



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 67/07-28

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 6. februára 2008 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade § 8 ods. 6 písm. b) zákona č. 93/2005 Z. z. o autoškolách a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky takto

## **r o z h o d o l :**

Ustanovenie § 8 ods. 6 písm. b) zákona č. 93/2005 Z. z. o autoškolách a o zmene a doplnení niektorých zákonov **n i e j e v s ú l a d e** s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky.

## Odôvodnenie:

### I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 23. marca 2007 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade ustanovenia § 8 ods. 6 písm. b) zákona č. 93/2005 Z. z. o autoškolách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o autoškolách“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Navrhovateľ v odôvodnení svojho návrhu okrem iného uvádza:

*«Podľa § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách za bezúhonného sa na účely rozhodovania o udelení inštruktorského oprávnenia nepovažuje ten, kto sa dopustil priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky pod vplyvom alkoholu alebo inej návykovej látky, alebo komu bola uložená sankcia zákazu činnosti viesť motorové vozidlá a jeho sankcia nebola zahladená.*

*Podľa čl. 1 ods. 1 vety prvej Ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.*

*Podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.*

*Týmito ustanoveniami sa Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „zákonodarca“) dôsledne neriadila.*

*Ustanovenie čl. 1 ods. 1 vety prvej Ústavy ukladá všetkým štátnym orgánom - a teda aj zákonodarcovi - povinnosť chrániť princípy materiálneho právneho štátu, medzi ktoré patrí aj právna istota. Povinnosťou zákonodarcu je preto zabezpečiť svojou činnosťou reálnu možnosť uplatnenia práv tými subjektami, ktorým boli priznané (I. ÚS 17/99, I. ÚS 10/98).*

*Ak teda čl. 35 ods. 1 Ústavy priznáva každému slobodnú voľbu povolania a právo podnikat', nemožno považovať za ústavne konformnú právnu úpravu, ktorá pre realizáciu tohto práva stanovuje objektívne nesplniteľnú podmienku. Takáto podmienka je zakotvená i v § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách.*

*Vykonávať povolenie inštruktora autoškoly je možné len na základe vydaného inštruktorského oprávnenia. Inštruktorské oprávnenie možno vydať len osobe, ktorá popri splnení ďalších zákonných podmienok preukáže svoju bezúhonnosť. Zákonodarca v ustanovení § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách podmienil existenciu bezúhonnosti zahladením sankcie za priestupok, pričom prehliadol, že zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ani iný platný právny predpis neumožňuje zahladenie sankcií za priestupky či iné obdobné delikty, a to ani vo všeobecnosti, ani zvlášť vo vzťahu k sankcii zákazu činnosti viesť motorové vozidlá.*

*Z tohto dôvodu nie je ustanovenie § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách v súlade s čl. 35 ods. 1 s použitím čl. 1 ods. 1 vety prvej Ústavy.»*

Navrhovateľ navrhol, aby ústavný súd na základe jeho návrhu vydal tento nález:

*„Ustanovenie § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 vetou prvou a čl. 35 ods. 1 Ústavy.“*

Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 67/07-5 z 23. mája 2007 návrh navrhovateľa prijal na ďalšie konanie. Po prijatí návrhu na ďalšie konanie ústavný súd vyzval navrhovateľa, predsedu Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a ministra spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „minister“) zastupujúceho vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), ako vedľajšieho účastníka, aby sa vyjadrili, či trvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie. Predsedu národnej rady a ministra zároveň vyzval, aby sa vyjadrili k návrhu.

*Vzhľadom na oznámenia navrhovateľa, predsedu národnej rady a ministra, že netrvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie, ústavný súd v súlade s § 30 ods. 2 zákona 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“) upustil od ústneho pojednávania, keďže od neho nebolo možné očakávať ďalšie objasnenie veci.*

Vo vyjadrení predsedu národnej rady k návrhu navrhovateľa, ktoré bolo ústavnému súdu doručené 1. augusta 2007, sa okrem iného uvádza:

«... Ústava Slovenskej republiky v čl. 35 ods. 1 ustanovuje právo každého na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Toto právo však nie je absolútne, nakoľko jeho limity vymedzuje čl. 35 ods. 2 a čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. V blanketovom splnomocnení čl. 35 ods. 2 sa ustanovuje, že „Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností.“ a v čl. 51: „Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.“.

V tejto súvislosti poukazujeme aj na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 37/99, v ktorom Ústavný súd poukázal tiež na skutočnosť, že: „Podľa čl. 35 ods. 2 ústavy zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností. Ústava tak zaručuje každému právo na slobodnú voľbu povolania, a to už od štádia prípravy naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Pripúšťa však možnosti zákonom ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání a činností.“.

Vychádzajúc z uvedeného sme toho názoru, že ustanovením podmienok na výkon činnosti inštruktora autoškoly, medzi ktoré patrí aj bezúhonnosť (§ 8 ods. 6 písm. b) v spojitosti s § 8 ods. 2 písm. c) zákona č. 93/2005 Z. z. o autoškolách), zákonodarca aplikoval v praxi ústavné splnomocnenie obsiahnuté v čl. 35 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, a preto domáhať sa práva vykonávať činnosť inštruktora autoškoly, možno len v medziach týchto a ďalších ustanovení zákona o autoškolách.

Podmienku bezúhonnosti, v zmysle § 8 ods. 6 písm. b) citovaného zákona nespĺňa osoba, ktorá sa dopustila priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky pod vplyvom alkoholu alebo inej návykovej látky, alebo ktorej bola uložená sankcia zákazu činnosti viesť motorové vozidlá a jeho sankcia nebola zahladená.

Je možné stotožniť sa s navrhovateľom, pokiaľ poukazuje na skutočnosť, že zákonodarca podmienil existenciu bezúhonnosti zahladením sankcie za priestupok hoci zákon o priestupkoch ani iný platný právny predpis, pokiaľ ide o priestupky, nepozná takéto inštitúty. V tejto súvislosti však považujeme za potrebné poukázať na ustanovenie písmena a)

v § 8 ods. 6 zákona č. 93/2005 Z. z. o autoškolách upravujúcom podmienky bezúhonnosti, v ktorom sa ustanovuje, že za bezúhonného sa nepovažuje aj ten, kto bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin alebo za nedbanlivostný trestný čin, ktorého skutková podstata súvisí s dopravou, a jeho trest nebol zahladený.

Inštitút zahľadania upravuje Trestný zákon v § 92 a 93. Podľa § 93 ods. 1, ak bolo odsúdenie zahladené, hľadá sa na páchatel'a, ako keby nebol odsúdený. Podľa § 92 ods. 2 Trestného zákona, ak ide o odsúdenie na tresty uvedené v § 32 písm. b) až k), k zahladeniu dochádza ich vykonaním. Medzi týmito trestami sú aj peňažný trest (písm. d/), trest prepadnutia veci (písm. f/) a trest zákazu činnosti (písm. g/), teda tresty, ktorých charakter je obdobný so sankciami, ktoré možno uložiť za priestupok podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Zákon o priestupkoch však inštitút zahľadania neupravuje.

Pre úplnosť je potrebné uviesť, že inštruktorské preukazy sú podľa platnej právnej úpravy (§ 10 ods. 1 zákona č. 93/2005 Z. z.) a aj podľa predchádzajúcej právnej úpravy (§ 100 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov) vydávané len na dobu určitú, čo znamená, že oprávnenie vykonávať činnosť inštruktora autoškoly je časovo ohraničené a po skončení tejto lehoty musí žiadateľ znovu splniť zákonom ustanovené podmienky a to buď tie isté alebo celkom odlišné ak došlo k zmene príslušných právnych predpisov ako je to aj v tomto prípade, keď sa zmenili kritériá bezúhonnosti.

Právna úprava bezúhonnosti žiadateľov o inštruktorské oprávnenie bola do účinnosti zákona o autoškolách obsiahnutá v § 3 ods. 3 a s § 10 ods. 1 písm. b) vyhlášky Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky č. 95/1997 Z. z. o výcviku žiadateľov o vodičské oprávnenie, o doškoloľovacom kurze držiteľov vodičského oprávnenia, o výcviku žiadateľov o inštruktorské oprávnenie a o doškoloľovacom kurze inštruktorov v znení neskorších predpisov. V zmysle citovaných ustanovení do výcviku žiadateľov o oprávnenie vykonávať výcvik vodičov bolo možné prijať len toho, kto, okrem iných ustanovených podmienok, v posledných troch rokoch odo dňa podania žiadosti bol bezúhonný. Za bezúhonného sa na účely predmetnej vyhlášky považoval ten, kto nemá súdom alebo dopravným inšpektorátom uložený zákaz viesť motorové vozidlá alebo ten, komu nebolo rozhodnutím dopravného inšpektorátu odobraté vodičské oprávnenie alebo zadržaný vodičský preukaz.

*Na základe uvedeného možno prijať záver, že ustanovenie nových (a treba povedať, že prísnejších) podmienok na vydanie inštruktorského oprávnenia pre žiadateľov po účinnosti novej právnej úpravy nemožno považovať za rozporné s Ústavou Slovenskej republiky. Ustanovenie nových podmienok na vydanie inštruktorského oprávnenia z hľadiska súladu s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je potrebné posudzovať aj v nadväznosti na predchádzajúcu právnu úpravu (zák. č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách - § 100 ods. 3), podľa ktorej držiteľovi inštruktorského oprávnenia nevznikal právny nárok na jeho predĺženie. Iná je otázka, či zmena podmienok aj pre žiadateľov, ktorí už boli držiteľmi inštruktorského oprávnenia (dokonca opakovane) podľa predchádzajúcich právnych úprav a túto činnosť aj vykonávali, je odôvodniteľná s ohľadom na ochranu dobromyseľne nadobudnutých práv, prípadne i na požiadavku právnej istoty.»*

Vyjadrenie ministra k návrhu navrhovateľa bolo ústavnému súdu doručené 18. septembra 2007. Z jeho obsahu vyplýva, že vláda, zastúpená ministerstvom, súhlasí s návrhom navrhovateľa a navrhuje, aby ústavný súd v tomto konaní vyniesol tento nález:

*„Ustanovenie § 8 ods. 6 písm. b) zákona č. 93/2005 Z. z. o autoškolách a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“*

V odôvodnení tohto návrhu vlády, zastúpenej ministerstvom, sa okrem iného uvádza:

*«Generálny prokurátor Slovenskej republiky ako navrhovateľ (ďalej len navrhovateľ) v konaní vedenom pred Ústavným súdom Slovenskej republiky pod spisovou značkou PL. ÚS 67/07 namieta nesúlad ustanovenia § 8 ods. 6 písm. b) zákona č. 93/2005 Z. z. o autoškolách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o autoškolách) v časti týkajúcej sa zahľadania uloženej sankcie zákazu činnosti viesť motorové vozidlo s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.*

*V citovanom ustanovení zákona o autoškolách bolo zahľadanie sankcie zákazu činnosti viesť motorové vozidlo, ktorá sankcia bola uložená podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o priestupkoch), stanovené ako jeden z predpokladov, kedy sa môže žiadateľ o inštruktorské oprávnenie považovať za*

*bezúhonného, ktorá bezúhonnosť je v ustanovení § 8 ods. 2 písm. c) citovaného zákona jednou z podmienok na udelenie inštruktorského oprávnenia.*

*Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety Ústavy Slovenskej republiky, Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.*

*Podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.*

*Podľa čl. 35 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností.*

*Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 je presadenie koncepcie materiálneho štátu, teda princíp právnej istoty a princíp spravodlivosti.*

*„Jednou z nevyhnutných súčastí obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom....“ (PL. ÚS 15/98).*

*Zákon o priestupkoch, na základe predovšetkým ktorého sa sankcie za priestupky ukladajú, vo svojich ustanoveniach neupravuje možnosť zahľadania sankcií za uložené priestupky a to ani v prípade sankcie zákazu činnosti viesť motorové vozidlo. Táto možnosť nevyplýva ani zo žiadneho iného právneho predpisu v Slovenskej republike.*

*Je nepochybne v rozpore s princípom právnej istoty, ak právo zakotvené v ústave, v danom prípade právo na podnikanie (čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), je podmienené splnením podmienky (čl. 35 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky), ktorá je objektívne podľa platného právneho poriadku nesplniteľná.*

*Z uvedených dôvodov súhlasíme s návrhom generálneho prokurátora Slovenskej republiky.»*

## **II.**

### **Predmet konania**

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Z návrhu navrhovateľa vyplýva, že úlohou ústavného súdu v tomto konaní je posúdiť (ne)súladiť § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy a s čl. 35 ods. 1 ústavy.

Podľa § 8 ods. 6 zákona o autoškolení za bezúhonného sa na účely rozhodovania o udelení inštruktorského oprávnenia nepovažuje ten,

a) kto bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin alebo za nedbanlivostný trestný čin, ktorého skutková podstata súvisí s dopravou, a jeho trest nebol zahladený, alebo

b) kto sa dopustil priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky pod vplyvom alkoholu alebo inej návykovej látky, alebo komu bola uložená sankcia zákazu činnosti viesť motorové vozidlá a jeho sankcia nebola zahladená.

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Podľa čl. 35 ods. 2 ústavy zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolanií alebo činností.

Navrhovateľ svoje tvrdenie o nesúlade § 8 ods. 6 zákona o autoškolení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy a s čl. 35 ods. 1 ústavy opiera predovšetkým o argument, že zákonodarca podmienil výkon povolania inštruktora v autoškole objektívne nesplniteľnou podmienkou spočívajúcou v preukázaní zahľadania sankcie za priestupok proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky pod vplyvom alkoholu alebo inej návykovej látky alebo za priestupok, za ktorý mu bola uložená sankcia zákazu činnosti viesť motorové vozidlá. Táto podmienka vyplýva z textu napadnutého ustanovenia zákona o autoškolení, keďže „zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ani iný platný právny predpis

*neumožňuje zhladenie sankcií za priestupky či iné obdobné delikty, a to ani vo všeobecnosti, ani zvlášť vo vzťahu k sankcii zákazu činnosti viesť motorové vozidlá“.*

Vláda zastúpená ministerstvom sa stotožňuje s návrhom navrhovateľa a toto svoje stanovisko opiera v zásade o totožný argument ako navrhovateľ.

Z vyjadrenia predsedu národnej rady možno vyvodiť, že sa nestotožňuje s návrhom navrhovateľa, pričom toto stanovisko opiera predovšetkým o nasledovné argumenty:

1. Argument, že základné právo podľa čl. 35 ods. 1 ústavy nie je absolútne, keďže v zmysle čl. 35 ods. 2 ústavy zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností, pričom podľa čl. 51 ods. 1 ústavy sa tohto práva možno *„Domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“*. V nadväznosti na uvedené predseda národnej rady zdôrazňuje, že *„ustanovenie nových (a treba povedať, že prísnejších) podmienok na vydanie inštruktorského oprávnenia pre žiadateľov po účinnosti novej právnej úpravy nemožno považovať za rozporné s Ústavou Slovenskej republiky“*.

2. Argument, že *„... inštruktorské preukazy sú podľa platnej právnej úpravy (§ 10 ods. 1 zákona č. 93/2005 Z. z.) a aj podľa predchádzajúcej právnej úpravy (§ 100 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov) vydávané len na dobu určitú, čo znamená, že oprávnenie vykonávať činnosť inštruktora autoškoly je časovo ohraničené a po skončení tejto lehoty musí žiadateľ znovu splniť zákonom ustanovené podmienky a to buď tie isté alebo celkom odlišné ak došlo k zmene príslušných právnych predpisov ako je to aj v tomto prípade, keď sa zmenili kritériá bezúhonnosti“*.

3. Predseda národnej rady nespochybňuje záver navrhovateľa, že podľa zákona o priestupkoch ani iného platného právneho predpisu sankcie za priestupok nemožno zhladiť, ale s poukazom na § 8 ods. 6 písm. a) zákona o autoškolách upozorňuje, že Trestný zákon inštitút zhladenia upravuje v § 92 a 93, pričom *„... Medzi týmito trestami sú*

*aj peňažný trest (písm. d/), trest prepadnutia veci (písm. f/) a trest zákazu činnosti (písm. g/), teda tresty, ktorých charakter je obdobný so sankciami, ktoré možno uložiť za priestupok podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch“.*

### **III.**

#### **Východiská na rozhodovanie ústavného súdu**

Vzhľadom na namietaný rozpor § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy ústavný súd považoval za potrebné poukázať na svoje kľúčové právne názory k obsahu, interpretácii a uplatňovaniu všeobecného princípu právneho štátu, ktorý je ako fundamentálny princíp zaväzujúci všetky orgány verejnej moci vyjadrený v čl. 1 ods. 1 prvej vete ústavy.

*V prvom rade považoval ústavný súd za potrebné pripomenúť svoju stabilizovanú judikatúru, podľa ktorej „príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy (t. j. aj všeobecný princíp právneho štátu) je potrebné rešpektovať aj pri prijímaní každého zákona Národnej rady Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či ide o zákon, ktorým sa určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát, alebo o zákon, ktorým sa mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca zákonná úprava určitých spoločenských vzťahov“ (napr. PL. ÚS 38/ 95, PL. ÚS 25/00). Z judikatúry ústavného súdu tiež vyplýva, že každý zákon by mal spĺňať požiadavky, ktoré sú vo všeobecnosti kladené na akúkoľvek zákonnú úpravu v právnom štáte a ktoré možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 1/04).*

Navrhovateľ vo svojom návrhu s odkazom na judikatúru ústavného súdu (I. ÚS 17/99, I. ÚS 10/98) výslovne poukazuje na princíp právnej istoty a uvádza, že „Ustanovenie čl. 1 ods. 1 vety prvej Ústavy ukladá všetkým štátnym orgánom - a teda aj zákonodarcovi - povinnosť chrániť princípy materiálneho právneho štátu, medzi ktoré patrí aj právna istota. Povinnosťou zákonodarcu je preto zabezpečiť svojou činnosťou reálnu možnosť uplatnenia práv tými subjektami, ktorým boli priznané“.

Princíp právnej istoty je nepochybne neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu zaručeného čl. 1 ods. 1 ústavy (mutatis mutandis 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 súvislosti s princípom právnej istoty vo svojej judikatúre už viackrát uviedol, že s jeho uplatňovaním v právnom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem [PL. ÚS 15/98 (tiež napr. PL. ÚS 1/04, alebo PL. ÚS 8/04)].

V súvislosti s princípom právnej istoty a ochrany dôvery občanov (subjektov práva) v právny poriadok ústavný súd vo svojej judikatúre konštantne pripomína, že jeho súčasťou je aj zákaz retroaktivity, t. j. zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov, ich častí, resp. ich jednotlivých ustanovení (napr. PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 6/04), pričom rozlišuje medzi pravou a nepravou retroaktivitou.

*Za nepravú retroaktivitu ústavný súd považuje stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia jej 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, PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 25/05). O nepravú retroaktivitu ide 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, PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 25/05).*

Ústavný súd už 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 vyžadovať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu“ (PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 28/00). To znamená, že nepravú retroaktivitu nepovažuje za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov (PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 25/05).

Podľa názoru ústavného súdu je v posudzovanom prípade žiaduce zohľadniť aj princíp, resp. zásadu primeranosti (proporcionality), ktorý podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu (napr. PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 49/03 alebo PL. ÚS 1/04) tiež patrí medzi ústavné princípy vlastného právnemu štátu.

K požiadavkám vyplývajúcim z princípu (zásady) proporcionality sa ústavný súd vyjadril obširnejšie najmä v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 3/00, keď okrem iného uviedol, že „Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné.

Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti - cieľ musí byť v súlade s prostriedkom.

Nevyhnutnosť znamená, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný cieľ pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom“.

Zovšeobecňujúc možno vo vzťahu k princípu (zásade) proporcionality z doterajšej judikatúry ústavného súdu vyvodit', že obmedzenie, resp. zasahovanie do ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (mutatis mutandis PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02 alebo I. ÚS 193/03).

Vo vzťahu k čl. 35 ods. 1 ústavy predseda národnej rady vo svojom vyjadrení poukázal na právny názor ústavného súdu vyjadrený v konaní sp. zn. PL. ÚS 37/99, podľa ktorého „Podľa čl. 35 ods. 2 ústavy zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností. Ústava tak zaručuje každému právo na slobodnú voľbu povolania, a to už od štádia prípravy naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Pripúšťa však možnosti zákonom ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání a činností“. Ústavný súd tento svoj právny názor nijako nespochybňuje, ale naopak z neho i naďalej vychádza. Považuje však za potrebné upozorniť, že predseda národnej rady vo svojom vyjadrení „opomenul“ skutočnosť, že ústavný súd práve nálezom sp. zn. PL. ÚS 37/99 z 25. mája 1999 vyslovil nesúlad § 36 ods. 2 písm. p) a § 70 ods. 1 zákona č. 140/1998 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach, o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 220/1996 Z. z. o reklame v znení zákona č. 104/1999 Z. z. s viacerými ustanoveniami ústavy okrem iného aj z dôvodu, že citovaný zákon ustanovil pre právnické osoby, ktoré sú držiteľmi povolenia na poskytovanie lekárenskej starostlivosti pre jej ďalší výkon, objektívne nesplniteľné podmienky.

V nadväznosti na uvedené ústavný súd zdôrazňuje, že pri každom obmedzení základných práv a slobôd, a teda aj v posudzovanom prípade, musí zákonodarca brať na zreteľ ústavné príkazy a limity vyplývajúce z iných ústavných noriem a tiež (a najmä) z ústavných princípov vrátane princípu právnej istoty a princípu proporcionality.

#### **IV.**

#### **Záverý ústavného súdu**

Aplikujúc právne názory a východiská uvedené v časti III odôvodnenia tohto nálezu na posudzovaný prípad namietaného nesúladu § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškólách v čl. 1 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy ústavný súd dospel k nasledovným záverom:

1. V nadväznosti na svoju doterajšiu judikatúru ústavný súd nespochybňuje oprávnenie zákonodarcu ustanoviť formou zákona nové a aj prísnejšie podmienky, ktoré musí žiadateľ o vydanie inštruktorského oprávnenia splniť, a to ani v prípade, ak by nové podmienky museli splniť aj držiteľia inštruktorských oprávnení vydaných na základe predchádzajúcej úpravy, o čo sa opiera vo svojom vyjadrení aj predseda národnej rady. V danom prípade by išlo (ide) „len“ o nepravú retroaktivitu, ktorá je pri preukázaní verejného záujmu na novej - prísnejšej právnej úprave - a pri rešpektovaní ústavných princípov v právnom štáte v zásade akceptovateľná. Vzhľadom na skutočnosť, že navrhovateľ spätne pôsobenie napadnutej právnej úpravy nenamietal, ústavný súd nepovažoval za potrebné sa touto otázkou v tomto konaní podrobnejšie zaoberať, aj keď nový zákon o autoškolách takéto ustanovenie obsahuje (pozri § 22 ods. 4 v nadväznosti na § 8 ods. 2 zákona o autoškolách).

2. Za kľúčovú z hľadiska posudzovania danej veci považoval ústavný súd predovšetkým skutočnosť, že zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov ani nijaký iný platný a účinný zákon nepozná inštitút zahľadania, t. j. priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky pod vplyvom alkoholu alebo inej návykovej látky ani priestupky, za ktoré bola uložená sankcia zákazu činnosti viesť motorové vozidlá, ktoré sú uvedené v napadnutom ustanovení § 8 ods. 5 písm. a) zákona o autoškolách, nemožno podľa platného právneho poriadku Slovenskej republiky zahladiť.

3. Zo zákona o autoškolách vyplýva, že nevyhnutnou podmienkou, ktorú musia žiadatelia o udelenie inštruktorského oprávnenia, t. j. oprávnenia vykonávať v autoškolách výučbu a výcvik [§ 1 písm. b) zákona o autoškolách], je preukázanie bezúhonnosti [§ 8 ods. 2 písm. c) v spojení s § 8 ods. 6 zákona o autoškolách].

4. Vzhľadom na skutočnosť, že v právnom poriadku Slovenskej republiky neexistuje inštitút zahľadania priestupkov, nemožno zahladiť ani priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky pod vplyvom alkoholu alebo inej návykovej látky, ani priestupky, za ktoré bola uložená sankcia zákazu činnosti viesť motorové vozidlá. Z toho

vyplýva, že fyzické osoby, ktoré sa kedykoľvek v minulosti dopustili takýchto priestupkov, nemôžu a nebudú môcť nikdy v budúcnosti za platnosti a účinnosti úpravy podľa § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách splniť zákonné podmienky na udelenie inštruktorského povolenia. Inak povedané, napadnutým ustanovením zákona o autoškolách sa týmto osobám ustanovila objektívne nesplniteľná podmienka na udelenie inštruktorského oprávnenia. Kľúčovou úlohou ústavného súdu v tomto konaní je posúdiť, či ustanovenie takejto podmienky na udelenie inštruktorského oprávnenia, ktorá znemožňuje dotknutej skupine fyzických osôb získať v budúcnosti inštruktorské oprávnenie z dôvodu, že sa v minulosti dopustili označených priestupkov, je pri zohľadnení verejného záujmu na tom, aby inštruktorskú činnosť v autoškolách vykonávali len odborne a inak („eticky“) spôsobilé osoby, v právnom štáte akceptovateľné a udržateľné.

Nad rámec uvedeného ústavný súd v okolnostiach posudzovanej veci poznamenal, že k ustanoveniu objektívne nesplniteľnej podmienky na udelenie inštruktorského oprávnenia podľa napadnutého ustanovenia § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách došlo zrejme skôr z dôvodu „legislatívneho pochybenia“ zákonodarcu, ako jeho vedomého zámeru. Táto skutočnosť je ale z hľadiska posudzovania ústavnosti napadnutého ustanovenia zákona o autoškolách irelevantná. Podstatné sú totiž právne účinky, ktoré vyvoláva.

5. Z ustanovenia § 8 ods. 6 písm. a) zákona o autoškolách možno vyvodíť, že fyzické osoby, ktoré boli v minulosti právoplatne odsúdené za úmyselný trestný čin alebo za nedbanlivostný trestný čin, ktorého skutková podstata súvisí s dopravou, môžu splniť zákonné podmienky na udelenie inštruktorského oprávnenia po tom, ako im bude trest zahladený, keďže Trestný zákon pozná inštitút zahľadania odsúdenia trestov uložených podľa tohto zákona (§ 92 a § 93 Trestného zákona). Ústavný súd v tejto súvislosti považoval za nevyhnutné zdôrazniť, že v právnom poriadku Slovenskej republiky je základným kritériom rozčlenenia (klasifikácie) protiprávnych činov na priestupky a trestné činy (prečiny a zločiny) intenzita ich závažnosti, resp. škodlivosti (z hľadiska ich účinkov). Závažnosť protiprávneho činu predstavuje pritom materiálny korektív, ktorý umožňuje diferencovať protiprávne činy na priestupky a trestné činy, resp. tieto v rámci ďalšieho rozčlenenia na prečiny a zločiny. Pritom je nespochybniteľné, že ako priestupky sa

v právnom poriadku Slovenskej republiky vymedzujú také protiprávne činy (konania, resp. opomenutia), ktorých závažnosť (škodlivosť) je nižšia ako závažnosť (škodlivosť) protiprávnych činov, ktorých skutkové podstaty sú vymedzené v Trestnom zákone, t. j. trestných činov (prečinov a zločinov).

6. Vychádzajúc zo skutočnosti, že v zmysle § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách fyzické osoby, ktoré sa kedykoľvek v minulosti dopustili priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky pod vplyvom alkoholu alebo inej návykovej látky, alebo priestupku, za ktorý im bola uložená sankcia zákazu činnosti viesť motorové vozidlá, nebudú môcť nikdy v budúcnosti podľa platnej a účinnej úpravy získať inštruktorské oprávnenie, a naopak fyzické osoby, ktoré boli v minulosti právoplatne odsúdené za úmyselný trestný čin alebo za nedbanlivostný trestný čin, ktorého skutková podstata súvisí s dopravou v zmysle § 8 ods. 6 písm. a) zákona o autoškolách, budú môcť inštruktorské oprávnenie získať po tom, ako im budú následky tohto odsúdenia podľa § 92a § 93 Trestného zákona zahladené, ústavný súd dospel k záveru, že úprava obsiahnutá v napadnutom ustanovení § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách je v rozpore s princípom právnej istoty, ktorý je imanentnou súčasťou princípov právneho štátu, keďže je neracionálna a nespravodlivá voči dotknutým fyzickým osobám vzhľadom na text § 8 ods. 6 písm. a) zákona o autoškolách. Podľa ústavného súdu, je napadnutá úprava aj v rozpore s princípom, resp. zásadou primeranosti (proporcionality), ktorý podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu tiež patrí medzi ústavné princípy vlastné právnemu štátu, keďže v danom prípade zákonodarca použil prostriedky [podmienky na výkon inštruktorského povolania podľa § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách], ktoré sú vzhľadom na text § 8 ods. 6 písm. a) zákona o autoškolách zjavne neprimerané sledovanému cieľu (cieľu, aby inštruktorské povolanie vykonávali len osoby s príslušnou odbornou spôsobilosťou a primeranou „etickou výbavou“), t. j. narušil požiadavku primeraného (spravodlivo) vyváženého vzťahu medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom. Ústavný súd opierajúc sa o tento záver rozhodol, že ustanovenie § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

7. Inštruktorskú činnosť (povolanie) podľa príslušných ustanovení zákona o autoškolách môžu vykonávať dotknuté fyzické osoby ako podnikateľskú činnosť a aj ako inú zárobkovú činnosť, t. j. ide o činnosť, ktorú možno subsumovať pod základné právo podnikateľ a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Právo podnikateľ a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť možno v zmysle čl. 35 ods. 2 ústavy obmedziť, resp. zákonom možno ustanoviť podmienky na podnikanie, ako aj uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti. Pri obmedzovaní, ako aj ustanovovaní podmienok podnikania a uskutočňovania inej zárobkovej činnosti musí zákonodarca rešpektovať ústavné limity, ktoré okrem iného a predovšetkým spočívajú v rešpektovaní ústavných princípov. Keďže podmienky na výkon inštruktorskej činnosti ustanovené v zmysle § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách ústavný súd vyhodnotil ako také, ktoré sú v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy, musel logicky dospieť aj k záveru, že napadnutá právna úprava je aj v rozpore s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy, keďže zákonom ustanovené podmienky na výkon inštruktorskej činnosti v danom prípade nerešpektujú ústavné limity vyplývajúce z princípov právneho štátu. Na tomto základe ústavný súd rozhodol, že § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškolách nie je v súlade ani s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

Vychádzajúc z citovaného bude povinnosťou národnej rady do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť § 8 ods. 6 písm. b) zákona o autoškólách do súladu s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy a s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy. Ak tak národná rada v tejto lehote neurobí, stratí napadnuté ustanovenie zákona o autoškólách po uplynutí tejto lehoty platnosť.

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

V Košiciach 6. februára 2008