



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 19/2023-23

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátom JUDr. Petrom Kubinom, Bottova 2A, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 55 ods. 1 v časti „*Súd prideliuje veci vydaním poverenia na vykonanie exekúcie rovnomerne jednotlivým exekútorom náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených ministerstvom tak, aby bola vylúčená možnosť ovplyvňovania pridelenia vecí. Náhodným výberom sa veci neprideliujú exekútorovi, ktorému bol prerušený výkon funkcie exekútora, ktorému bol pozastavený výkon funkcie exekútora, ktorému výkon funkcie exekútora zanikol alebo ktorému bol ustanovený zástupca*“ a ods. 2 až 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 46 ods. 1, čl. 47 ods. 2, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 55 ods. 2 a s čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 27. septembra 2023 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 55 ods. 1 v časti „*Súd prideliuje veci vydaním poverenia na vykonanie exekúcie rovnomerne jednotlivým exekútorom náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených ministerstvom tak, aby bola vylúčená možnosť ovplyvňovania pridelenia vecí. Náhodným výberom sa veci neprideliujú exekútorovi, ktorému bol prerušený výkon funkcie exekútora, ktorému bol pozastavený výkon funkcie exekútora, ktorému výkon funkcie exekútora zanikol alebo ktorému bol ustanovený*

zástupca“ a ods. 2 až 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „napadnuté ustanovenia“) s čl. 46 ods. 1, čl. 47 ods. 2, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 55 ods. 2 a s čl. 20 ods. 1 ústavy.

I.1. K argumentácii navrhovateľov vo všeobecnosti

2. Návrh na začatie konania namieta nesúlad systémovej zmeny v spôsobe výberu súdnych exekútorov (ďalej len „exekútor“), ku ktorej došlo s účinnosťou od 1. júla 2017 prostredníctvom zákona č. 2/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „novela Exekučného poriadku“), s referenčnými normami ústavy uvedenými v bode 1 tohto uznesenia. Novelou Exekučného poriadku bol totiž nahradený systém dovtedajšieho slobodného výberu exekútora zo strany oprávneného náhodným pridelovaním exekútora zo strany exekučného súdu. Navrhovatelia namietajú nesúlad napadnutých ustanovení s ústavou z viacerých dôvodov.

3. Prvým dôvodom namietaného nesúladu napadnutých ustanovení je skutočnosť, že právnymi účinkami napadnutých ustanovení je podľa názoru navrhovateľov taký zásah do základného práva oprávnených v exekučnom konaní na súdnu a inú právnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy), v prípade ktorého absentuje legitímny dôvod a ktorý je v konečnom dôsledku aj neprimeraný. Navrhovatelia argumentujú, že v dôsledku napadnutých ustanovení sa reálna dostupnosť právnej ochrany judikovaných pohľadávok (nárokov) oprávnených oslabila, a to najmä so zreteľom na ich celkovú nižšiu vymožitelnosť, ako aj so zreteľom na dlhšiu dobu trvania exekučného konania a vyššie náklady oprávnených s exekučným konaním spojené. Ciele sledované napadnutými ustanoveniami, aj keby boli legitímne, by bolo podľa navrhovateľov možné dosiahnuť inými, primeranejšími prostriedkami. Navrhovatelia stručne argumentujú aj tým, že systém výberu exekútorov zavedený napadnutými ustanoveniami zasahuje do práva oprávnených na právnu pomoc (čl. 47 ods. 2 ústavy).

4. V rámci časti návrhu venovaného odôvodneniu neprimeraného zásahu napadnutých ustanovení do základného práva na súdnu a inú právnu ochranu navrhovatelia stručne argumentujú aj možným zásahom do vlastníckeho práva (čl. 20 ods. 1 ústavy). Prostredníctvom odkazov na doktrínálne zdroje, osobitne právnu analýzu vypracovanú autorským kolektívom Katedry ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, polemizujú, či odňatie slobodnej možnosti oprávneného na výber exekútora nepredstavuje zásah do jeho vlastníckeho práva. Zásah do vlastníckeho práva totiž môže byť spôsobený práve obmedzením vôle oprávneného ako vlastníka pohľadávky s pohľadávkou disponovať, a to v dôsledku skutočnosti, že si oprávnený nemôže zvoliť exekútora, ktorý sa o vymoženie jeho pohľadávky pokúsi.

5. Druhý okruh dôvodov namietaného nesúladu napadnutých ustanovení súvisí s postavením exekútorov a ich činnosťou. Navrhovatelia argumentujú, že systémová zmena v spôsobe výberu exekútorov neprimeraným spôsobom zasahuje do základného práva na podnikanie exekútorov (čl. 35 ods. 1 ústavy). Tí aj napriek špecifickému postaveniu danému verejnoprávnymi úlohami, ktoré plnia, majú postavenie slobodného povolania či podnikateľa, čo navrhovatelia dokladajú aj odkazmi na relevantnú judikatúru ústavného súdu. Napadnuté ustanovenia však majú podľa ich

názoru zasahovať do základného práva na podnikanie exekútorov neprimeraným a diskriminačným spôsobom (čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy), pričom týmto zásahom súčasne dochádza k popretiu ústavných princípov hospodárskej súťaže (čl. 55 ods. 2 ústavy), v intenciách posudzovanej veci vo vzťahu k exekučnej činnosti exekútorov.

6. Súčasťou návrhu na začatie konania je aj komparatívna perspektíva problematiky spôsobu výberu exekútora. Navrhovatelia v rámci tejto časti svojho návrhu poukazujú na skutočnosť, že vo väčšine členských štátov Európskej únie disponuje nositeľ judikovanej pohľadávky možnosťou slobodného výberu exekútora. Naopak, v menšine členských štátov sa uplatňuje model pridelenia vecí exekútorom zo strany exekučného súdu. Navrhovatelia zdôrazňujú, že v štátoch, v ktorých exekútori pôsobia ako osoby súkromného práva plniace verejnoprávne úlohy, čo platí podľa navrhovateľov aj v podmienkach Slovenskej republiky, existuje slobodný výber exekútora, zatiaľ čo v štátoch, v ktorých sa postavenie exekútorov skôr blíži k postaveniu štátneho zamestnanca, existuje pridelenie vecí exekútorom. Na základe uvedenej komparácie dochádzajú k záveru, že model zavedený novelou Exekučného poriadku je nielen ojedinelým, ale najmä iracionálnym, neefektívnym a nespravodlivým.

I.2. K namietanému zásahu do práva na súdnu a inú právnu ochranu a do práva na právnu pomoc (nesúladi s čl. 46 ods. 1 a čl. 47 ods. 2 ústavy)

7. V rámci časti návrhu venovaného neprimeranému zásahu napadnutých ustanovení do základného práva na súdnu a inú právnu ochranu a do základného práva na právnu pomoc navrhovatelia v prvom rade argumentujú absenciou legitímneho cieľa, ktorý by zásah realizovaný novelou Exekučného poriadku odôvodňoval. V tejto súvislosti polemizujú s dôvodovou správou k novele Exekučného poriadku, z ktorej vyplýva, že cieľmi zmeny systému výberu exekútora má byť zabezpečenie väčšej miery nestrannosti exekútorov, rovnomerné zaťaženie exekútorov a konsolidácia exekútorských úradov.

8. Spomedzi uvedených cieľov novely Exekučného poriadku (bod 7 tohto uznesenia) navrhovatelia tvrdia, že „*aspoň stopové prvky*“ verejného záujmu spôsobilého predstavovať naliehavú spoločenskú potrebu odôvodňujúcu zásah do základného práva na súdnu a právnu ochranu, resp. do práva na právnu pomoc, ktorý je realizovaný zmenou systému výberu exekútorov, je možné identifikovať len v prípade cieľa spočívajúceho v zabezpečení väčšej miery nestrannosti exekútorov. Aj v kontexte tohto cieľa však spochybňujú jeho skutočne legitímnu povahu, a to najmä so zreteľom na skutočnosť, že dôvodová správa k novele Exekučného poriadku s pojmom „*nestrannosť*“ pracuje veľmi vágne, keďže nešpecifikuje to, v čom má tento atribút spočívať. Zdôrazňujú, že úlohu nestranného arbitra medzi oprávneným a povinným má v exekučnom konaní plniť exekučný súd. Keďže verejným záujmom v rámci exekučného konania je čo najskoršie a najúplnejšie vymożenie judikovanej pohľadávky oprávneného, navrhovatelia majú za to, že zmena systému výberu exekútora v skutočnosti vymożiteľnosť exekučných titulov znižuje.

9. Navrhovatelia taktiež upozorňujú, že garancie zákonného postupu exekútorov, ktoré sa dávajú do súvislosti s požiadavkou na nestrannosť exekútorov, priamo nesúvisia so spôsobom výberu exekútora. Medzi spôsobom výberu exekútora a zákonnosťou jeho postupu teda nie je žiadna vecná súvislosť, čo následne má viesť k záveru, že zrušenie slobodného

výberu exekútora oprávneným nie je legitímnym nástrojom na zabezpečenie zákonnosti postupu exekútora.

10. Ak by aj ústavný súd dospel k záveru, že nestrannosti exekútora, resp. pojmu, s ktorým pracuje dôvodová správa k novele Exekučného poriadku, je možné pripísať povahu legitímneho cieľa obmedzenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu, resp. práva na právnu pomoc, navrhovatelia ďalej argumentujú neprimeranosťou takéhoto zásahu. Uvádzajú totiž, že zvolený nástroj, ktorým sa mala väčšia nestrannosť exekútorov dosiahnuť, nepredstavuje primeraný prostriedok.

11. Navrhovatelia konkrétne argumentujú, že zrušenie slobodného výberu exekútora oprávneným nie je nevyhnutné na zabezpečenie rovnováhy medzi záujmami oprávneného a povinného v exekučnom konaní. Zdôvodňujú to tým, že komplexná zákonná úprava povinností exekútora pri výkone exekučnej činnosti, obsiahnutá najmä v § 4, § 29 a § 30 Exekučného poriadku, je plne spôsobilá normovať činnosť exekútora bez ohľadu na to, či konkrétneho exekútora vyberie oprávnený, alebo bude náhodne pridelený súdom. Všetky povinnosti, ktorým exekútor podlieha, by sa totiž na neho vzťahovali aj v prípade zachovania slobodného výberu konkrétneho exekútora oprávneným.

12. Navrhovatelia namietajú nielen nesúladi napadnutých ustanovení s čl. 46 ods. 1 ústavy garantujúcim základné právo na súdnu a inú právnu ochranu, ale aj s čl. 47 ods. 2 ústavy zaručujúcim právo na právnu pomoc. V rámci tejto časti návrhu polemizujú s takou interpretáciou citovaného ustanovenia ústavy, ktorá ho redukuje len smerom k subjektom poskytujúcim právne služby. Argumentujú teleologickým výkladom, pri ktorého zohľadnení možno právnu pomoc vzťahovať aj na pomoc oprávnenému v exekučnom konaní, ktorú poskytuje exekútor pri výkone exekučného titulu. V tomto kontexte tvrdia, že štátne orgány nie sú oprávnené zbaviť oprávneného práva na výber takej osoby, pri ktorej sa oprávnený domnieva, že mu jej výber poskytne vyhliadky na úspech v konkrétnom exekučnom konaní.

13. Súčasťou argumentácie navrhovateľov týkajúcej sa zásahu napadnutých ustanovení do základného práva na súdnu a inú právnu ochranu sú aj štatistické údaje týkajúce sa reálnej efektivity právnej ochrany oprávnených v exekučnom konaní. Navrhovatelia predkladajú údaje, podľa ktorých malo po prijatí novely Exekučného poriadku dôjsť k výraznému zníženiu úspešnosti exekučných konaní, čo dávajú do súvislosti práve s nahradením slobodného výberu exekútora oprávneným náhodným výberom exekútora zo strany exekučného súdu. Taktiež argumentujú istou nerovnosťou medzi oprávnenými, keďže úspešnosť vymoženía ich judikovanej pohľadávky má do značnej miery závisieť od náhodne vybraného exekútora, ktorý sa bude o jej vymoženie usilovať. Medzi najefektívnejšími a najmenej efektívnymi exekútormi totiž podľa argumentácie navrhovateľov existuje až takmer päťnásobný rozdiel. Tieto rozdiely pritom majú existovať aj v rámci rovnakých obvodov. Navrhovatelia napokon uzatvárajú, že zmena systému výberu exekútora zavedená novelou Exekučného poriadku v konečnom dôsledku vedie k iluzórnej povahe práva na súdnu a inú právnu ochranu, čo následne prispieva k odrádzaniu od využívania právom aprobovaných spôsobov výkonu spravodlivosti (exekučné konanie) v prospech rôznych alternatívnych spôsobov.

I.3. K namietanému zásahu do práva na podnikanie a princípov hospodárskej súťaže (nesúlad s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy)

14. V rámci časti návrhu venovaného neprimeranému zásahu napadnutých ustanovení do základného práva na podnikanie a princípov hospodárskej súťaže navrhovatelia priznávajú, že nie všetky činnosti vykonávané ako podnikanie podliehajú len súkromnoprávnej regulácii. Avšak dodávajú, že zákonodarca nesmie svojvoľne, nad rámec nevyhnutného, zasiahnuť do samotnej podstaty práva na podnikanie. Zákonodarca je podľa navrhovateľov viazaný ústavnou povinnosťou rešpektovať podstatu základného práva na podnikanie a jeho zmysel, ako aj tým, že uložené obmedzenia musí použiť len na ustanovený cieľ a musia platiť pre všetky analogické prípady rovnako.

15. V kontexte základného práva na podnikanie navrhovatelia zdôrazňujú osobitný význam princípu ochrany a podpory hospodárskej súťaže, ktorý sa uplatňuje ako nástroj bezprostrednej ochrany jedného z podstatných prvkov práva na podnikanie. Odkazujúc na relevantnú judikatúru ústavného súdu, navrhovatelia ďalej pripomínajú, že povinnosťou všetkých štátnych orgánov Slovenskej republiky, teda aj Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), je chrániť a podporovať hospodársku súťaž. Taktiež dodávajú, že pri niektorých typoch podnikania na účely vyvažovania medzi viacerými hodnotami a princípmi možno ochranu súťažných prvkov obmedziť, nie však úplne vylúčiť. V posudzovanom prípade, čiže vo vzťahu k nahradeniu slobodného výberu exekútora oprávneným však zákonodarca podľa navrhovateľov z konkrétnej podnikateľskej činnosti, t. j. činnosti exekútora, odstránil hospodársku súťaž v plnom rozsahu a nahradil ju takpovediac modelom centrálného plánovania. Takýmto postupom mal zákonodarca konať v rozpore s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 v spojení s čl. 35 ods. 1 ústavy. To, že exekučnú činnosť exekútorov možno skutočne považovať za činnosť, v rámci ktorej dotknutý subjekt vystupuje ako podnikateľ, navrhovatelia dokladajú aj odkazmi na relevantnú judikatúru ústavného súdu.

16. Súčasťou argumentácie navrhovateľov je aj komparácia postavenia a zákonnej úpravy exekútorov so subjektmi, ktoré majú podobne ako exekútori tiež súkromnoprávnu povahu, no ktoré štát tiež poveril výkonom verejnoprávných úloh. V žiadnom z týchto prípadov však podľa navrhovateľov zákonodarca nepristúpil k takej zákonnej úprave, ktorá by odstraňovala akékoľvek súťažné prvky. Tie navrhovatelia vidia najmä v možnosti slobodného výberu dotknutého subjektu, ktorý bude mať zabezpečiť predmetné verejnoprávne úlohy. Ako príklady uvádzajú zdravotné poisťovne, dôchodkové správcovské spoločnosti či poisťovne zabezpečujúce povinné zmluvné poistenie zodpovednosti za škodu.

17. Vzhľadom na uvedenú komparáciu navrhovatelia dodávajú, že postup zákonodarcu spočívajúci v odstránení systému slobodného výberu exekútora oprávneným je aj v rozpore s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy, keďže išlo o postup v rozpore s požiadavkou rovnosti. Nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 35 ods. 1 ústavy garantujúcim základné právo na podnikanie v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy je podľa navrhovateľov daný tým, že právo usilovať sa v rámci výkonu povolania o dosiahnutie úspechu, a teda byť účastníkom (hoci aj čiastočne obmedzenej) hospodárskej súťaže, zostáva zachované všetkým podnikateľom vykonávajúcim rôzne verejnoprávne úlohy a bezprostredne sa podieľajúcim na ochrane ústavných práv, avšak s výnimkou exekútorov. Tí sú tak jedinými, ktorých zákonodarca z priblíženého práva vyňal.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

18. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavným zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré bol ratifikované spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 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“). Účelom predbežného prerokovania je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh navrhovateľov prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

19. 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, resp. § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde. Z priloženej listiny s podpismi navrhovateľov vyplýva, že návrh na začatie konania podala skupina 31 poslancov národnej rady. Podmienka podľa čl. 130 ods. 1 ústavy, aby návrh podala najmenej pätina poslancov národnej rady, bola nepochybne splnená. Skupina poslancov národnej rady ako navrhovatelia je súčasne riadne zastúpená právnym zástupcom, čoho dokladom je plná moc priložená k návrhu.

20. Z obsahu návrhu na začatie konania vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovatelia v návrhu presne označili jednotlivé ustanovenia právnych predpisov, ktorých nesúlad namietali, a uviedli dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy.

21. Samotné dôvody prípadného nesúladu napadnutých ustanovení uvedené v návrhu ústavný súd považuje za potrebné podrobiť meritórnemu prieskumu. Ten sa bude týka zisťovania, či napadnuté ustanovenia, prostredníctvom ktorých došlo k nahradeniu dovtedajšieho slobodného výberu exekútora zo strany oprávneného náhodným pridelovaním exekútora zo strany exekučného súdu, nepredstavujú neprimeraný, a preto aj ústavne neprípustný zásah do základného práva na súdnu a inú právnu ochranu a do základného práva na právnu pomoc, resp. do základného práva na podnikanie a do ústavných princípov hospodárskej súťaže. Súčasťou meritórneho prieskumu bude aj posúdenie potenciálneho zásahu napadnutých ustanovení do základného práva vlastníť majetok.

22. Ústavný súd preto konštatuje, že nezistil žiadne prekážky, 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). Návrh navrhovateľov preto v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu.

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

V Košiciach 20. decembra 2023

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky