



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 19/2014-21

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 10. septembra 2014 predbežne prerokoval návrh skupiny 47 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej JUDr. Ing. Miroslavom Kadúcom, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 17 ods. 1 písm. g), § 43 ods. 1 a § 51 ods. 4 písm. d) v spojení s § 51 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 29 ods. 1 a čl. 29 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a takto

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

1. Návrh skupiny 47 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 17 ods. 1 písm. g), § 43 ods. 1 a § 51 ods. 4 písm. d) zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **n e v y h o v u j e .**

## Odôvodnenie:

### I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 4. júna 2014 doručený návrh skupiny 47 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 37 ods. 1 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“). Navrhovatelia ústavnému súdu navrhli rozhodnúť o nesúlade § 17 ods. 1 písm. g), § 43 ods. 1 a § 51 ods. 4 písm. d) v spojení s § 51 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poľovníctve“) s čl. 29 ods. 1 a čl. 29 ods. 3 ústavy.

Hneď v úvode dôvodov svojho návrhu navrhovatelia s poukazom na právne zakotvenie existencie Slovenskej poľovníckej komory (ďalej len „komora“) zdôrazňujú, že napadnutá právna úprava predstavuje obmedzenie združovacieho práva, lebo *„jeho súčasný výkon je podmienený povinným členstvom v samosprávnom poľovníckom orgáne – v komore“*. Argumentujú tiež v prospech záveru, že vytváranie poľovníckych organizácií je prejavom realizácie združovacieho práva, a na podporu tohto svojho názoru poukazujú na dikciu vybraných ustanovení zákona o poľovníctve, na dôvodovú správu k tomuto zákonu i na judikatúru ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/2010. Osobitne pritom akcentujú právny názor, podľa ktorého *„združenia, ktoré vznikajú realizáciou združovacieho práva sú súkromnoprávnymi inštitútmi. Táto ich základná charakterová črta ich predurčuje k tomu, že sú oddelené od štátu, čo v praxi znamená, že štát nemôže zasahovať do ich fungovania. Na úseku poľovníctva sú nositeľmi týchto kvalitatívnych znakov práve poľovnícke organizácie. Naopak, poľovnícku komoru je možné považovať za verejnoprávny subjekt – je to verejnoprávna korporácia založená na záujmovom princípe vykonávajúca úlohy v oblasti verejnej správy. Takáto povaha priamo stanovuje jej bližší vzťah ku štátu a jeho úlohám. V organizáciách tohto druhu je bežne zákonom stanovené povinné členstvo.*

*Napadnutá právna úprava vytvára spojením uvedených dvoch rozličných koncepcií nový hybridný typ organizačnej štruktúry, ktorá je kombináciou súkromnoprávneho (združenie) a verejnoprávneho inštitútu (samosprávny orgán korporátneho typu). Vytvorenie takejto právnej úpravy je neštandardné z toho dôvodu, že oba inštitúty sú vzhľadom na odlišné zásady regulujúce jednotlivé právne odvetvia nekompatibilné. Pokým inštitút združení je vytvorený na zásade dobrovoľnosti, členstvo vo verejnoprávných komorách je naopak riadené zásadou povinného zákonného členstva. O nekompatibilite oboch inštitútov sa vyjadril aj Ústavný súd SR, keď v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/08 zdôraznil, že právo na slobodu združovania sa nevzťahuje na zakladanie verejnoprávných inštitúcií a združení ako napríklad korporácií verejného práva. Podľa navrhovateľov by bolo legitímne rozhodnutie vytvoriť reguláciu výkonu poľovníckeho práva formou zjednotenej samosprávnej organizácie za predpokladu neexistencie súkromnoprávneho prvku, resp. naopak, teda reguláciu na báze realizácie práva na slobodné združovania bez ingerencie verejnej moci.“.*

**Ďalej navrhovatelia poukazujú na iné subjekty korporatívneho charakteru s tým, že „v platnom právnom systéme Slovenskej republiky je mimo poľovníckej sféry existencia modelu, ktorý by spájal výkon združovacieho práva s povinným členstvom v samosprávnom orgáne skôr raritou. V rámci výkonu samosprávy síce existujú subjekty, u ktorých je povinné členstvo bežné, avšak tieto subjekty sú verejnoprávnymi korporáciami záujmovej samosprávy typovo patriacimi medzi profesijné komory. Medzi profesijné komory s povinným členstvom patria napríklad Slovenská advokátska komora, Komora daňových poradcov alebo Slovenská komora audítorov. Okrem uvedených profesijných komôr existujú aj také komory, ktoré síce súvisia s výkonom určitého povolania, avšak členstvo je založené na dobrovoľnom princípe, ako napríklad v Slovenskej lekárskej komore... Pri oboch modeloch však platí, že hlavným poslaním stavovskej (profesijnej) komory je chrániť profesijné záujmy svojich členov a dohliadať nad profesionalitou výkonu ich činnosti, jej súladu s právom a morálkou. (Machajová, J.: Všeobecné správne právo. 6. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012. s. 159).**

*Uvedené znaky však nie je možné aplikovať na poľovnícku komoru, keďže jej existencia nesúvisí s výkonom slobodného povolania a jej zaradenie medzi profesijné komory sa javí byť nevhodným analogickým krokom. Navrhovatelia sú presvedčení, že je nevyhnutné vnímať základné kvalitatívne rozdiely medzi výkonom práv poľovníctva a výkonom slobodných povolanií. Medzi tieto odlišnosti patrí nielen skutočnosť, že v prípade výkonu slobodných povolanií je regulovaná zárobková činnosť členov komory, ale aj fakt, že striktnjšou reguláciou je dosiahnutá aj zvýšená ochrana tretích osôb...“.*

*Navrhovatelia argumentujú aj porovnaním poľovníckeho práva s právom rybárskym podľa zákona č. 139/2002 Z. z. o rybárstve v znení neskorších predpisov zdôrazňujúc pravidlo, podľa ktorého rybárske právo patrí štátu. Pritom „lov v rybárskych revíroch je umožnený len osobám, ktoré sú držiteľmi platného rybárskeho lístka a platného povolenia na rybolov... rybársky lístok vydáva obec... Vydanie rybárskeho lístka je výkonom štátnej správy... Na konkrétny lov je potrebné aj povolenie na rybolov, ktoré vydáva užívateľ... Okrem splnenia uvedených dvoch kumulatívnych podmienok... nie je potrebné spĺňať ďalšie zákonné kritériá, ktoré by boli nutným predpokladom pre výkon tohto aspektu rybárskeho práva. Napriek tomu, že rybárske právo je ex lege definované ako právo štátu, jeho úprava je vzhľadom na subjekty, ktoré toto právo vykonávajú menej rigidná, než úprava výkonu poľovníckeho práva – k získaniu rybárskeho lístka a povolenia na rybolov sa nevyžaduje žiadne povinné členstvo v komore alebo inom subjekte orgánu verejnej správy.*

*V rámci výkonu rybárskeho práva tak konzekventne neexistuje ani žiadne zákonné obmedzenie združovacieho práva, ktoré súvisí s týmto výkonom – osoby realizujúce rybárske právo sa môžu bez obmedzenia združovať za účelom výkonu tohto práva. Dôkazom je aj existencia Slovenského rybárskeho zväzu, ktorý v zmysle úvodných ustanovení svojich stanov združuje občanov v súlade so zákonom č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov...“.*

*Navrhovatelia sú taktiež presvedčení, že kritizovaná právna úprava nenapĺňa podmienku nevyhnutnosti obmedzenia výkonu práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 ods. 3 ústavy. Poukazujú v tejto súvislosti na ustanovenia zákona o poľovníctve regulujúce úlohy komory a skúmajú ich súvis s inštitútom povinného členstva v komore. Súčasne vychádzajú z rozhodnutia Ústavného súdu Maďarska, ktorý skúmal, „či vykonáva poľovnícka komora taký druh verejnej činnosti, ktorý by musel byť podmienený povinným*

členstvom. Po posúdení všetkých zákonných úloh v rámci výkonu verejnej správy, ktoré komora na úseku poľovníctva plnila, vyplynulo, že žiadna z týchto úloh... nie je takou spoločenskou činnosťou, ktorá by musela byť nevyhnutne podmienená povinným členstvom v komore.“. Zhrňujúco potom navrhovatelia formulujú záver, podľa ktorého „žiadna z verejných úloh komory nemá taký charakter, ktorý by vyžadoval povinné členstvo v komore“.

Navrhovatelia skúmajú aj ďalšiu ústavnú podmienku obmedzenia výkonu práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 ods. 3 ústavy, ktorou je existencia konkretizovaného konfliktného záujmu. Citujúc z dôvodovej správy k zákonu o poľovníctve konštatujú, že sú v nej „vedené niektoré dôvody, ktoré by mohli byť z ústavnoprávneho pohľadu relevantné (verejnoprávny a bezpečnostný rozmer; zásah do prírodného prostredia ako bohatstva štátu) a navrhovatelia uznávajú, že z pohľadu viacerých aspektov výkonu poľovníckych práv je legitímne požadovať určitý stupeň regulácie tohto druhu spoločenskej činnosti.

Zároveň sú však presvedčení, že napriek tomu, že nová práva úprava sledovala legitímny cieľ, prostriedok, ktorý zákonodarca zvolil nebol primeraný, vzhľadom na možnosť iných, menej invazívnych... spôsobov dosiahnutia stanoveného cieľa. Navrhovatelia sú toho názoru, že zákonná regulácia výkonu poľovníckeho práva, v ktorej by absentovalo povinné členstvo v komore, je rovnako efektívnym prostriedkom ako súčasná práva úprava, pričom by predstavovala výrazne menej intenzívnejší zásah do združovacieho práva...

Okrem toho je nutné pripomenúť, že v zákone o poľovníctve sa nachádza viacero právnych noriem, ktoré regulujú výkon práva poľovníctva, pričom nesúvisia s členstvom v komore. Dohľad nad dodržiavaním týchto ustanovení vykonáva celý systém orgánov štátnej správy na úseku poľovníctva, ktoré vykonávajú svoju pôsobnosť všeobecne, bez ohľadu na členstvo osôb vykonávajúcich poľovnícke právo v komore.

Aj keď predchádzajúce skutočnosti ešte viac zvyrazňujú neodôvodnenosť a protiústavnosť napadnutej právnej úpravy, finálne posúdenie splnenia tretej podmienky nie je, vzhľadom na nesplnenie predchádzajúcej podmienky, nutné.“.

*V závere dôvodov svojho návrhu navrhovateľa sumarizujú, že v prípade napadnutej právnej úpravy „nedošlo k splneniu druhej podmienky stanovenej v čl. 29 ods. 3 Ústavy SR. Keďže sa jedná o kumulatívne podmienky, v aplikačnej praxi to znamená, že musia byť splnené všetky súčasne a nedodržanie čo i len jednej z nich spôsobí protiústavnosť obmedzenia.*

*Vychádzajúc z uvedeného interpretačného a aplikačného pravidla a dôkazov predložených v predchádzajúcich bodoch je možné konštatovať, že v prípade predmetných ustanovení zákona o poľovníctve naozaj došlo k nedovolenému a protiústavnému obmedzeniu práva slobodne sa združovať.“.*

Navrhovateľa formulujú petit svojho návrhu takto:

*„Ustanovenia § 17 ods. 1 písm. g), § 43 ods. 1 a § 51 ods. 4 písm. d) v spojení s § 51 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 29 ods. 1 a čl. 29 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.“*

Súčasne navrhovateľa navrhujú pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o poľovníctve, pričom vo veci zdôvodnenia ohrozenia práva slobodne sa združovať ako podmienky podľa čl. 125 ods. 2 ústavy „odkazujú Ústavný súd SR na predchádzajúce body tohto návrhu, ktoré obsahujú argumenty dokazujúce existenciu tohto ohrozenia“.

## II.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou...

Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až f) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy i podľa § 18 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde ústavný súd začne konanie, ak návrh podá najmenej päťina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Ústavný súd návrh na začatie konania prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu navrhovateľov konštatoval, že navrhovatelia sú podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde aktívne legitimovaní na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, pričom ich návrh obsahuje všetky náležitosti ustanovené zákonom o ústavnom súde. Na základe tohto zistenia ústavný súd dospel k záveru, že nie sú dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, a preto ho prijal na ďalšie konanie podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde (bod 1 výroku tohto uznesenia).

### III.

Skupina poslancov predložila aj návrh, aby ústavný súd súčasne s prijatím ich návrhu na ďalšie konanie podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení zákona o poľovníctve.

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

Podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie

konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, môže uznesením pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (ďalej len „základné práva alebo slobody“), ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže rozhodnúť o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení aj na návrh účastníka konania. Návrh na pozastavenie účinnosti musí obsahovať konkretizáciu a spôsob ohrozenia základných práv alebo slobôd alebo skutočnosti, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. O tomto návrhu rozhodne ústavný súd bez zbytočného odkladu.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o poľovníctve skupina poslancov odôvodňuje takto:

*„Navrhovatelia v predmetnej veci v rámci svojho návrhu argumentujú ohrozením základných práv a slobôd – in concreto ohrozením práva na slobodné združovanie – a vo veci zdôvodnenia existencie tohto ohrozenia, ktoré spočíva v obmedzovaní výkonu uvedeného ústavného práva na slobodné združovanie, odkazujú Ústavný súd SR na predchádzajúce body tohto návrhu, ktoré obsahujú dôsledné argumenty dokazujúce existenciu tohto ohrozenia.“*

V súvislosti s rozhodovaním o návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o poľovníctve ústavný súd zdôrazňuje, že k uplatneniu svojej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje vo svojej doterajšej judikatúre len v dostatočne odôvodnených prípadoch, a pritom celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsob ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že ide o tvrdenie navrhovateľov, ktoré možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené (napr. PL. ÚS 13/09).

Navrhovatelia svoj návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých zákonných ustanovení odôvodnili v podstate odkazom na dôvody, na ktorých založili svoj petit vo veci samej. Stotožňujú teda formulované dôvody nesúlady s ústavou s dôvodmi na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení. Akceptovanie takto odôvodneného návrhu by znamenalo, že ústavný súd v každom prípade prijatia návrhu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy na ďalšie konanie musí rozhodnúť aj o pozastavení účinnosti namietaných ustanovení právnych predpisov. Citovaná ústavná ani zákonná úprava však tejto konštrukcii nezodpovedá.

V danom prípade ústavný súd nezistil dôvody alebo okolnosti, ktoré by pri prijatí návrhu na ďalšie konanie mali viesť k uplatneniu jeho právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy, a zároveň vyhodnotil návrh navrhovateľov na pozastavenie účinnosti označených ustanovení zákona o poľovníctve ako nedostatočne odôvodnený, keďže v ňom absentujú konkretizácia a spôsob ohrozenia základných práv alebo slobôd, ako aj skutočnosti, ktoré by preukazovali, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde, preto tomuto návrhu skupiny poslancov nevyhovelo (bod 2 výrokovej časti tohto rozhodnutia).

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

V Košiciach 10. septembra 2014