnila odseky 5 a 6 a doplnila § 61 ods. 6 zákona o štátnej službe o novú normu: „*Generálny tajomník môže na návrh štatutárneho orgánu podľa § 7 ods. 7 druhej vety odvolať do 10 dní odo dňa doručenia písomného návrhu aj bez uvedenia dôvodu vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi štatutárny orgán podľa § 7 ods. 7 druhej vety.*“ Ústavný súd, viazaný rozsahom a dôvodmi návrhu na začatie konania (§ 45 zákona o ústavnom súde), preto nepovažuje za predmet konania zmeny napadnutých ustanovení prijaté novelou, zákonom č. 485/2021 Z. z. V takto určenom rozsahu potom ústavný súd predbežne prerokoval návrh na začatie konania a prijal ho na ďalšie konanie (časť II tohto uznesenia).

3. Podstatou veci je posúdenie ústavnej súladnosti spôsobu odvolávania vedúcich zamestnancov v štátnej službe zavedeného novelou zákona o štátnej službe – zákonom č. 453/2021 Z. z., konkrétne, či kompetencia generálneho tajomníka služobného úradu odvolať z funkcie vedúceho zamestnanca je v súlade so základným právom na rovnosť prístupu k verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a s princípom právnej istoty a zákazom retroaktivity podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

4. Zákon o štátnej službe č. 55/2017 Z. z. upravuje odvolávanie vedúcich zamestnancov v § 61. V čase pred citovanou novelou (zákon č. 453/2021 Z. z.) zákon o štátnej službe ako dôvod odvolania vedúceho zamestnanca generálnym tajomníkom ustanovoval (i) stratu bezúhonnosti, (ii) dosiahnutie len uspokojivých, alebo dokonca neuspokojivých výsledkov podľa služobného hodnotenia a (iii) zdravotné dôvody.

5. Novela zákona o štátnej službe, ktorá obsahuje návrhom napadnuté ustanovenia, pridala k týmto dôvodom novú kompetenciu (i) generálneho tajomníka, ktorý nie je štatutárnym orgánom, odvolať vedúceho zamestnanca bez uvedenia dôvodu, a to so súhlasom štatutárneho orgánu, a (ii) kompetenciu generálneho tajomníka, ktorý je zároveň štatutárnym orgánom, odvolať bez uvedenia dôvodu vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi.

6. Spolu s týmto doplnením bol novelou zmenený čl. 8 zákona o štátnej službe upravujúci princíp stability štátnej správy. Časť definície princípu stability týkajúca sa odvolávania vedúcich štátnych zamestnancov bola zmenená tak, že vedúci zamestnanci môžu byť odvolávaní nielen z dôvodov ustanovených zákonom, ale *spôsobom* ustanoveným zákonom.

7. Navrhovatelia argumentujú, že zákon zasahuje do stability štátnej služby a štátnu službu politizuje, pretože odvolanie je možné aj bez uvedenia dôvodu, resp. bez racionálneho a objektívneho dôvodu. Nová právna úprava tak znamená stratu odbornosti, nezávislosti a zásah do právnej istoty osôb v služobnom pomere. Rozhodnutia generálneho tajomníka budú z povahy veci nepreskúmateľné. Navrhovatelia tiež odkazujú na veto prezidentky, ktoré bolo rovnako odôvodnené zásahom do princípu stability štátnej služby.

8. Navrhovatelia uvádzajú, že dôvodová správa žiadnym spôsobom nevysvetľuje, prečo je posilnenie právomoci generálneho tajomníka služobného úradu potrebné, a ani nevysvetľuje, aký pozitívny cieľ sa má novou právnou úpravou dosiahnuť. Úprava sa podľa navrhovateľov týka širokého spektra vedúcich zamestnancov v priamej riadiacej línii generálneho tajomníka služobného úradu.

9. Napadnutá právna úprava neobsahuje prechodné ustanovenie. Účinnosť nadobudla dňom vyhlásenia (2. decembra 2021) a vzťahuje sa aj na vedúcich zamestnancov, ktorí vykonávali túto funkciu aj pred nadobudnutím účinnosti schválenej právnej úpravy a ktorí podľa doterajšej úpravy mohli byť odvolaní len na základe zákonom ustanoveného dôvodu. Porušuje tak podľa navrhovateľov aj zákaz retroaktivity ako jeden z nosných princípov právneho štátu.

10. Právna úprava podľa navrhovateľov ďalej ohrozuje princíp profesionality štátnej správy, pretože v zmysle čl. 6 zákona o štátnej službe sa princíp profesionality uplatňuje najmä dlhodobým profesionálnym rozvojom štátneho zamestnanca a podporou kariérneho rastu. Pokiaľ štátny zamestnanec, ktorý sa dlhodobo (aj z prostriedkov štátneho rozpočtu) rozvíjal a vypracoval sa do vedúcej funkcie, môže byť kedykoľvek a bezdôvodne odvolaný, princíp profesionality sa tým znehodnocuje, a tým vzniká ujma jednak odvolanému funkcionárovi, aj spoločnosti vo všeobecnosti.

11. Navrhovatelia na podporu svojej argumentácie odkazujú na nález ústavného súdu č. k. I. ÚS 540/2021, podľa ktorého rozhodnutie ministra dopravy o odvolaní z funkcie zástupcu riaditeľa odboru Železničnej polície Bratislava predstavuje autoritatívne rozhodnutie, ktoré vydáva ako orgán s mocenskou autoritou v oblasti verejnej správy, pričom takéto rozhodnutie nemôže byť odôvodnené len všeobecným poukazom na „dôležitý záujem štátu“ bez toho, aby bol tento konkretizovaný.

12. Na základe uvedenej argumentácie navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd rozhodol, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s označenými referenčnými normami, a zároveň žiadajú pozastavenie jej účinnosti.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

13. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy a § 7 ods. 1 písm. a) a § 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“) na neverejnom zasadnutí pléna návrh na začatie konania predbežne prerokoval. Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

14. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovatelia podali návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy [rovnako § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Z prílohy č. 1 k návrhu, v zmysle ktorej navrhovatelia podpísali

samotný návrh, vyplýva, že návrh na začatie konania podalo 30 poslancov národnej rady. Podmienka podľa čl. 130 ods. 1 ústavy, aby návrh podala najmenej pätina poslancov národnej rady, tým bola splnená. Zároveň je skupina poslancov riadne zastúpená právnym zástupcom.

15. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, skupina poslancov v súlade s ustanovením § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila národnú radu, ktorá napadnuté zákonné ustanovenia prijala. V návrhu je ako vedľajší účastník konania označená aj vláda, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky.

16. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovatelia v návrhu označili jednotlivé ustanovenia právnych predpisov, ktorých nesúlad namietali, prostredníctvom novely, ktorá ich inkorporovala do právneho poriadku, čo ústavný súd akceptuje, a uviedli dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o ich súlade s označenými článkami ústavy.

17. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto návrh na začatie konania v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu (bod 1 výroku, bod 2 odôvodnenia tohto uznesenia).

III.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých predpisov

III.1. Všeobecne k návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení:

18. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo ak hrozí iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde). Ústavný súd tak môže v zmysle § 78 zákona o ústavnom súde urobiť aj bez návrhu.

19. Ústavný súd pripomína, že pozastavenie účinnosti zákona je vážnym zásahom do právomoci zákonodarného orgánu, preto k nemu pristupuje obozretne, najmä ak je ohrozenie základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku dostatočne konkretizovaná, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že tieto následky možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené, a to najmä povahou právneho predpisu alebo jeho časti či jednotlivého ustanovenia, ktorý bol napadnutý v konaní o súlade právnych predpisov (m. m. PL. ÚS 10/2014). Ústavný súd k tomu dodáva, že uvedené ohrozenie, resp. hrozba by mali byť bezprostredné.

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

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

22. Navrhovatelia odôvodňujú návrh na pozastavenie hrozbou politizácie štátnej správy. Uvádzajú, že napadnutá právna úprava bola prijatá v rýchlom čase, bez prechodných ustanovení a s účinnosťou odo dňa jej vyhlásenia a je retroaktívna. Legislatívny proces, ako aj účinnosť novej právnej úpravy odo dňa jej vyhlásenia nasvedčuje podľa navrhovateľov tej skutočnosti, že skutočným (nelegitímnym) cieľom bolo zjednodušenie odvolávania politicky nepohodlných verejných funkcionárov. Navrhovatelia nemajú žiadne pochybnosti o tom, že napadnutý zákon bol prijatý v takej podobe, aby mohli byť čo najrýchlejšie odvolaní, resp. preradení tí, ktorí nebudú pri výkone svojej funkcie postupovať podľa pokynov politikov, a to bezodkladne. Aj v prípade, že by ústavný súd vyslovil nesúlad napadnutých ustanovení s ústavou, tento výlučne politický cieľ sa medzitým dosiahne. Rovnako v prípade konania volieb, zmeny politickej mapy a prípadnej opätovnej zmeny zákona sa nepodarí odstrániť následky, ktoré už vznikli, t. j. nebude možné *restitutio in integrum*, pretože nemožno očakávať, že sa podarí dosiahnuť, aby všetci tí, ktorí budú formou predpokladanou napadnutým právnym predpisom odvolaní na základe protiústavnej zákonnej normy, sa vrátili do pôvodných funkcií. Následky aplikácie napadnutých právnych predpisov sú teda spätne nenapraviteľné, resp. ťažko napraviteľné.

23. Zároveň je podľa navrhovateľov nutné vziať do úvahy, že ak by ústavný súd vyhovel návrhu na začatie konania o vyslovenie nesúladu napadnutých právnych predpisov, osoby, ktoré boli odvolané, resp. preradené, si budú môcť voči štátu uplatňovať svoje nároky (napríklad v dôsledku nižšieho príjmu), čo bude mať negatívne dôsledky na štátny rozpočet (v podobe hospodárskych škôd predpokladaných v § 78 zákona o ústavnom súde).

24. Z odôvodnenia návrhu na pozastavenie je zrejmé, že skupina poslancov zdôrazňuje otázku politizácie štátnej správy, a teda hlavne „plošnosť“ prípadných personálnych zmien v štátnej správe. Okrem námietky „plošnosti“ je však v argumentácii prítomná aj hrozba neústavného zásahu do pozície jednotlivcov, vedúcich zamestnancov samotných, do ich základného práva na rovný prístup k verejným funkciám, ktoré do istej miery zahŕňa aj právo na pokojný výkon verejnej funkcie.

25. Navrhovatelia teda žiadajú o pozastavenie napadnutých predpisov kvôli hrozbe nezvratného zásahu do základného práva jednotlivcov podľa čl. 30 ods. 4 ústavy (bod 22) a pre hrozbu hospodárskych škôd (bod 23). Tieto hrozby sú previazané, pretože hospodárska škoda súvisí s otázkou nápravy prípadného protiústavného zásahu do čl. 30 ods. 4 ústavy.

26. Ústavný súd bez toho, aby akýmkoľvek spôsobom prejudikoval svoje rozhodnutie v merite veci, a teda len na účely rozhodovania o pozastavení účinnosti napadnutej právnej úpravy v prvom rade konštatuje, že ústavný text neobsahuje hmotnoprávnu, resp. inštitucionálnu normu, ktorá by v spojení s čl. 30 ods. 4 ústavy chránila vedúcich zamestnancov v štátnej službe pred odvolateľnosťou. Zároveň je nutné doplniť, že napadnuté normy sa v zásade netýkajú

samotného štátnozamestnaneckého pomeru dotknutých osôb, ale výlučne ich funkcie vedúcich zamestnancov.

27. Ústavný súd vníma význam štátnej služby (výkon štátnej služby v štátnozamestnaneckom pomere; historicky tzv. služobná pragmatika) pre funkčný ústavný, resp. vládny systém, ale zároveň dodáva, že štátna správa môže mať rôzne modely, resp. rôzne koncepcie.

28. Ústavný súd uvádza, že *štátna správa*, ktorej zložkou je štátna služba, je súčasťou výkonnej moci, ktorá nesie za riadny výkon štátnej správy demokratickú zodpovednosť (čl. 114 ústavy). Preto ústava v podstate predpokladá istú hierarchickosť štátnej správy (tiež čl. 119, čl. 122 ústavy). Osoby v štátnej službe sa podieľajú na tvorbe štátnej vôle a ich vzťah k štátu je vzťahom verejnoprávnym (porov. Krejčí, V. Zaměstnanci veřejní. In: Slovník veřejného práva československého. Praha : Eurolex Bohemia, 2000. Svazek 5, s. 593). Ústavný súd v náleze č. k. PL. ÚS 8/2021 (body 63 a 64) k tomu uviedol, že ústava na viacerých miestach zdôrazňuje osobitné postavenie „*ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy*“, ktorým sa odlišujú od všetkých ostatných orgánov štátnej správy. Z čl. 80 ods. 1 (právo poslanca interpelovať člena vlády alebo vedúceho ústredného orgánu štátnej správy) a čl. 85 (právo žiadať účasť vedúceho ústredného orgánu štátnej správy na schôdzi národnej rady) možno vyvodiť, že ústredné orgány štátnej správy sú v priamom vzťahu demokratickej zodpovednosti voči volenému parlamentu práve preto, že stoja na čele *hierarchie orgánov štátnej správy*. Z čl. 60 ods. 2 písm. a) ústavy (*Kontrolná pôsobnosť najvyššieho kontrolného úradu sa vzťahuje v rozsahu uvedenom v odseku 1 na vládu Slovenskej republiky, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky a na orgány im podriadené*) možno napríklad vyvodiť, že iné orgány štátnej správy sú spravidla podriadené niektorému ústrednému orgánu štátnej správy (ministerstvu alebo inému takému orgánu) a ostatné, ktoré sú týmto orgánom podriadené a ktoré sa na niektorých miestach označujú ako „miestne“, a na iné orgány štátnej správy, ktoré sa osobitným prívlastkom neoznačujú. Z ústavy vyplýva, že jednotlivé orgány štátnej správy sú priamo alebo sprostredkovane podriadené orgánu s demokratickou legitimitou, typicky ministerstvu. Ide o vzťahy nadriadenosti a podriadenosti v rámci exekutívnej moci.

29. Výkon štátnej správy (§ 6 ods. 1 zákona o štátnej službe), jej hierarchickosť, sa môže realizovať podľa konkrétnej zákonnej koncepcie štátnej služby buď pokynmi podriadeným (§ 20 zákona o štátnej službe), alebo priamo ich menovaním a odvolávaním [porov. čl. 119 písm. m) ústavy]. Možnosť odvolávania vedúcich funkcionárov tak na prvý pohľad nevykazuje prípadné znaky protiústavnosti, ktoré by boli dôvodom na pozastavenie účinnosti napadnutých predpisov. Z hľadiska individuálnej právnej pozície vedúcich zamestnancov v rámci namietaných referenčných noriem, s prihliadnutím na rozsah a dôvody návrhu, je potrebné uviesť, že napadnutá úprava sa netýka samotného skončenia a zániku štátnozamestnaneckého pomeru, resp. bez ďalšieho neznamena zánik štátnozamestnaneckého pomeru. Napadnutá úprava sa týka výlučne odvolania z miesta vedúceho zamestnanca, čo zmiernuje problém nápravy prípadnej protiústavnosti. Uvedená skutočnosť je jedným z rozdielov prerokúvanej veci v porovnaní s uznesením č. k. PL. ÚS 12/2021-79 z 15. decembra 2021, ktorým ústavný súd pozastavil účinnosť výpovedného dôvodu v Zákonníku práce (uverejnené pod č. 539/2021 Z. z.). Možno teda uzavrieť, že v prerokúvanej veci nie je prítomná hrozba ťažko reparaovateľného zásahu do základného práva ani hrozba hospodárskych škôd.

30. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd uzavrel, že nie sú dané dôvody na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o štátnej službe, a návrhu na pozastavenie ich účinnosti preto nevyhovel (bod 2 výroku tohto uznesenia).

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

V Košiciach 30. marca 2022

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky