



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 22/06-81

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 1. októbra 2008 v pléne zloženom z predsedu Milana Ľalíka a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej a Rudolfa Tkáčika o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade ustanovení § 3 ods. 3 druhej vety, ods. 4 a 5, § 4 ods. 2, 4 a 5, § 8 ods. 3, § 13 ods. 1 písm. a) a b), § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 17 ods. 3, § 18 ods. 1 a 3, § 19 ods. 1 a 4, § 20 ods. 1 a 2, § 21 ods. 4, § 22 ods. 2, 3, 5 a 6, § 23 ods. 2 a 5, § 24 ods. 8, 9, ods. 11 písm. d) a ods. 21 slovného spojenia „ak sa vyhlasuje ochranné pásmo jaskyne alebo ochranné pásmo prírodného vodopádu, všeobecne záväznou vyhláškou tohto úradu sa ustanovia aj podrobnosti o územnej ochrane ochranného pásma vrátane ich územnej a časovej doby platnosti a vymedzia sa jeho hranice“ a slovného spojenia „alebo ochranného pásma“, § 25 ods. 1 a 3, § 26 ods. 4 až 6, § 27 ods. 7, § 28 ods. 4 a 9, § 29 ods. 1 písm. a) a b), § 30 ods. 1 tretej vety a ods. 2, § 34 ods. 6, § 37, § 41 ods. 1, § 43 ods. 1 poslednej vety, § 49 ods. 6 a 7, § 50 ods. 1 poslednej vety, ods. 5 a 6, § 61 ods. 1, 3, 4, 7 a 8, § 75 ods. 3, § 81 ods. 2 písm. a) až d) a písm. f) až n), § 82 ods. 3 druhej vety a § 103 ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 1 Dodatkového protokolu

k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 6 ods. 1 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

1. Konanie o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky v časti týkajúcej sa vyslovenia nesúlady ustanovenia § 30 ods. 1 tretej vety a ods. 2 a § 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 6 ods. 1 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd **z a s t a v u j e .**

2. Vo zvyšnej časti návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 18. mája 2005 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“ alebo „generálny prokurátor“) na začatie konania o súlade ustanovení § 3 ods. 3 druhej vety, ods. 4 a 5, § 4 ods. 2, 4 a 5, § 8 ods. 3, § 13 ods. 1 písm. a) a b), § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 17 ods. 3, § 18 ods. 1 a 3, § 19 ods. 1 a 4, § 20 ods. 1 a 2, § 21 ods. 4, § 22 ods. 2, 3, 5 a 6, § 23 ods. 2 a 5, § 24 ods. 8, 9, ods. 11 písm. d) a ods. 21 slovného spojenia „ak sa vyhlasuje ochranné pásmo jaskyne alebo ochranné pásmo prírodného vodopádu, všeobecne záväznou vyhláškou tohto úradu sa ustanovia aj podrobnosti o územnej ochrane ochranného pásma vrátane ich územnej a časovej doby platnosti a vymedzia sa jeho hranice“ a slovného spojenia „alebo ochranného pásma“, § 25 ods. 1 a 3, § 26 ods. 4 až 6, § 27 ods. 7, § 28 ods. 4 a 9, § 29 ods. 1 písm. a) a b), § 30 ods. 1 tretej vety a ods. 2, § 34

ods. 6, § 37, § 41 ods. 1, § 43 ods. 1 poslednej vety, § 49 ods. 6 a 7, § 50 ods. 1 poslednej vety, ods. 5 a 6, § 61 ods. 1, 3, 4, 7 a 8, § 75 ods. 3, § 81 ods. 2 písm. a) až d) a písm. f) až n), § 82 ods. 3 druhej vety a § 103 ods. 7 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 543/2002 Z. z.“ alebo „zákon o ochrane prírody“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Navrhovateľ podaním z 2. septembra 2005 rozšíril svoj návrh a žiadal, aby ústavný súd preskúmal súlad označených ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), ako aj s čl. 6 ods. 1 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

Ústavný súd dospel pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania k záveru, že spĺňa všetky predpoklady ustanovené ústavou a zákonom 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“) na jeho meritórne prerokovanie, preto uznesením č. k. PL. ÚS 22/06-36 z 5. decembra 2006 prijal uvedený návrh na ďalšie konanie.

Podaním z 27. marca 2008 vzal generálny prokurátor návrh späť v časti týkajúcej sa namietaného nesúladu ustanovení § 30 ods. 1 tretej vety a ods. 2, ako aj § 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. a následným podaním zo 7. mája 2008 doplnil svoju argumentáciu vo veci samej.

II.

Navrhovateľ svoj návrh odôvodnil takto: *«...Ustanovenie čl. 1 ods. 1 Ústavy ukladá všetkým štátnym orgánom, a teda aj zákonodarcovi, povinnosť chrániť princípy materiálneho právneho štátu, medzi ktoré patrí aj právna istota. Medzi prvky právnej istoty patrí určitosť a jasnosť obsahu právnej normy a z týchto faktorov vyplývajúca jej*

zrozumiteľnosť. Samotná zrozumiteľnosť je ďalej aj predpokladom predvídateľnosti konania štátnych orgánov. Obdobný právny názor zaujal Ústavný súd aj v minulosti (PL. ÚS 15/1998).

Zásade určitosti obsahu právnej normy odporuje znenie § 34 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z. Toto ustanovenie definuje bežné obhospodarovanie, pričom sa v ňom tvrdí, že bežné obhospodarovanie predstavujú zásahy, v dôsledku ktorých nemôže dôjsť k zmene

a) hydrologických pomerov, najmä odvodňovanie, zavlažovanie, zásah do vodného toku, manipulácia s výškou vodnej hladiny, zachytávanie prameňa a zavodňovanie,

b) pôdneho povrchu, najmä všetky rozrušenia drnu, pôdneho horizontu, vypaľovanie a odstraňovanie lesnej hrabanky alebo

c) chemických vlastností prostredia, najmä hnojenie organickými a priemyselnými hnojivami a používanie akýchkoľvek chemických prípravkov, ak nejde o zásah, ktorý zabezpečí podmienky existencie chránenej rastliny a jej biotopu.

Je pritom notoricky známou skutočnosťou, že najmä odvodňovanie a zavodňovanie máva obvykle za následok zmenu hydrologických pomerov, všetky rozrušenia drnu spôsobujú zmenu pôdneho povrchu a hnojenie priemyselnými hnojivami vyvoláva zmenu chemických vlastností prostredia. V dôsledku tejto formulácie je teda bežné obhospodarovanie definované práve tými zásahmi, ktoré je možné (s prihliadnutím na ich charakteristické vplyvy na životné prostredie) považovať na území s ktorýmkoľvek stupňom ochrany predvídaným týmto zákonom za nežiadúce. Nejasnosť tohto zákonného ustanovenia podčiarkuje aj výnimka zakotvená v závere jeho písm. c), pretože nie je z nej jasné, či tu definované zásahy sú v záujme zabezpečenia podmienok existencie chránenej rastliny a jej biotopu súčasťou bežného obhospodarovania, alebo sa naopak z rámca bežného obhospodarovania vymykajú.

Nejasnosť definície bežného obhospodarovania bráni vlastníkom, správcom a nájomcom dotknutých území s dostatočnou právnou istotou stanoviť činnosti, ktoré tu môžu vykonávať bez obáv zo sankcie či iného zásahu zo strany orgánu ochrany prírody. Táto nejasnosť dotknutým subjektom napokon ani neumožňuje správne definovať činnosti, za ktoré (pri spôsobenom obmedzení) im prislúcha náhrada v zmysle § 61 citovaného zákona.

Z týchto dôvodov je daný nesúlad medzi znením § 34 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z.

a čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Článok 2 ods. 2 Ústavy určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť Ústave a zákonom. Každý orgán štátu má buď Ústavou alebo zákonom určený rozsah právomocí, ktoré nemôže prekročiť, takže môže konať len to, čo mu Ústava alebo zákon dovoľuje. ... Uvedené ustanovenie súčasne určuje, že konanie orgánu štátu v rozsahu zákona sa musí uskutočňovať aj „spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ (I.ÚS 3/98). Orgán štátu teda, aj pokiaľ koná v rozsahu zákona, nemôže konať iným ako zákonom ustanoveným postupom. Ak však zákonodarca opomenul takýto postup v zákone vytvoriť, zapríčinil vznik ústavnej prekážky, ktorá bráni štátnemu orgánu konať v rozsahu zákona, čím priamo dochádza k paralyzovaniu činnosti štátneho orgánu.

V prípade orgánov ochrany prírody takýto stav navodilo ustanovenie § 81 ods. 2, písm. a) až písm. d), písm. f) až písm. n) zákona č. 543/2002 Z. z. Toto ustanovenie obsahuje zoznam konaní, na ktoré sa (v jeho zmysle) nevzťahujú nielen všeobecné predpisy o správnom konaní, ale ani nijaké iné procesné predpisy. Vo všetkých vymenovaných prípadoch ide pritom o konania, v ktorých orgán ochrany prírody má rozhodovať o určitých právach alebo povinnostiach účastníka konania. Pre to, aby orgán ochrany prírody mohol v týchto veciach rozhodnúť, potreboval by mať okrem iného aj možnosť zvážiť, čo je v danom konaní dôkazom a ako by mal príslušný dôkaz hodnotiť. Pre absenciu procesného predpisu však orgán ochrany prírody nie je spôsobilý *de iure* rozoznať dôkaz ako taký (pretože absentuje definícia dôkazu) a rovnako nemôže dôkazy hodnotiť (pretože mu zákon nedovoľuje hodnotiť dôkazy podľa vlastnej úvahy, ani mu neprikazuje hodnotiť dôkazy viazane, t. j. v nadväznosti na akékoľvek vopred dané súvislosti). Absencia procesného predpisu v tomto rozsahu navyše znemožňuje účastníkom konania predvídať spôsob rozhodnutia orgánu ochrany prírody a tomuto súčasne umožňuje svojvoľne rozhodovať o uplatnení toho-ktorého hmotnoprávneho inštitútu, ktorého uplatnenia sa predmetné konanie týka. Z týchto dôvodov nie je ustanovenie § 81 ods. 2 písm. a) až písm. d), písm. f) až písm. n) zákona č. 543/2002 Z. z. v súlade s čl. 2 ods. 2 s použitím čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Zákon č. 543/2002 Z. z. obsahuje aj viaceré diskriminačných ustanovení, a to tak zvýhodňujúcich, ako znevýhodňujúcich.

Medzi zvýhodňujúce ustanovenia je potrebné zaradiť nasledovné ustanovenia zákona

č. 543/2002 Z. z.:

- § 22 ods. 5 vety poslednej - pretože zvyhodňuje obce oproti iným subjektom, a to najmä vlastníkom, správcom a nájomcom, hoci aj v ich prípade je nutné počítať s oprávneným záujmom včas sa dozvedieť o zamýšľanom postupe podľa tohto zákonného ustanovenia,

- § 24 ods. 11 písm. d) - pretože zvyhodňuje správu vodného toku pred akoukoľvek inou činnosťou, nevynímajúc pritom takú, ktorá by mohla byť v záujme vlastníka, správcu alebo nájomcu územia, v ktorom platí zákaz postulovaný týmto ustanovením.

- § 29 ods. 1 písm. a) - pretože zvyhodňuje štátne orgány pri výkone ich dozorných a kontrolných právomocí pred akýmkoľvek inými subjektami práva, vrátane vlastníka, správcu či nájomcu dotknutých území. I keď je zrejmé, že dozor a kontrola dodržiavania povinností a obmedzení na chránených územiach má pre ich zachovanie podstatný význam, nemožno tento význam absolutizovať do tej miery, aby to ohrozilo podstatu jednotlivých stupňov ochrany a súčasne aby sa tým zakladal výrazný nepomer medzi oprávneniami orgánu štátu a akýmkoľvek iným subjektom práva.

- § 29 ods. 1 písm. b) - pretože pri určitých činnostiach v dotknutom území zvyhodňuje organizáciu ochrany prírody (hoci takúto organizáciu ani zákon sám nedefinuje - v tejto súvislosti v podrobnostiach poukazujem na argumentáciu uvedenú v súvislosti s ustanovením § 34 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z.) pred vlastníkom, správcom či nájomcom, (hoci nie je vylúčené, že i tieto subjekty by boli schopné vykonávať predmetné činnosti s vyžadovanou odbornosťou), ba dokonca i pred osobou odborne spôsobilou v zmysle § 55 zákona č. 543/2002 Z. z., ...

- § 103 ods. 7 poslednej vety (v súčasnosti ide o § 103 ods. 8, pozn.) - pretože zvyhodňuje konania týkajúce sa vojenských obvodov (a tým aj účastníkov týchto konaní), pred akýmkoľvek inými konaniami (a ich účastníkmi). Diskriminačný vplyv tohto ustanovenia spočíva v tom, že zatiaľ čo v konaní týkajúcom sa vojenských obvodov nie je orgán štátnej správy viazaný vyjadreniami orgánu ochrany prírody vydanými podľa § 9 ods. písm. a) až písm. g) a písm. n) zákona č. 543/2002 Z. z. a môže teda vydať aj rozhodnutie, ktoré vyhovuje účastníkovi konania a nie orgánu ochrany prírody, v konaniach netýkajúcich sa vojenských obvodov orgán štátnej správy takúto možnosť nemá, čo podstatným spôsobom obmedzuje možnosť účastníka konania domôcť sa rozhodnutia pre

seba prospešného.

Na druhej strane znevýhodňujúci charakter, a to dokonca i v neprospech štátu, či v neprospech verejného záujmu na zachovaní chráneného územia, má ustanovenie § 75 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. a to tým, že bráni členovi stráže prírody vstupovať na súkromné chránené územie a vykonávať v ňom kontrolu, ak nie je súčasne vlastníkom pozemkov v ňom. Je nepochybné, že vytváranie a udržiavanie chránených území je vo verejnom záujme, ale ak chce súkromná osoba zriadiť chránené územie, musí to podliehať rovnakým obmedzeniam a povinnostiam, aké sa vzťahujú ku chráneným územiám zriadeným orgánmi ochrany prírody vrátane nutnosti podrobiť sa kontrole zo strany členov stráže prírody nezávislých na vlastníkovi dotknutých pozemkov. Len takáto kontrola je spôsobilá zabezpečiť, že súkromné chránené územie bude riadne udržiavané a využívané len na účel, na ktorý bolo zriadené. ... Citované ustanovenie napokon tiež zvyhodňuje vlastníka pozemkov, na ktorých je zriadené súkromné chránené územie pred inými vlastníkmi pozemkov, na ktorých chránené územie zriadil subjekt odlišný od vlastníka pozemkov, pretože týmto vlastníkom pozemkov nedovoľuje nahradiť kontrolu vykonávanú cudzími členmi stráže prírody kontrolou vlastnou a súčasne poskytuje vlastníkovi pozemkov tvoriacich súkromné chránené územie väčší rozsah ochrany jeho vlastníctva, než požívajú vlastníci, na ktorých pozemkoch bolo chránené územie zriadené zásahom orgánu ochrany prírody.

S poukazom na vyššie uvedení argumentáciu je potrebné konštatovať, že ustanovenia § 22 ods. 5 poslednej vety, § 24 ods. 11, písm. d), § 29 ods. 1, písm. a), písm. b), § 75 ods. 3... a § 103 ods. 7 poslednej vety zákona č. 543/2002 Z. z., nie sú v súlade s čl. 12 ods. 2 Ústavy, pričom ustanovenie § 29 ods. 1, písm. b) nie je takisto v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy a ustanovenie § 75 ods. 3 nie je v súlade s čl. 20 ods. 1 Ústavy.

Ustanoveniami § 3 ods. 3 vety druhej, ods. 4, ods. 5, § 4 ods. 2, ods. 4, ods. 5, § 13 ods. 1, § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 24 ods. 9, § 26 ods. 5, § 27 ods. 7, § 28 ods. 4, § 41 ods. 1, § 43 ods. 1 poslednej vety, § 49 ods. 6, § 50 ods. 5, ods. 6, § 61 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. postuloval zákonodarca viacero povinností, a to buď vo forme zákazov, alebo vo forme príkazov. Každá z týchto povinností je však svojou podstatou súčasne obmedzením vlastníckeho práva, a to buď z dôvodu, že zakazuje alebo prinajmenšom

obmedzuje slobodné užívanie vlastníctva alebo prikazuje vynakladať prostriedky vlastníka (najmä finančné) na ciele, ktorých dosiahnutie nie je v záujme vlastníka, ale v záujme ochrany prírody, teda vo verejnom záujme. Táto koncepcia zákonného textu zapríčiňuje priamy konflikt dvoch významných ústavných imperatívov, na jednej strane možnosť ukladať povinnosti len zákonom alebo na základe zákona (čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy), na druhej strane nútené obmedzenie vlastníckeho práva (len) na základe zákona (čl. 20 ods. 4 Ústavy). Ak však prihliadneme k ďalšiemu ústavnému imperatívu, zakotvenému v čl. 152 ods. 4 Ústavy, môžeme z neho s použitím čl. 1 ods. 1 Ústavy vyvodit', že aj Ústavu samotnú je potrebné vykladať tak, aby ostali zachované všetky súvislosti medzi jednotlivými jej článkami a nemožno abstrahovať oprávnenie zakotvené v jednom z jej článkov, ak by to malo byť na ujmu príkazu zakotvenému v inom článku Ústavy.

Ak vychádzame z tejto premisy, musíme nutne konštatovať, že postulovanie povinností majúcich súčasne charakter nútených obmedzení vlastníckeho práva možno v súlade s ústavou realizovať výlučne na základe zákona, nikdy však zákonom samotným. Ak teda zákonodarca prostredníctvom zákonných ustanovení postuloval povinnosti, majúce súčasne charakter nútených obmedzení vlastníckeho práva, zapríčinil, že ustanovenia § 3 ods. 3 vety druhej, ods. 4, ods. 5, § 4 ods. 2, ods. 4, ods. 5, § 13 ods. 1, § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 24 ods. 9, § 26 ods. 5, § 27 ods. 7, § 28 ods. 4, § 41 ods. 1, § 43 ods. 1 poslednej vety, § 49 ods. 6, § 50 ods. 5, ods. 6, § 61 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. nie sú v súlade s čl. 20 ods. 4 Ústavy. Tieto zákonné ustanovenia nie sú v súlade s čl. 20 ods. 4 Ústavy však aj z ďalšieho dôvodu. Zákonodarca pri ich formulovaní opomenul stanoviť nevyhnutnú mieru nimi založeného núteného obmedzenia vlastníckeho práva a rovnako nestanovil ani primeranú náhradu za nútené obmedzenie vlastníckeho práva a ani len spôsob jej určenia. Za určenie primeranej náhrady pritom nemožno považovať ani dikciu ustanovenia § 61 ods. 3, ods. 4, ods. 7, ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z., a to z viacerých dôvodov. Primeraná náhrada za nútené obmedzenie vlastníckeho práva je jednou z ústavných podmienok núteného obmedzenia vlastníckeho práva. Z tohto dôvodu musí byť stanovená najneskôr v okamihu, keď nastane nútené obmedzenie vlastníckych práv, z čoho priamo vyplýva, že musí byť stanovená tým istým právnym aktom, ktorý zakladá vznik núteného obmedzenia vlastníckeho práva. Stanovenie primeranej náhrady Ústava nepodmieňuje ničím iným, len existenciou (vznikom) núteného obmedzenia vlastníckeho

práva a nepripúšťa tiež možnosť jej nepriznania, a to ani z dôvodov uplynutia lehôt či sankcionovateľného správania sa subjektu, ktorému má byť z dôvodu núteného obmedzenia vlastníckeho práva priznaná. Týmto kritériám ustanovenie § 61 ods. 1, ods. 3, ods. 4, ods. 7, ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z. nezodpovedá. Náhrada ním koncipovaná je priznávaná v samostatnom konaní, pričom zákonodarca pripúšťa začiatok tohto konania aj niekoľko rokov po tom, čo dôjde k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva. Táto náhrada sa ďalej vzťahuje len na obmedzenia súvisiace s bežným obhospodarovaním pozemkov, pričom nereflektuje nútené obmedzenie vlastníckeho práva ako takého a za určitých podmienok (§ 61 ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z.) nemusí byť priznaná vôbec, pričom jej nepriznanie nemá žiaden vplyv na trvanie núteného obmedzenia vlastníckeho práva.

Primeraná náhrada za nútené obmedzenie vlastníckeho práva je súčasťou základného práva na ochranu vlastníctva. Z tohto dôvodu nie je ustanovenie § 61 ods. 3, ods. 4, ods. 7, ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z. v súlade s čl. 20 ods. 4 s použitím čl. 12 ods. 1 Ústavy.

Ustanovenia § 8 ods. 3, § 17 ods. 3, § 18 ods. 1, ods. 3, § 19 ods. 1, ods. 4, § 20 ods. 1, ods. 2, § 21 ods. 4, § 22 ods. 2, ods. 3, ods. 5, ods. 6, § 23 ods. 2, ods. 5, § 24 ods. 8, ods. 21 slovného spojenia „ak sa vyhlasuje ochranné pásmo jaskyne alebo ochranné pásmo prírodného vodopádu, všeobecne záväznou vyhláškou tohto úradu sa ustanovia aj podrobnosti o územnej ochrane ochranného pásma vrátane ich územnej a časovej doby platnosti a vymedzia sa jeho hranice“ a slovného spojenia „alebo ochranného pásma“, § 25 ods. 1, ods. 3, § 26 ods. 4 až ods. 6, § 27 ods. 7, § 37, § 49 ods. 7, § 50 ods. 1 vety poslednej, ods. 5, ods. 6, zákona č. 543/2002 Z. z. majú charakter zmocňovacích ustanovení, pretože ich prostredníctvom zákonodarca umožňuje vláde Slovenskej republiky (§ 19 ods.1 zákona č. 543/2002 Z. z.), či orgánom ochrany prírody (jednotlivo alebo po vzájomnej spolupráci) určovať jednotlivé druhy chránených území a ich ochranných pásiem normatívnymi právnymi aktami. Popri tom, že pre absenciu stanovenia nevyhnutnej miery núteného obmedzenia vlastníckeho práva ako aj pre absenciu stanovenia primeranej náhrady (alebo prinajmenšom spôsobu jej určenia spolu s povinnosťou určiť ju normatívnym právnym aktom súčasne s núteným obmedzením vlastníckeho práva) nie sú zákonné ustanovenia citované v tomto odseku v súlade s čl. 20 ods. 4 Ústavy, je potrebné poukázať tiež na neexistenciu ich (s výnimkou § 8 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z.) súladu s

čl. 46 ods. 1, ods. 2 Ústavy.

Článok 46 ods. 1, ods. 2 Ústavy zaručuje každému možnosť domáhať sa pred nestranným a nezávislým súdom svojho práva. V prípadoch stanovených zákonom poskytuje záruku domáhať sa svojho práva aj pred iným orgánom Slovenskej republiky. Zároveň tento článok Ústavy prikazuje nevylučovať z právomoci súdu preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Je nepochybné, že ochrana vlastníctva má povahu základného práva. Z tohto dôvodu má povahu základného práva aj ochrana pred núteným obmedzením vlastníckeho práva. Súčasná právna úprava platná v Slovenskej republike však nepozná právny režim, ktorý by každému umožňoval domáhať sa na nestrannom a nezávislom súde preskúmania normatívnych právnych aktov nižšej právnej sily, než má zákon. Z tohto dôvodu napadnuté ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z., ktoré umožňujú vláde Slovenskej republiky a orgánom ochrany prírody určovať jednotlivé druhy chránených území so všetkými podrobnosťami predstavujúcimi nútené obmedzenie vlastníckeho práva (pri súčasnej absencii ústavných záruk, resp. ich rešpektovania zákonodarcom), vystavujú každého (najmä vlastníka dotknutých pozemkov) svojvôli týchto štátnych orgánov. Im na druhej strane umožňujú neprimerane nadradovať význam práva na priaznivé životné prostredie v zmysle čl. 44 ods. 1 Ústavy nad význam práva vlastníť majetok v zmysle čl. 20 ods. 1, ods. 4 Ústavy, a to i za cenu jeho čiastočného protiústavného odňatia. Dikcia zákona zvolená v tomto prípade zákonodarcom prehliada, že ochrana vlastníctva ako základného práva musí mať prioritu pred ochranou práva na priaznivé životné prostredie a v prípade nutného zásahu v prospech práva na priaznivé životné prostredie je potrebné prijať taký právny model, ktorý vždy a všade zabezpečí vyváženosť oboch dotknutých práv a dotknutým subjektom práva poskytne možnosť predniesť pred orgánom štátu a v konečnom dôsledku na nestrannom a nezávislom súde iné vnímanie možného riešenia danej problematiky, pričom prípadný úspech subjektu práva v tomto konaní nesmie byť a priori vylúčený.

Iný druh nesúladu s čl. 46 ods. 1, ods. 2 Ústavy môžeme konštatovať v znení § 20 ods. 2, časti prvej vety za bodkočiarkou a v § 50 ods. 1 poslednej vete zákona č. 543/2002 Z. z. Tieto ustanovenia síce umožňujú určitú formu prizvania dotknutých

subjektov (najmä vlastníkov) do postupu rozhodovania o určení konkrétneho druhu ochrany územia, avšak tým, že umožňujú doručenie príslušnej výzvy verejnou vyhláškou nadobúdajú čisto formálny charakter, pričom faktickú účasť týchto subjektov skôr má, ako umožňujú. Oprávneniu orgánov ochrany prírody doručovať takéto významné oznámenia verejnou vyhláškou totiž vôbec nekorešponduje povinnosť oslovených subjektov zdržiavať sa v sídle orgánov ochrany prírody a s potrebnou periodicitou navštevovať priestory, kde bývajú tieto verejné vyhlášky vyvesované, pretože takúto povinnosť platná právna úprava nepozná. Za tohto právneho stavu je pre dotknuté subjekty prakticky nemožné dozvedieť sa o možnosti svojej účasti na postupe rozhodovania, čo na druhej strane umožňuje orgánom ochrany prírody zachovať zdanie ústavnosti a zákonnosti pri svojom postupe a nerušene rozhodnúť o danej problematike výlučne podľa vlastnej úvahy bez nutnosti zvažovať akúkoľvek protiargumentáciu dotknutých subjektov...

... hodnoty, chránené článkom 20 ods. 1, ods. 4 Ústavy sú totožnej povahy s hodnotami, chránenými článkom 1 Dodatkového protokolu o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Z tohto dôvodu, pokiaľ moja argumentácia v tejto veci smeruje k preukázaniu nesúladu určitých ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 20 ods. 1 ods. 4 Ústavy žiadam, aby bola vnímaná i na podporu vyslovenia nesúladu tých istých ustanovení s čl. 1 Dodatkového protokolu o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Hodnoty chránené čl. 46 ods. 1 ods. 2 Ústavy sú totožnej povahy ako hodnoty chránené čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Z tohto dôvodu, pokiaľ moja argumentácia v tejto veci smeruje k preukázaniu nesúladu určitých ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 46 ods. 1, ods. 2 Ústavy žiadam, aby bola vnímaná i na podporu vyslovenia nesúladu tých istých ustanovení s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Hodnoty chránené čl. 12 ods. 2 Ústavy sú totožnej povahy ako hodnoty chránené čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Z tohto dôvodu, pokiaľ moja argumentácia v tejto veci smeruje k preukázaniu nesúladu určitých ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 12 ods. 2 Ústavy, žiadam, aby bola vnímaná i na podporu vyslovenia nesúladu tých istých ustanovení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.»

III.

Ústavný súd požiadal v súlade s ustanovením § 37 ods. 2 zákona o ústavnom súde o vyjadrenie vedľajšieho účastníka - vládu Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“). Vláda predložila svoje vyjadrenie prostredníctvom písomného podania Kancelárie zástupcu vlády Slovenskej republiky v konaní pred ústavným súdom z 2. apríla 2007, v ktorom uviedla, že sa nestotožňuje s návrhom. Vo vyjadrení sa ďalej uvádza: «... V ust. § 34 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. je ustanovená ochrana chránenej rastliny, podľa ktorej chránenú rastlinu je zakázané napr. poškodzovať, ničiť, trhať, držať a pestovať mimo jej prirodzeného výskytu v biotope, predávať, kupovať, vyvážať a pod. Podľa § 34 ods. 5 písm. a) citovaného zákona sa táto ochrana však nevzťahuje na chránenú rastlinu v prípade, ak rastie prirodzene vo vnútri poľnohospodárskej alebo lesnej kultúry a je poškodzovaná alebo ničená v súvislosti s bežným obhospodarovaním týchto kultúr. Následne, za bežné obhospodarovanie uvedené v ods. 5 písm. a) cit. zákona sa považujú podľa napádaného ust. ods. 6 citovaného zákona zásahy, v dôsledku ktorých nemôže dôjsť k presne vymenovaným zmenám poľnohospodárskej alebo lesnej kultúry.

Z uvedeného je jednoznačne zrejmé, napriek tvrdeniu generálneho prokurátora, že každý vlastník, správca alebo nájomca, dotknutých území, teda tých území, na ktorých rastie chránená rastlina prirodzene vo vnútri poľnohospodárskej alebo lesnej kultúry má právo túto chránenú rastlinu poškodzovať alebo ničiť, avšak len do takej miery v rámci bežného obhospodarovania, ktorého následkom výkonu nenastanú zmeny uvedené v § 34 ods. 6 cit. zákona. Zákon teda dostatočným spôsobom podľa názoru vlády vymedzuje, čo predstavuje bežné obhospodarovanie poľnohospodárskej alebo lesnej kultúry v prípade, ak tam prirodzene rastie chránená rastlina a to negatívnym vymedzením tých zásahov, ktorých dôsledky by mohli vyvolať zmeny presne špecifikované v ods. 6 cit. ustanovenia.

... Na konania, ktoré prebiehajú podľa zákona č. 543/2002 Z. z. sa v zmysle ust. § 81 ods. 1 vzťahujú ustanovenia správneho poriadku, ak samotný zákon neustanovuje inak (v uvedenom zmysle je zákon č. 543/2002 Z. z. špeciálnym predpisom k správne mu

poriadku, ktorý obsahuje všeobecnú úpravu konaní v tých častiach, ktoré sa týkajú správneho konania - konkrétne ide o ustanovenia § 81 až 89). Ide o konania, v ktorých štátny orgán ochrany prírody a krajiny (ďalej len „orgán ochrany prírody“) rozhoduje o právach alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb a právom chránených záujmoch.

Zároveň však zákonodarca v ust. § 81 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. vyňal z pôsobnosti správneho poriadku niektoré úkony štátneho orgánu, vykonávané na základe zákona o ochrane prírody. V zásade ide o také činnosti orgánov ochrany prírody, ktoré nespĺňajú definíciu konania v zmysle správneho poriadku, tzn. orgán ochrany prírody v týchto prípadoch buď nerozhoduje o právach alebo povinnostiach fyzických, alebo právnických osôb, ani o právom chránených záujmoch, alebo o také, pri ktorých zákon č. 543/2002 Z. z. odlišne upravuje konanie, na základe ktorého orgán ochrany prírody postupuje (cit. ustanovenia § 81 až 89)...

Zároveň považujeme za potrebné upozorniť na skutočnosť, že obdobná legislatívna prax sa dá vypožorovať aj u iných zákonov, v ktorých je obdobne výslovne uvedené vylúčenie čo i len podporného použitia správneho poriadku...

... Generálny prokurátor zaraďuje určité vybrané ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z. medzi „zvyšujúce“ resp. „znevýhodňujúce“ ustanovenia, ktoré sú podľa neho v rozpore s čl. 12 ods. 2 Ústavy...

... Podľa § 22 ods. 5 zákona o ochrane prírody „v prípade ohrozenia prírodnej rezervácie alebo národnej prírodnej rezervácie návštevnosťou môže orgán ochrany prírody rozhodnúť o jej uzavretí alebo o uzavretí jej časti pre verejnosť alebo dočasne obmedziť vstup do nej alebo do jej časti. Zákaz alebo obmedzenie vstupu je orgán ochrany prírody povinný vopred prerokovať s dotknutými obcami.“ Ustanovenie rieši uzavretie prírodnej rezervácie alebo prírodnej rezervácie pre verejnosť v prípade ohrozenia návštevnosťou. Ustanovením nie sú dotknuté práva vlastníkov (správcov, nájomcov) dotknutých pozemkov, pokiaľ ich uplatnenie nie je v rozpore s podmienkami ochrany stanovenými pre dané územie. Požiadavka prerokovania zákazu alebo obmedzenia vstupu s dotknutými obcami vyplýva z ich samosprávnej pôsobnosti upravenej osobitným zákonom.

Podľa § 24 ods. 11 písm. d) zákona o ochrane prírody „v ochrannom pásme prírodného vodopádu je zakázané umiestniť zariadenie na vodnom toku nad prírodným vodopádom okrem zariadenia, ktoré slúži správe vodného toku“. Uvedeným ustanovením sa

zabezpečuje ochrana prírodných vodopádov stanovením zákazu umiestňovania akýchkoľvek zariadení na vodnom toku nad prírodným vodopádom tým, že spod tohto zákazu je vyňaté umiestňovanie zariadení správcom vodného toku z dôvodu zabezpečenia starostlivosti o zachovanie a rozvoj funkcií vodných tokov podľa osobitného predpisu. V konkrétnych prípadoch môže ísť najmä o umiestňovanie zariadení slúžiacich na zisťovanie údajov o vodnom toku.

Podľa § 29 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane prírody „Zákaz činnosti v druhom až štvrtom stupni ochrany neplatí, ak sa činnosť vykonáva v súvislosti s výkonom štátneho dozoru alebo inej kontrolnej činnosti.“ Spod zákazov podľa § 13 až 16 zákona o ochrane prírody sú vyňaté činnosti vykonávané orgánmi štátneho dozoru alebo inými osobami, ktoré majú oprávnenie vykonávať kontrolnú činnosť za účelom zisťovania ako fyzické osoby, podnikatelia a právnické osoby dodržiavajú zákon o ochrane prírody, všeobecne záväzné právne predpisy vydané na jeho vykonanie a povinnosti vyplývajúce z rozhodnutí vydaných na základe zákona o ochrane prírody a osobitných predpisov. Takéto osoby môžu konať len v zmysle oprávnení a povinností stanovených zákonom o ochrane prírody a osobitnými predpismi. Obdobné ustanovenie obsahujú aj iné zákonné úpravy (napr. § 35 ods. 5 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch).

Podľa § 29 ods. 1 písm. b) zákona o ochrane prírody „Zákaz činnosti v druhom až štvrtom stupni ochrany neplatí, ak ide o činnosti súvisiace so zabezpečením starostlivosti o chránené územie alebo jeho ochranné pásmo v súlade s dokumentáciou ochrany prírody a krajiny (§ 54 ods. 2) a ak takéto činnosti vykonáva alebo obstaráva organizácia ochrany prírody“. Organizáciou ochrany prírody sa v zmysle ust. § 5 ods. 7 zákona o ochrane prírody, rozumie organizácia ochrany prírody zriadená Ministerstvom životného prostredia SR, ktorou sú najmä riaditeľstvá národných parkov, správy jaskýň alebo riaditeľstvá iných chránených častí krajiny, ktorých prostredníctvom zabezpečuje výkon štátnej ochrany prírody a krajiny, ktorý sa skladá z činností vymedzených v § 65 ods. 1 písm. k) body 1. až 21. zákona o ochrane prírody. V tomto smere tvrdenie navrhovateľa, že „takúto organizáciu ani sám zákon nedefinuje“, nie je pravdivé. V prípade § 29 ods. 1 písm. b) zákona o ochrane prírody ide o ustanovenie, ktoré zabezpečuje výkon pôsobnosti štátnej odbornej organizácie zriadenej ministerstvom za účelom zabezpečenia záujmov ochrany prírody, ktorej predmet činnosti je vymedzený v štatúte organizácie. V zmysle uvedeného

ustanovenia organizacia ochrany prírody nemôže vykonávať akékoľvek činnosti, ale len činnosti súvisiace so zabezpečením starostlivosti o chránené územie alebo jeho ochranné pásmo, ktoré sú v súlade s dokumentáciou ochrany prírody podľa § 54 ods. 2 zákona o ochrane prírody.

Domnievame sa, že na vyššie uvedené ustanovenia zákona o ochrane prírody nemožno aplikovať ust. článku 12 ods. 2 Ústavy, nakoľko zvýhodnenie subjektov ako sú štátne orgány, orgány územnej samosprávy, štátne organizácie, ktoré im vyplýva z postavenia určeného zákonom za účelom zabezpečenia ochrany verejných záujmov stanovených ústavou, zákonmi a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi, nemožno zaradiť medzi dôvody ako sú pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, viera a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod, resp. iné postavenie, ktoré uvádza predmetný článok Ústavy.

... Východiskom pre posúdenie vzťahu medzi ochranou vlastníckeho práva a jeho prípadným obmedzením vyplývajúcim z verejného záujmu na ochrane prírody je článok 20 ods. 3 Ústavy, ktorý je pre tento vzťah určujúci. V zmysle tohto článku vlastnícke právo nemožno chápať ako neobmedzené právo vlastníka vykonávať vlastnícke právo podľa svojej ľubovôle, ale ako právo, ktoré sa môže realizovať len v určitých hraniciach. Podľa tretej vety čl. 20 ods. 3 Ústavy „výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom“. Ústavná úprava výkonu vlastníckeho práva, uvedená v tretej vete ods. 3 čl. 20 ústavy, anticipuje ústavnú ochranu základných práv zakotvených v čl. 44 ods. 1 ústavy, ktorý priznáva každému právo na priaznivé životné prostredie. V ustanoveniach ods. 2 a 3 článok 44 ústavy potom ukladá, že „každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo“ a „nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky.“ Z tohto vzťahu vyplýva širší výklad zákazu výkonu vlastníckeho práva v tom smere, že nesmie nielen poškodzovať, ale ani ohrozovať prírodu a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.

Zákaz ohrozovania životného prostredia a teda aj prírody nad mieru ustanovenú zákonom má jednoznačný prevenčný význam, ktorým sa v súlade s čl. 20 ods. 3 ústavy zásadne zasahuje do možností uplatnenia vlastníckeho práva. Právu upravenému v čl. 44

ods. 3 ústavy, podľa ktorého nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, je teda podriadený výkon ostatných základných práv, vrátane vlastníckeho práva, slobody podnikania a iných obdobných práv, čo je v súlade s verejným záujmom na zachovaní priaznivého životného prostredia.

... Základnú mieru, nad ktorú nemožno ohrozovať alebo poškodzovať prírodu stanovuje zákon č. 543/2002 Z. z. a to formou zákazov niektorých činností, stanovením podmienok územnej a druhovej ochrany alebo ukladaním povinností vybraným subjektom. Táto miera, prekročením ktorej dochádza k ohrozeniu resp. poškodeniu prírody, vyjadrená v jednotlivých ustanoveniach zákona č. 543/2002 Z. z. sa nemôže považovať za nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Z tohto hľadiska nútené obmedzenie vlastníka v záujme ochrany prírody môže zakladať nárok na náhradu v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy len v prípade, ak ide o mieru ochrany vyššiu ako je tá, ktorú požaduje zákon. Takáto miera môže vyplývať napríklad z dohody medzi vlastníkom a orgánom alebo organizáciou ochrany prírody alebo z rozhodnutia štátneho orgánu za splnenia podmienok podľa článku 20 ods. 4 ústavy t. j., že zásah do vlastníckeho práva bude vykonaný len v nevyhnutnej miere, vo verejnom záujme, na základe zákona a za primeranú náhradu.

... tým, že zákon č. 543/2002 Z. z. zakazuje činnosti, vykonávaním ktorých môže dôjsť k ohrozeniu, poškodeniu alebo zničeniu osobitne chránených častí prírody, ktoré tvoria najvýznamnejšie prírodné dedičstvo štátu, stanovuje prípustnú mieru zásahu do chráneného územia v zmysle článku 20 ods. 3 a 44 ods. 3 ústavy, ktorej prekročenie sankcionuje a znova tak nemožno hovoriť o nútenom obmedzení vlastníckeho práva, ktoré by bolo v rozpore s ústavou. Uvedené možno konštatovať aj pri ďalších ustanoveniach zákona o ochrane prírody, ktoré navrhovateľ dáva do nesúladu s článkom 20 ods. 4 ústavy.

... Zákon č. 543/2002 Z. z. počíta s kompenzáciou vlastníkov (správcov, nájomcov) pozemkov dotknutých zákazmi a obmedzeniami z titulu ochrany prírody, a to formou náhrady za bežné obhospodarovanie pozemkov, ktorá sa poskytuje v prípade obmedzenia vyplývajúceho zo zákazov ustanovených zákonom, z nevydania súhlasu orgánom ochrany prírody alebo z určenia podrobnejších podmienok vykonávania činnosti v rozhodnutí orgánu ochrany prírody, alebo v prípadoch podľa § 50 ods. 5, keď orgán ochrany prírody rozhodne o určení podmienok na vykonávanie činnosti v rámci predbežnej ochrany v procese vyhlasovania chráneného územia. Náhrada sa podľa § 61 ods. 2 zákona o ochrane

prírody poskytuje za obmedzenie hospodárenia na lesných a poľnohospodárskych pozemkoch, ako aj hospodárenia na iných pozemkoch, ktoré je v súlade s podmienkami určenými v povolení činnosti podľa osobitných predpisov. Túto náhradu však nemožno považovať za odškodnenie vlastníka za nútené obmedzenie jeho vlastníckeho práva v zmysle článku 20 ods. 4 ústavy, náhrada má charakter kompenzácie za spôsobenú ekonomickú ujmu, ktorou sa v prípade ekonomických strát pri vybraných činnostiach zmierňuje dopad obmedzení z titulu ochrany prírody na majetok súkromných vlastníkov.

... Generálny prokurátor ďalej vo svojom podaní na strane 18 poukazuje na nesúlad niektorých ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky („Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky) a ods. 2 („Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd“).

... Súdna ochrana v zmysle citovaného čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky sa jednoznačne dotýka individuálne záväzných právnych aktov, ktoré niečím zaväzujú, resp. na niečo oprávňujú individuálne určené subjekty práva, čo jednoznačne vyplýva zo znenia čl. 46 ods. 1 a 2. Ak by bolo pravdivé tvrdenie navrhovateľa, muselo by dôjsť k celkovej zmene charakteru súdnictva Slovenskej republiky, ktoré v súčasnosti nastavené na súdnu ochranu voči individuálnym zásahom do práv dotknutých subjektov a nie na súdnu kontrolu voči prípadným zásahom, ktorý môže spôsobiť vykonávací všeobecne záväzný právny predpis.

... Ústava Slovenskej republiky jednoznačne určuje kompetenciu výkonných orgánov štátnej moci na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov nižšej právnej sily než má zákon a to na základe zákonov, v ich medziach a spôsobom nimi určeným (čl. 120 a čl. 123 ústavy). Zákon č. 543/2002 Z. z. splnomocňuje niektoré štátne orgány na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov, pričom zároveň určuje i spôsob, akým k vydaniu dôjde...

... vyhlasovanie chránených území alebo ochranných pásiem, v ktorých je zakázané vykonávať činnosti, ktoré môžu mať negatívny vplyv na predmet ochrany daného územia,

resp. v ktorých je takáto činnosť obmedzená, formou všeobecne záväzného právneho predpisu vydaného na základe zákona je upravené aj v iných zákonoch (napr. vyhlásenie chránenej vodohospodárskej oblasti podľa § 31 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov, vyhlásenie ochranného pásma prírodných liečivých zdrojov a prírodných minerálnych zdrojov alebo kúpeľného územia podľa § 26, resp. § 35 zákona č. 538/2005 Z. z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečivých kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, vyhlásenie pamiatkovej rezervácie podľa § 16 zákona č. 49/2002 o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov).

... Navrhovateľ ďalej v závere svojho podania poukazuje na nesúlad § 20 ods. 2 časti prvej vety za bodkočiarkou a § 50 ods. 1 poslednej vety zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky.

... Uvedenými ustanoveniami zákona č. 543/2002 Z. z. sa zabezpečuje účasť vlastníkov (správcov, nájomcov) dotknutých pozemkov v procese vyhlasovania osobitne chránených častí prírody a krajiny a návštevných poriadkov národných parkov tým, že stanovujú orgánom ochrany prírody povinnosť oznámiť vlastníkom (správcovi, nájomcovi) pozemkov dotknutých zamýšľanou ochranou zámer vyhlásenia osobitne chránenej časti prírody a krajiny, resp. návrh návštevného poriadku národného parku, pričom vlastník (správca, nájomca) pozemku má možnosť uplatniť k oznámenému zámeru vyhlásenia osobitnej chránenej časti prírody a krajiny, resp. návrhu návštevného poriadku národného parku pripomienky v zákonom stanovenej lehote. Zákon umožňuje oznámenie zámeru vyhlásenia osobitnej chránenej časti prírody a krajiny, resp. návrhu návštevného poriadku národného parku formou verejnej vyhlášky v prípade, že je dotknutý väčší počet vlastníkov pozemkov alebo ak ich pobyt nie je známy.

Uvedené ustanovenia sú plne v súlade s úpravou doručovania písomností, ktorá je vymedzená správnym poriadkom. Podľa § 26 ods. 1 správneho poriadku „Doručovanie verejnou vyhláškou použije správny orgán v prípade, keď účastníci konania alebo ich pobyt nie sú známi, alebo pokiaľ to ustanovuje osobitný zákon.“ Z hľadiska úpravy osobitných predpisov, ktoré umožňujú doručovanie verejnou vyhláškou ide najmä o prípady s veľkým počtom účastníkov, keď je doručovanie do vlastných rúk technicky a ekonomicky náročné,

pričom konečný efekt nezodpovedá vynaloženému úsiliu. Takýmto osobitným zákonom je napríklad zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, kde sa v § 42 ods. 2 uvádza: „Verejnou vyhláškou sa oznámi územné rozhodnutie o umiestnení líniovej stavby a v odôvodnených prípadoch aj o umiestnení zvlášť rozsiahlej stavby, stavby s veľkým počtom účastníkov konania, ako aj rozhodnutie o využití územia a o ochrannom pásme, ak sa týka rozsiahleho územia.“»

IV.

Ústavný súd požiadal o vyjadrenie k návrhu aj Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“). Predseda národnej rady predložil vyjadrenie 9. mája 2007. Vo vyjadrení sa uvádza: *«... Náležitý výklad ustanovenia § 34 ods. 6 písm. c) zákona, ktorého nejasnosť navrhovateľ namieta, je možný len pri rešpektovaní systematiky členenia zákona.*

... Pojem bežného obhospodarovania, použitý v ustanovení § 34 ods. 6 písm. c) zákona, nadväzuje na všeobecné ustanovenia zákona (§ 61 ods. 2), upravujúce „bežné obhospodarovanie“.

... Na účel definovania činností, ktoré môžu dotknuté subjekty vykonávať a za ktoré im prislúcha náhrada podľa § 61 ods. 1, je rozhodujúca aplikácia ustanovenia § 61 ods. 2 zákona, podľa ktorého ide o „využívanie pozemkov v súlade s osobitným predpisom“ (napr. pri poľnohospodárskych pozemkoch je rámec bežného obhospodarovania daný obsahom zákona č. 220/2004 Z. z. ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

V spojitosti s použitím uvedeného systematického výkladu je potrebné na výklad pojmu „bežné obhospodarovanie“ na účel poskytnutia náhrady použiť ustanovenie § 61 zákona.

... Ochrana rovnosti podľa čl. 12 ods. 2 ústavy má voči základným právam a slobodám upraveným ústavou alebo medzinárodnými zmluvami akcesorickú povahu, tzn. že porušenie zásady rovnosti (v právach) má charakter porušenia základného ústavného práva rovnosti iba vtedy, ak je spojené s porušením iného základného práva (PL. ÚS 14/98).

... Čl. 12 ods. 2 ústavy zabezpečuje univerzálnosť rovnosti v základných právach a slobodách všetkých, a to bez ohľadu na odlišnosti spočívajúce v ich osobe a postavení. Odlišnosti, ktoré ústava vo vzťahu k zachovaniu rovnosti v základných právach a slobodách akceptuje, sa týkajú pohlavia, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetku, rodu alebo iného postavenia, ktoré je potrebné v konkrétnom prípade rešpektovať v snahe neporušiť princíp univerzálnej rovnosti. Podľa druhej vety čl. 12 ods. 2 nikoho nemožno „z týchto dôvodov“ poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

... Samotná právna úprava, ktorá ustanovuje pre určitý subjekt viac či menej oprávnení, neznamena bez ďalšieho (t.j. bez ohľadu na dôvody upravené v čl. 12 ods. 2 ústavy) diskrimináciu, prípadne zvýhodnenie iných subjektov (PL. ÚS 37/95).

Ak teda navrhovateľ označuje oprávnenia, resp. povinnosti zmienených subjektov ako „zvýhodnenie“, upozorňujeme v nadväznosti na už uvedené, že v predmetných ustanoveniach chýba súvislosť, resp. dôvod diskriminácie, tak ako ho predpokladá čl. 12 ods. 2 ústavy.

... Zákonodarca prijal zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, ktorým zabezpečuje verejný záujem stanovením právneho režimu nakladania s majetkom.

Verejný záujem (priamo deklarovaný zákonom) je podľa ústavy dôvodom pre obmedzenie základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1. V ustanovení § 3 ods. 3 zákona sa uvádza, že „vytváranie a udržiavanie územného systému ekologickej stability je verejným záujmom.“. Podobne v § 5 ods. 4 zákona sa ustanovuje, že „udržiavanie a dosiahnutie priaznivého stavu časti krajiny sú činnosti vykonávané vo verejnom záujme.“.

Navrhovateľom označené ustanovenia zákona nepredstavujú nútené obmedzenie vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy, ale svojím obsahom ustanovujú prípustnú mieru zásahov do prírody a krajiny obmedzením, resp. zákazom niektorých činností v zmysle ďalej uvádzaných ustanovení ústavy.

... Ústavné záruky vymedzené v súvislosti s právom na priaznivé životné prostredie (čl. 44 ods. 1) sú ako ústavné povinnosti adresované nielen každému jedincovi (čl. 20 ods. 3), ale aj štátu, ktorý dbá na účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom živočíchov a rastlín (čl. 44 ods. 4).

Podľa čl. 44 ods. 5 ústavy „podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1

až 4 ustanoví zákon“. Právo na priaznivé životné prostredie sa garantuje v množstve zákonov, ktorých úlohou je vytvárať podmienky na ochranu jednotlivých zložiek životného prostredia.

... Podľa čl. 20 ods. 3 ústavy vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami „chránenými zákonom“. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad „mieru ustanovenú zákonom“.

Podľa čl. 44 ods. 3 ústavy „nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky“.

... Právo na súdnu ochranu je základným právom a základným a nevyhnutným predpokladom reálneho uplatnenia všetkých ostatných základných práv a slobôd. Právo na súdnu ochranu oprávňuje občana uplatňovať základné ľudské práva a slobody voči štátu prostredníctvom súdov a iných orgánov verejnej správy.

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy „súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon“. Pojem „rozhodnutie orgánu verejnej správy“ uvedený v čl. 46 ods. 2 ústavy ústavný súd hodnotil ako rovnocenný s termínom „rozhodnutia správnych orgánov“, ktorý sa nachádzal v čl. 142 ods. 1 ústavy.

... Z uvedeného v konečnom dôsledku vyplýva, že podstatnou náležitosťou uplatňovania práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy je existencia najmä rozhodnutia ako aktu správneho orgánu vydaného v konaní, ktorým sa autoritatívne zasahuje do práv, právom chránených záujmov alebo povinností konkrétnych subjektov.

Ak sa navrhovateľ domáha možnosti „uplatniť si svoje právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy návrhom na preskúmanie normatívnych právnych aktov vydaných vládou resp. orgánom ochrany prírody“ podotýkame, že tieto nemajú charakter aktu aplikácie práva a nespĺňajú základný predpoklad k uplatneniu tohto práva.

... Právo byť účastníkom správneho konania je súčasťou základného práva na „ inú právnu ochranu“ podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Správne konanie bez účastníkov, resp. bez úplného okruhu účastníkov, nemôže byť zákonným, a teda nemôže ani ústavne súladným spôsobom dosiahnuť svoj účel spravidla vyjadrený v základných ustanoveniach každého

procesného predpisu upravujúceho administratívny proces (II. ÚS 22/02).

Pre úplnosť dodávam, že podľa ustanovení § 20 ods. 2 a § 50 ods. 1 zákona je orgán ochrany prírody svoj návrh, resp. zámer povinný písomne oznámiť vlastníkovi (správcovi, nájomcovi) dotknutého pozemku, ktorého možno zistiť z evidencie v katastri nehnuteľností.

Dodávam, že podľa § 26 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), „správny orgán zverejňuje písomnosť súčasne iným spôsobom v mieste obvyklým, najmä v miestnej tlači, rozhlase alebo na dočasnej úradnej tabuli správneho orgánu na mieste, ktorého sa konanie týka“, čo je nepochybne ustanovenie, ktoré je aplikovateľné v konaní podľa zákona o ochrane prírody a krajiny.»

V.

Rozhodnutie ústavného súdu o predložennom návrhu

Návrh, ktorý doručil generálny prokurátor ústavnému súdu na rozhodnutie, vychádza zo znenia ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. platných k 18. máju 2005.

V priebehu konania pred ústavným súdom došlo k viacerým zmenám ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. [zákonom č. 479/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákonom č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákonom č. 359/2007 Z. z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákonom č. 454/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov].

Zmeny zákona č. 543/2002 Z. z. uskutočnené označenými právnymi predpismi sa dotkli ustanovení § 14 ods. 1, § 18 ods. 3, § 21 ods. 4, § 22 ods. 6, § 23 ods. 5, § 24 ods. 21, § 25 ods. 3, § 30 ods. 1 a 2, § 49 ods. 7, § 50 ods. 6, § 61 ods. 8, § 81 ods. 2, § 82 ods. 3 a § 103 ods. 7.

Jednou z podstatných podmienok konania o súlade právnych predpisov podľa § 37 a nasl. zákona o ústavnom súde je platnosť napadnutého predpisu nižšieho stupňa právnej sily, jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia. Podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví.

Ustanovenia § 14 ods. 1, 18 ods. 3, § 21 ods. 4, § 22 ods. 6, § 23 ods. 5, § 24 ods. 21, § 25 ods. 3, § 49 ods. 7, § 50 ods. 6, § 61 ods. 8 a § 81 ods. 2 aj napriek zmenám v dôsledku uvedených novelizácií nestratili platnosť. Jednotlivé novely zákona č. 543/2002 Z. z. ich text iba modifikovali alebo doplnili spôsobom, ktorý nezmenil zásadnejšie ich charakter a nemohol mať podstatný vplyv na ústavný problém ich možného nesúladu s ústavným poriadkom Slovenskej republiky, ktorý namietal generálny prokurátor.

Ústavný súd preto v konaní o návrhu generálneho prokurátora v časti týkajúcej sa označených ustanovení zákona o ochrane prírody pokračoval, vychádzajúc z ich znenia platného a účinného v čase rozhodovania ústavného súdu o veci samej.

Pokiaľ ide o návrh generálneho prokurátora v časti týkajúcej sa ustanovení § 30 ods. 1 tretej vety a ods. 2, ako aj § 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z., ústavný súd konanie v tejto časti zastavil s poukazom na podanie generálneho prokurátora z 27. marca 2008, v ktorom uviedol: „... beriem späť svoj návrh z 18. mája 2005 v časti, v ktorej smeruje proti ustanoveniam § 30 ods. 1 vety tretej, ods. 2, § 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. ...“

Tým istým podaním generálny prokurátor oznámil: «... Ďalej mením svoj návrh z 18. mája 2005 tak, že označenie „§ 103 ods. 7 zákona č. 543/2002 Z. z.“ nahrádzam označením „103 ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z.“.»

V danom prípade nejde zo strany generálneho prokurátora o zmenu návrhu (po jeho prijatí na ďalšie konanie podľa § 25 zákona o ústavnom súde) v materiálnom slova zmysle. Úprava označenia napádaného ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z. je odrazom

legislatívnych zmien, v rámci ktorých sa generálnym prokurátorom pôvodne napádané ustanovenie § 103 ods. 7 zákona č. 543/2002 Z. z. stalo s účinnosťou od 31. októbra 2005 predmetom úpravy § 103 ods. 8 uvedeného zákona. Z uvedeného dôvodu (s prihliadnutím na už spomínanú požiadavku materiálnej ochrany ústavnosti) pokračoval ústavný súd v konaní v rámci tejto časti návrhu a skúmal generálnym prokurátorom namietaný nesúlad ustanovenia § 103 ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z.

VI.

K námietke nesúladu § 34 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 1 ods. 1 ústavy

Navrhovateľ namietol nesúlad § 34 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z. z dôvodu, že toto ustanovenie odporuje zásade určitosti implikovanej v zásadách právneho štátu podliehajúcich ochrane čl. 1 ods. 1 ústavy.

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

K vlastnostiam obsiahnutým v medziach slovného spojenia „právny štát“ patrí aj vzájomná bezrozpornosť právneho poriadku, lebo vzájomný nesúlad medzi platnými všeobecne záväznými právnymi predpismi oslabuje reálnu uplatniteľnosť a regulačnú účinnosť právnych noriem a taktiež právnu istotu ako atribút právneho štátu. Značná miera nesúladu medzi právnymi predpismi môže mať za následok dokonca popretie princípov právneho štátu. V právnom štáte sa predpokladá, že existuje súlad medzi prameňmi práva. Z tohto dôvodu sa interpretácia a aplikácia právnej normy v právnom štáte zakladá na domnienke súladu všeobecne záväzných právnych predpisov (I. ÚS 47/95). Kto chce dosiahnuť zrušenie všeobecne záväzného predpisu z dôvodu jeho nesúladu s iným všeobecne záväzným právnym predpisom vyššej právnej sily, má možnosť preukázať nesúlad právnej úpravy.

Podľa navrhovateľa: „*Nejasnosť definície bežného obhospodarovania bráni vlastníkom, správcom a nájomcom dotknutých území s dostatočnou právnou istotou stanoviť činnosti, ktoré tu môžu vykonávať bez obáv zo sankcie či iného zásahu zo strany orgánov ochrany prírody.*“

Právna neurčitost' (vágnoš') pojmov použitých v právnej úprave je v konaní o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom často uplatňovaným argumentom. Jeho obsahom je námietka o nepredvídateľnosti a nezrozumiteľnosti právneho predpisu, majúcej za následok nedosiahnutie kvality právnej úpravy vyžadovanej v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd v súvislosti s týmto typom argumentácie uviedol, že uplatnenie požiadavky predvídateľnosti správania určeného právnou úpravou pri skúmaní súladu právnej normy s čl. 1 ods. 1 ústavy nemožno vytrhnúť z kontextu s čl. 152 ods. 4 ústavy: „Princíp právneho štátu proklamovaný v čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná jednoznačne a pre jej adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nemožno odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 ústavy“ (PL. ÚS 19/98).

Podľa § 34 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. chránenú rastlinu je zakázané

- a) poškodzovať, ničiť, trhať, vykopávať, vyrezávať, ako aj zbierať v jej prirodzenom areáli vo voľnej prírode,
- b) držať a pestovať mimo jej prirodzeného výskytu v biotope,
- c) premiestňovať alebo prepravovať,
- d) predávať, kupovať alebo vymieňať a ponúkať na účel predaja alebo výmeny,
- e) vyvážať.

Podľa § 34 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. zakázané je aj poškodzovať a ničiť biotop chránenej rastliny.

Podľa § 34 ods. 5 písm. a) zákona č. 543/2002 Z. z. ochrana podľa tohto zákona sa nevzťahuje na chránenú rastlinu v prípade, ak

a) rastie prirodzene vo vnútri poľnohospodárskej alebo lesnej kultúry a je poškodzovaná alebo ničená v súvislosti s bežným obhospodarovaním týchto kultúr.

Podľa § 34 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z. za bežné obhospodarovanie podľa odseku 5 písm. a) sa považujú zásahy, v dôsledku ktorých nemôže dôjsť k zmene

a) hydrologických pomerov, najmä odvodňovanie, zavlažovanie, zásah do vodného toku, manipulácia s výškou vodnej hladiny, zachytávanie prameňa a zavodňovanie,

b) pôdneho povrchu, najmä všetky rozrušenia drnu, pôdneho horizontu, vypaľovanie a odstraňovanie lesnej hrabanky alebo

c) chemických vlastností prostredia, najmä hnojenie organickými a priemyselnými hnojivami a používanie akýchkoľvek chemických prípravkov, ak nejde o zásah, ktorý zabezpečí podmienky existencie chránenej rastliny a jej biotopu.

Uvedené znenie § 34 zákona č. 543/2002 Z. z. síce umožňuje rôznorodý (alternatívny) výklad, tento však podlieha ústavným pravidlám vyplývajúcim z čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého všetky štátne orgány majú povinnosť vykladať právnu normu v súlade s ústavou. Teda aj v prípade, keď právnu normu možno vysvetľovať viacerými spôsobmi, pričom niektorý z nich je v súlade s ústavou a medzinárodnými dohovormi a iný s nimi nie je v súlade, neexistuje ústavný dôvod na zrušenie takejto právnej normy (m. m. PL. ÚS 15/98).

Ustanovenie § 34 zákona č. 543/2002 Z. z. predstavuje transpozíciu smernice Rady č. 92/43/EHS z 21. mája 1992 o zachovaní prirodzených miest výskytu divokej fauny a flóry do právneho poriadku Slovenskej republiky. Článok 13 ods. 1 písm. a) smernice Rady č. 92/43/EHS prikazuje členským štátom podniknúť potrebné opatrenia na vytvorenie systému prísnej ochrany rastlinných druhov s tým, že zakážu úmyselné trhanie, zber, rezanie, vykoreňovanie alebo ničenie takýchto rastlín v ich prirodzenom rozsahu vo voľnej prírode. Slovenská právna úprava umožňuje zákonnú výnimku v súvislosti

s poškodzovaním alebo ničením chránených rastlín v rámci bežného obhospodarovania poľnohospodárskej alebo lesnej kultúry podľa § 61 ods. 2 zákona o ochrane prírody.

Chránená rastlina v tomto kontexte nepožíva ochranu podľa § 34 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z., ak rastie prirodzene vo vnútri poľnohospodárskej alebo lesnej kultúry a je poškodzovaná alebo ničená v súvislosti s bežným obhospodarovaním týchto kultúr [§ 34 ods. 5 písm. a) uvedeného zákona], t. j. s takým bežným obhospodarovaním, ktoré napĺňa znaky ustanovené v § 34 ods. 6 zákona o ochrane prírody.

Osoba môže uskutočňovať bežné obhospodarovanie v zmysle § 61 ods. 2 zákona o ochrane prírody (napr. zber úrody žacím strojom, hnojením). Bežné obhospodarovanie však na účely ochrany chránených rastlín nesmie napríklad podľa § 34 ods. 6 písm. c) uvedeného zákona zahŕňať zásah, v dôsledku ktorého dôjde k zmene chemických vlastností pôdy, a v dôsledku toho by chránená rastlina vyhynula. Takýto postup by sa nemohol kvalifikovať z právneho hľadiska ako bežné obhospodarovanie podľa § 61 ods. 2 zákona o ochrane prírody.

Zmyslom § 34 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z. je teda na účely ochrany chránených rastlín obsahovo zúžiť pojem bežné obhospodarovanie podľa § 61 ods. 2 uvedeného zákona tak, aby sa tieto neničili spôsobmi, ktoré sú v ňom vypočítané. Zásahy demonštratívne uvedené v § 34 ods. 6 písm. a) až c) zákona o ochrane prírody nesmú byť jednotlivo, prípadne vo vzájomnej kombinácii vykonávané v intenzite alebo spôsobom vedúcim k takým zmenám hydrologických pomerov, pôdneho povrchu, alebo chemických vlastností prostredia, ktoré by vzhľadom na svoju intenzitu alebo rozsah predstavovali poškodenie alebo zničenie biotopu chránenej rastliny (§ 34 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z.).

Základom interpretácie a aplikácie § 34 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z. je ústava a medzinárodné dohovory, ktorými je Slovenská republika viazaná. S prihliadnutím na domnienku súladu právneho poriadku implikovanú v čl. 1 ods. 1 ústavy by o ohrození ústavnosti právnou úpravou obsiahnutou v označenom ustanovení zákona o ochrane prírody bolo možné uvažovať iba vtedy, ak by toto ustanovenie vytváralo základ výlučne na takú

interpretáciu a aplikáciu, ktorá by s rozumnou mierou predvídateľnosti viedla k porušeniu ústavy, resp. medzinárodných dohovorov.

Ustanovenie § 34 ods. 6 zákona o ochrane prírody možno interpretovať a aplikovať alternatívne. Podľa jednej z potenciálne možných interpretácií požíva chránená rastlina rastúca prirodzene vo vnútri poľnohospodárskej alebo lesnej kultúry zákonnú ochranu pred poškodzovaním alebo ničením v súvislosti obhospodarovaním zahŕňajúcim zásahy, pri ktorých môže dôjsť k zmene hydrologických pomerov, pôdneho povrchu a chemických vlastností prostredia v intenzite alebo rozsahu významných z hľadiska ďalšieho budúceho výskytu chránenej rastliny v danom prostredí. Takýto výklad je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože je v súlade s verejným záujmom sledovaným prijatou právnou úpravou, pričom je zo strany povinných subjektov v rozumnej miere predvídateľný a zachováva požiadavku primeranosti medzi zásahom do práv povinných subjektov a legitímnym cieľom sledovaným uvedeným legislatívnym opatrením.

Pretože § 34 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z. možno vysvetliť a uplatniť spôsobom, ktorý nepovedie k porušeniu ústavy, navrhovateľova námietka o jeho nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy nie je opodstatnená.

K námietke nesúladu § 81 ods. 2 písm. a) až d) a písm. f) až n) zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 2 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy

Navrhovateľ namietol, že ustanovenia § 81 ods. 2 písm. a) až d) a písm. f) až n) zákona č. 543/2002 Z. z. nie sú v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy, lebo vylučujú uplatnenie všeobecných predpisov o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti.

Podľa § 81 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 81 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. všeobecné predpisy o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti sa nevzťahujú na

- a) vydanie vyjadrenia podľa § 9,
- b) vydanie súhlasu podľa § 24 ods. 20,
- c) vydanie rozhodnutia podľa § 28a,
- d) určenie činnosti, ktorá sa môže považovať za činnosť preukázateľne nevyhnutnú na zabezpečenie starostlivosti o chránené územie alebo jeho ochranné pásmo podľa § 29,
- e) určenie ďalšieho nakladania s chránenými živočíchmi podľa § 35 ods. 7,
- f) vydanie potvrdenia o oznámení nálezu chráneného nerastu alebo chránenej skameneliny podľa § 38 ods. 4,
- g) vydanie oprávnenia na odber chránených nerastov a chránených skamenelín podľa § 38 ods. 6,
- h) určenie lehoty podľa § 44 ods. 13 a na určenie kompetencie podľa § 67 písm. i),
- i) určenie záchytného strediska podľa § 45 ods. 10,
- j) vydanie súhlasu podľa § 52 ods. 3 a § 62 ods. 4,
- k) konanie o zápise odborne spôsobilej osoby do zoznamu podľa § 55 a konanie o jej vyškrtnutí z tohto zoznamu,
- l) rozhodovanie v pochybnostiach, či ide o nepôvodný druh [§ 65 ods. 1 písm. i)],
- m) konanie podľa § 71 ods. 5,
- n) konanie o zápise člena stráže prírody do zoznamu členov stráže prírody podľa § 73 a konanie o jeho vyškrtnutí z tohto zoznamu podľa § 78,
- o) konanie o náhrade škody podľa § 97 až 102.

V rámci postupu podľa § 81 ods. 2 písm. a) zákona č. 543/2002 Z. z. nerozhoduje orgán ochrany prírody o práve a povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ale ako dotknutý orgán vydáva len podklad (vyjadrenie podľa § 9 uvedeného zákona) na vydanie rozhodnutia vo veci samej v správnom konaní podľa osobitného zákona.

Pokiaľ ide o postup v zmysle § 81 ods. 2 písm. b) zákona č. 543/2002 Z. z., súhlas podľa § 24 ods. 20 uvedeného zákona (v zmysle ktorého prevod správy jaskyne a prenechanie jaskyne do nájmu môže správca uskutočniť len s predchádzajúcim súhlasom

ministerstva) nemožno považovať za rozhodnutie o práve a povinnosti osoby, pretože je len zákonnou podmienkou na uzavretie zmluvy medzi organizáciou ochrany prírody zriadenou Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo životného prostredia“) ako správcom jaskýň, ktoré sú vo vlastníctve Slovenskej republiky, a treťou osobou. Súhlas ministerstva životného prostredia nie je správnym rozhodnutím o právnom postavení osoby, s ktorou sa má zmluva uzavrieť. Ide o zákonnú reguláciu výkonu a uplatňovania dispozičných oprávnení štátu k svojmu vlastníctvu. Zmluvu o prevode jaskyne alebo prenechaní jaskyne do nájmu taktiež nemožno považovať za autoritatívny verejnomocenský akt správneho orgánu, ktorým by sa rozhodovalo o práve a povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby.

Ustanovenie § 81 ods. 2 písm. c) zákona č. 543/2002 Z. z. sa týka vydania rozhodnutia podľa § 28a zákona o ochrane prírody, podľa ktorého každý, kto zamýšľa uskutočniť činnosť uvedenú v § 28 ods. 2, je povinný doručiť návrh na začatie tejto činnosti orgánu ochrany prírody a krajiny. Orgán ochrany prírody a krajiny rozhodne v lehote do 30 dní odo dňa doručenia návrhu (odsek 1). Návrh na začatie činnosti obsahuje popis činnosti a lokalitu navrhovaného umiestnenia činnosti (odsek 2).

Podľa § 28 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. činnosť, ktorá môže mať vplyv buď samostatne, alebo v kombinácii s inou činnosťou na navrhované chránené vtáčie územie, na územie európskeho významu alebo na územie patriace do súvislej európskej sústavy chránených území, pričom nie je nevyhnutná na zabezpečenie starostlivosti o také územie podľa dokumentácie ochrany prírody a krajiny, sa považuje za zásah do územia, ktorý môže spôsobiť podstatné zmeny v biologickej rozmanitosti, štruktúre a vo funkcii ekosystémov, ak tak rozhodol orgán ochrany prírody podľa § 28a. Taká činnosť je predmetom posudzovania jej vplyvu na životné prostredie podľa osobitného predpisu. Orgán štátnej správy vydá rozhodnutie o povolení takej činnosti, iba ak taká činnosť na základe výsledku posudzovania podľa osobitného predpisu nebude mať negatívny vplyv na priaznivý stav takého územia z hľadiska jeho ochrany.

Podľa § 28a zákona o ochrane prírody rozhoduje orgán ochrany prírody o právnom režime posudzovania činností uvedených v § 28 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. Na základe jeho rozhodnutia môže byť navrhovaná činnosť v súvislosti s rozhodovaním o jej povolení podľa osobitných predpisov predmetom posudzovania jej vplyvu na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Rozhodnutie orgánu ochrany prírody má vplyv na právne postavenie (práva alebo povinnosti) dotknutých fyzických osôb alebo právnických osôb v procese rozhodovania o povolení navrhovanej činnosti.

Podľa § 81 ods. 2 písm. d) zákona č. 543/2002 Z. z. sa všeobecné predpisy o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti nevzťahujú na určenie činnosti, ktorá sa môže považovať za činnosť preukázateľne nevyhnutnú na zabezpečenie starostlivosti o chránené územie alebo jeho ochranné pásmo podľa § 29 uvedeného zákona.

Ustanovenie § 29 zákona č. 543/2002 Z. z. taxatívnym spôsobom vypočítava prípady, keď v rámci územnej ochrany neplatí zákonný zákaz činnosti pre fyzické osoby a právnické osoby v chránenom území. Podľa odseku 1 písm. c) uvedeného ustanovenia zákona o ochrane prírody ak príslušný orgán ochrany prírody vopred určí, že určitá činnosť je nevyhnutná na zabezpečenie starostlivosti o chránené územie, znamená to, že činnosť inak zakázaná zákonom sa bude môcť v chránenom území realizovať.

Výpočet činností v chránenom území, ktoré sú zakázané, určuje zákon erga omnes, t. j. vo vzťahu k verejnosti aj vo vzťahu k vlastníkom, správcom či nájomcom dotknutých nehnuteľností. Z uvedeného dôvodu je určenie výnimky zo zákonného zákazu týchto činností orgánom ochrany prírody podľa § 81 ods. 2 písm. d) v spojení s § 29 ods. 1 písm. c) zákona č. 543/2002 Z. z. takým rozhodnutím, ktorým je priamo dotknuté právne postavenie konkrétnych osôb.

V rámci postupu podľa § 81 ods. 2 písm. f) zákona č. 543/2002 Z. z. nerozhoduje orgán ochrany prírody o práve a povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby. Vydáva iba potvrdenie o určitej právne relevantnej skutočnosti (o oznámení nálezu chráneného nerastu alebo chránenej skameneliny).

Podľa § 81 ods. 2 písm. g) zákona č. 543/2002 Z. z. sa všeobecné predpisy o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti nevzťahujú na vydanie oprávnenia na odber chránených nerastov a chránených skamenelín podľa § 38 ods. 6 uvedeného zákona.

Podľa § 38 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. chránený nerast a chránenú skamenelinu je zakázané poškodzovať a ničiť.

Podľa § 38 ods. 5 zákona č. 543/2002 Z. z. ochrana sa zabezpečuje na mieste prirodzeného nález. Ak hrozí nebezpečenstvo poškodenia alebo zničenia nález v dôsledku prírodných vplyvov alebo ľudskej činnosti, zabezpečí sa jeho ochrana odberom z miesta prirodzeného nález a uložením v zbierke štátneho múzea s prírodovedeckým zameraním.

Podľa § 38 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z. odber podľa odseku 5 môžu vykonávať iba právnické osoby a fyzické osoby, ktorých činnosť je zameraná na vyhľadávanie, výskum, prieskum, ťažbu, zber, poznávanie alebo ochranu nerastov a skamenelín, a to na základe osobitného oprávnenia vydaného orgánom ochrany prírody.

Zákon o ochrane prírody v § 38 ods. 6 ustanovuje, že odber nález podľa odseku 5 uvedeného ustanovenia môžu vykonávať iba právnické a fyzické osoby so špecializovanou činnosťou, ktoré navyše potrebujú osobitné oprávnenie vydané orgánom ochrany prírody. Vydanie takéhoto oprávnenia konkrétnej osobe je rozhodovaním o jej právnom postavení (o práve tejto osoby).

Podľa § 81 ods. 2 písm. h) zákona č. 543/2002 Z. z. sa všeobecné predpisy o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti nevzťahujú na určenie lehoty podľa § 44 ods. 13 uvedeného zákona a na určenie kompetencie podľa § 67 písm. i) zákona o ochrane prírody.

Podľa § 44 ods. 13 zákona č. 543/2002 Z. z. ak prevádzkovateľ zoologickej záhrady neplní podmienky podľa odseku 5 písm. a) alebo podmienky v súhlase na jej zriadenie a

prevádzkovanie určené podľa § 82 ods. 12, orgán ochrany prírody môže určiť lehotu, v ktorej musia byť podmienky splnené; lehota nesmie byť dlhšia ako dva roky. Ak orgán ochrany prírody lehotu neurčí, uplatní postup podľa odseku 14.

Podľa § 44 ods. 14 zákona č. 543/2002 Z. z. ak prevádzkovateľ zoologickej záhrady nesplní podmienky na jej zriadenie a prevádzkovanie, a to ani po uplynutí lehoty, ak bola určená podľa odseku 13, orgán ochrany prírody zoologickú záhradu alebo jej časť uzavrie pre verejnosť a súhlas na jej zriadenie a prevádzkovanie zmení, ak sa uzavretie týka len časti zoologickej záhrady, alebo ho zruší (§ 89 ods. 1).

Zákonné oprávnenie orgánu ochrany prírody podľa § 44 ods. 13 zákona č. 543/2002 Z. z. určiť lehotu, v ktorej musí prevádzkovateľ splniť podmienky na zriadenie a prevádzkovanie zoologickej záhrady, je rozhodovaním o právnom postavení (o povinnosti) tejto konkrétnej osoby.

Naopak určenie kompetencie ministerstvom životného prostredia krajskému úradu životného prostredia podľa § 67 písm. i) zákona o ochrane prírody povolíť výnimku zo zakázaných činností v územiach s druhým, tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany, v chránených vtáčích územiach, ak ide o prírodné pamiatky a národné prírodné pamiatky a ich ochranné pásma podľa § 24 a ak ide o druhy podľa § 40 v súvislosti s povoľovaním výnimky z územnej ochrany, nie je bezprostredným rozhodovaním o právach a povinnostiach fyzickej osoby alebo právnickej osoby. K takémuto rozhodovaniu dochádza až uplatnením uvedenej kompetencie príslušným krajským úradom životného prostredia.

Podľa § 81 ods. 2 písm. i) zákona č. 543/2002 Z. z. sa všeobecné predpisy o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti nevzťahujú na určenie záchytného strediska podľa § 45 ods. 10 zákona o ochrane prírody.

Podľa § 45 ods. 10 zákona č. 543/2002 Z. z. záchytné strediská sú zariadenia určené na umiestnenie zhabaných, prepadnutých alebo zaistených chránených rastlín a chránených živočíchov, ako aj na umiestnenie ostatných chránených rastlín a chránených živočíchov,

ktoré sa stali vlastníctvom štátu. Záchytné strediská určuje ministerstvo po dohode s ich vlastníkom.

K zmene právneho postavenia vlastníka záchytného strediska postupom podľa § 81 ods. 2 písm. i) v spojení s § 45 ods. 10 zákona č. 543/2002 Z. z., môže dôjsť len po vzájomnej dohode, a nie priamo a výlučne v dôsledku bezprostredného uplatnenia mocenského zásahu orgánu verejnej moci.

Ustanovenie § 81 ods. 2 písm. j) zákona č. 543/2002 Z. z. vylučuje aplikáciu všeobecných predpisov o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti v prípadoch vydávania súhlasu podľa § 52 ods. 3 a § 62 ods. 4 zákona o ochrane prírody.

Podľa § 52 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. chránené územia (§ 17 ods. 1), ich zóny (§ 30 ods. 1) a chránené stromy (§ 49), ako aj ich ochranné pásma sa označujú tabuľami so štátnym znakom Slovenskej republiky a s nápisom. Prírodné pamiatky podľa § 24 sa označujú, len ak boli vyhlásené za národné prírodné pamiatky alebo ak ide o významné alebo ohrozené jaskyne, alebo prírodné vodopády.

Podľa § 52 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. označenie podľa odseku 1 zabezpečí orgán ochrany prírody, ktorý osobitne chránenú časť prírody a krajiny vyhlásil, v prípade národného parku ministerstvo, a to do šiestich mesiacov odo dňa jej vyhlásenia.

Podľa § 52 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. chránené územia a zariadenia ochrany prírody a krajiny v nich a chránené stromy možno označiť so súhlasom orgánu ochrany prírody aj tabuľami s osobitným označením. Týmto spôsobom sa označujú aj súkromné chránené územia.

Podľa § 62 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. vlastníctvo štátu k pozemkom a vodným plochám v územiach s tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany je zakázané previesť na iné osoby. Tým nie sú dotknuté práva fyzických osôb a právnických osôb podľa predpisov o majetkovej reštitúcii.

Podľa § 62 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. pri podielovom spoluvlastníctve sa zákaz podľa odseku 1 vzťahuje iba na podiel vo vlastníctve štátu.

Podľa § 62 ods. 3 písm. c) zákona č. 543/2002 Z. z. zákaz podľa odseku 1 sa nevzťahuje na zámenu pozemkov, ak získaním zamenených pozemkov do vlastníctva štátu dôjde k sceleniu pozemkov alebo k inému usporiadaniu vlastníctva štátu k týmto pozemkom v lokalitách, na ktorých sú sústredené málo pozmenené biotopy európskeho významu, biotopy národného významu, biotopy druhov európskeho významu, biotopy druhov národného významu, prírodné dedičstvo, významné biocentrá či iné prírodné hodnoty.

Podľa § 62 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. zámenu pozemkov podľa odseku 3 písm. c) je možné uskutočniť len na základe súhlasu orgánu ochrany prírody.

Postupom podľa § 81 ods. 2 písm. j) v spojení s § 52 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. vydáva príslušný orgán ochrany prírody žiadateľovi súhlas na osobitné označenie chráneného územia, zariadenia ochrany prírody a krajiny alebo chránených stromov nad rámec povinného označenia zabezpečovaného samotným orgánom ochrany prírody (§ 52 ods. 1 a 2 zákona č. 543/2002 Z. z.) s výnimkou prípadov vyhlásenia súkromného chráneného územia a jeho ochranného pásma. V týchto prípadoch § 31 ods. 4 uvedeného zákona ustanovuje vlastníkovi pozemku povinnosť súkromné chránené územie a jeho ochranné pásmo označiť osobitným označením, o súhlas s ktorým musí vlastník požiadať.

Postupom podľa § 81 ods. 2 písm. j) v spojení s § 62 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. nerozhoduje orgán ochrany prírody o právach a povinnostiach fyzickej osoby alebo právnickej osoby. Súhlas na zámenu pozemkov vo vlastníctve Slovenskej republiky podľa § 62 ods. 3 písm. c) zákona o ochrane prírody nepredstavuje autoritatívny verejnomocenský akt správneho orgánu, nie je správnym rozhodnutím o právnom postavení osoby, s ktorou sa má zámenná zmluva uzavrieť. Ide o opäť zákonnú reguláciu výkonu a uplatňovania dispozičných oprávnení štátu k svojmu vlastníctvu.

Podľa § 81 ods. 2 písm. k) zákona č. 543/2002 Z. z. sa všeobecné predpisy o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti nevzťahujú na konanie o zápise odborne spôsobilej osoby do zoznamu podľa § 55 uvedeného zákona a na konanie o jej vyškrtnutí z tohto zoznamu.

Podľa § 55 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. dokumentáciu ochrany prírody a krajiny podľa § 54 vyhotovuje organizácia ochrany prírody alebo fyzická osoba alebo právnická osoba zapísaná ministerstvom v osobitnom zozname (ďalej len „odborne spôsobilá osoba“), ktorý každoročne uverejňuje vo svojom vestníku.

Podľa § 55 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. ministerstvo môže na základe písomnej žiadosti zapísať do zoznamu fyzickú osobu alebo právnickú osobu, ktorá

- a) má na uvedenú činnosť kvalifikačné predpoklady,
- b) je bezúhonná.

Podmienky vyčiarknutia zo zoznamu upravujú odseky 5 až 7 § 55 zákona o ochrane prírody.

Podľa § 55 ods. 9 zákona o ochrane prírody podrobnosti o zapisovaní do zoznamu podľa odseku 1 a o vedení tohto zoznamu ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo.

Zápis fyzickej alebo právnickej osoby do zoznamu odborne spôsobilých osôb je v zmysle § 55 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. predpokladom na to, aby táto osoba mohla vyhotovovať dokumentáciu ochrany prírody a krajiny. Zápisom do zoznamu vzniká osobe právo vykonávať uvedenú odbornú činnosť, jej vyčiarknutím toto právo zaniká. Ministerstvo životného prostredia pred rozhodnutím skúma, či sú splnené podmienky na zápis alebo vyčiarknutie osoby zo zoznamu, a rozhoduje o jej právnom statuse. Ustanovenie § 55 ods. 9 zákona o ochrane prírody zároveň splnomocnilo ministerstvo životného prostredia prijať príslušnú právnu úpravu na podrobnosti na vykonávanie právneho predpisu.

Ustanovenie § 81 ods. 2 písm. l) zákona č. 543/2002 Z. z. vylučuje aplikáciu všeobecných predpisov o správnom konaní pri uplatňovaní právomoci ministerstva životného prostredia podľa § 65 ods. 1 písm. i) zákona č. 543/2002 Z. z. rozhodnúť v prípade pochybností, či ide o nepôvodný druh. Podstatou rozhodovania v tomto prípade je výlučne posúdenie odbornej otázky všeobecného charakteru, a nie priamo regulácia právneho postavenia konkrétnej fyzickej osoby alebo právnickej osoby.

Ustanovenie § 81 ods. 2 písm. m) zákona č. 543/2002 Z. z. vylučuje aplikáciu všeobecných predpisov o správnom konaní pri uplatňovaní právomoci orgánov ochrany prírody uložiť kontrolovanej osobe pri výkone štátneho dozoru vykonanie nápravných opatrení podľa § 71 ods. 5 zákona č. 543/2002 Z. z. Záväznosť povinností uložených orgánom dozoru pre kontrolovanú osobu je daná zákonnou povinnosťou tejto osoby vykonať nariadenia orgánu dozoru a zdržať sa konania, ktoré zakázal alebo obmedzil [§ 71 ods. 3 písm. b) a c) zákona č. 543/2002 Z. z.]. Postup orgánu ochrany prírody pri výkone štátneho dozoru podľa § 71 ods. 5 zákona č. 543/2002 Z. z. má preto nepochybne povahu rozhodovania o jej právach a povinnostiach. Zákonodarca však postup orgánu ochrany prírody pri výkone štátneho dozoru (vrátane ukladania povinnosti podľa § 71 ods. 5 zákona o ochrane prírody) upravil v osobitných procesných ustanoveniach obsiahnutých v § 71 zákona č. 543/2002 Z. z. (zahŕňajúcich tak procesné pravidlá postupu orgánu ochrany prírody, ako aj práva kontrolovaných osôb).

Podľa § 81 ods. 2 písm. n) zákona č. 543/2002 Z. z. sa všeobecné predpisy o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti nevzťahujú na konanie o zápise člena stráže prírody do zoznamu členov stráže prírody podľa § 73 zákona o ochrane prírody a na konanie o jeho vyškrtnutí z tohto zoznamu podľa § 78 uvedeného zákona.

Zápis fyzickej osoby do zoznamu členov stráže prírody má podľa § 72 ods. 7 zákona č. 543/2002 Z. z. konštitutívny charakter, pretože dňom zápisu sa osoba stáva členom stráže a naopak, podľa § 78 ods. 2 uvedeného zákona dňom vyškrtnutia člena stráže sa končí jeho činnosť. Orgán ochrany prírody v uvedených prípadoch nepochybne rozhoduje o právnom statuse dotknutých osôb. Ustanovenie § 72 ods. 9 zákona o ochrane prírody splnomocnilo

ministerstvo životného prostredia prijať formou podzákonného všeobecne záväzného právneho predpisu príslušnú právnu úpravu na vykonávanie kompetencie týkajúcej sa zápisu do zoznamu členov stráže prírody príslušnými orgánmi ochrany prírody.

Navrhovateľ tvrdí, že ustanovenia § 81 ods. 2 písm. a) až d) a písm. f) až n) zákona č. 543/2002 Z. z. vylučujú možnosť aplikácie všeobecných predpisov o správnom konaní [t. j. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov - ďalej len „Správny poriadok“], v dôsledku čoho dochádza k paralyzovaniu činnosti orgánov ochrany prírody (nevedia, čo môžu považovať za dôkaz, zistené skutočnosti nemôžu zákonným spôsobom hodnotiť atď.). Spôsob ich konania ako štátnych orgánov potom nie je „ustanovený zákonom“, čo je v nesúlade s čl. 2 ods. 2 ústavy a tiež s princípmi právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy zakotvuje požiadavku ústavne konformného a legálneho výkonu verejnej (predovšetkým štátnej) moci ako jedného zo základných princípov demokratického právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) a stanovuje podriadenosť orgánov štátu ústave a zákonom požadujúc, aby k uplatneniu ich štátnomocenských oprávnení dochádzalo iba v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon v medziach daných ústavou. Ak zákonodarca zveruje niektorému orgánu štátu právomoc rozhodovať v konkrétnych prípadoch o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, musí v súlade s uvedeným ústavným princípom zákonom upraviť rozsah a spôsob výkonu zverenej právomoci rešpektujúc právnu istotu dotknutých subjektov právnych vzťahov spočívajúcu v ich spôsobilosti predvídať postup a konanie štátnych orgánov vo vzťahu k svojmu právnemu postaveniu, vrátane možností a spôsobu uplatnenia vlastných práv v takomto konaní.

Z predvídateľnosti zákona vyplýva, že má byť formulovaný s dostatočnou presnosťou, aby umožnil jednotlivcovi, v prípade potreby aj za primeranej právnej pomoci, regulovať svoje správanie (Case of Sunday Times, 26. apríl 1979, Séria A, č. 30).

Zákon musí poskytovať právnu ochranu proti svojvoľným zásahom orgánov verejnej moci do práv chránených dohovorom; bolo by v rozpore s princípom vlády práva, keby právna úvaha poskytnutá výkonnej moci bola vyjadrená ako neobmedzená moc; zákon musí vyjadriť s dostatočnou jasnosťou rozsah úvahy udelenej príslušným orgánom a tiež aj spôsob jej výkonu (Rotaru v. Romania, č. 28341/95, ECHR 2000-V).

Požadovaná úroveň presnosti zákona, ktorý však nemôže pokryť každú eventualitu, závisí do značnej miery od jeho obsahu, oblasti, ktorú má regulovať, aj počtu a postavenia tých, ktorým je adresovaný (Harshman and Harrup v The United Kingdom, sťažnosť č. 25594/94, ECHR 1999-VIII).

Správny poriadok všeobecne upravuje správne konanie, ak osobitným predpisom nie je ustanovená iná procesná úprava. Podľa jeho § 1 ods. 1 sa tento zákon vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Zákon č. 543/2002 Z. z. obsahuje osobitnú úpravu procesného postupu orgánov ochrany prírody v rámci jeho šiestej časti nazvanej „Konanie“ v ustanoveniach § 81 až § 89. Zatiaľ čo § 81 zákona o ochrane prírody upravuje podmienky a rozsah aplikovateľnosti Správneho poriadku na konanie podľa uvedeného zákona, ustanovenia § 82 až § 89 zákona č. 543/2002 Z. z. upravujú podstatné procesné inštitúty relevantné a uplatniteľné aj v prípadoch procesného postupu orgánov ochrany prírody podľa § 81 ods. 2 uvedeného zákona, v rámci ktorých je subsidiárne uplatnenie Správneho poriadku vylúčené.

Vzhľadom na tieto skutočnosti dospel ústavný súd k záveru, že navrhovateľova námietka nesúladi ustanovení § 81 ods. 2 písm. a), b), f) a h) v časti týkajúcej sa určenia kompetencie podľa § 67 písm. i) a taktiež § 81 ods. 2 písm. i) a j) v časti týkajúcej sa vydania súhlasu podľa § 62 ods. 4, ako aj § 81 ods. 2 písm. l) zákona o ochrane prírody s čl. 2 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu absencie akejkoľvek procesnej právnej úpravy v dôsledku vylúčenia aplikácie ustanovení Správneho poriadku je prima

facie neopodstatnená. V uvedených prípadoch nerozhodujú orgány ochrany prírody o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, pričom právna úprava obsiahnutá v ustanoveniach § 82 až § 89 zákona č. 543/2002 Z. z. poskytuje pre ich procesný postup dostatočný zákonný podklad.

Pokiaľ ide o ustanovenia § 81 ods. 2 písm. c), d), g) a h) v časti týkajúcej sa určenia lehoty podľa § 44 ods. 13 a taktiež § 81 ods. 2 písm. j) v časti týkajúcej sa vydania súhlasu podľa § 52 ods. 3, ako aj § 81 ods. 2 písm. k), m) a n) zákona o ochrane prírody, výkon kompetencií orgánov ochrany prírody v uvedených prípadoch zahŕňa rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb.

Preskúmanie navrhovateľovej námietky o nesúlade označených ustanovení zákona o ochrane prírody s čl. 2 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy preto vyžadovalo zo strany ústavného súdu posúdenie, či osobitná procesná úprava obsiahnutá v zákone č. 543/2002 Z. z. vyhovuje ústavnej požiadavke smerujúcej voči zákonodarcovi stanoviť rozsah a spôsob výkonu právomoci zverenej orgánom verejnej moci tak, aby bola rešpektovaná právna istota dotknutých subjektov právnych vzťahov spočívajúca v ich spôsobilosti predvídať postup a konanie orgánov verejnej moci vo vzťahu k svojmu právnemu postaveniu, a to aj pokiaľ ide o možnosti a spôsob uplatnenia vlastných práv v takomto konaní. Procesná úprava v osobitnom zákone, ktorým je zákon č. 543/2002 Z. z., je dostatočná na to, aby v prípade, kde je vylúčená právomoc Správneho poriadku, príslušný štátny orgán mohol konať podľa citovaného osobitného právneho predpisu.

Ustanovenia § 82 až § 89 zákona č. 543/2002 Z. z. upravujú formu, obsah a zákonné náležitosti návrhu na začatie konania („žiadosti o vydanie rozhodnutia“) a jeho príloh. Upravujú taktiež okruh účastníkov konania a ich procesné povinnosti, podmienky zastúpenia v konaní, dôvody zastavenia konania. Zahŕňajú osobitné ustanovenia o vecnej a miestnej príslušnosti, regulujú spôsob a podmienky doručovania písomností v konaní, lehoty na vydanie rozhodnutia, vyjadrenia alebo potvrdenia. Ustanovujú podklady na vydanie rozhodnutia vrátane určenia oprávnení orgánov ochrany prírody, ako aj práv

a povinností fyzických osôb a právnických osôb v súvislosti s ich získaním a zabezpečením. Upravujú zákonné podmienky týkajúce sa zmeny, zrušenia, predĺženia platnosti a straty platnosti rozhodnutia orgánov ochrany prírody.

Ustanovenia § 81 ods. 2 písm. c), d), g) a h) v časti týkajúcej sa určenia lehoty podľa § 44 ods. 13 a taktiež § 81 ods. 2 písm. j) v časti týkajúcej sa vydania súhlasu podľa § 52 ods. 3, ako aj § 81 ods. 2 písm. k), m) a n) zákona o ochrane prírody nemajú za následok absenciu právnej regulácie spôsobu konania orgánov ochrany prírody v označených prípadoch. Spôsob ich konania ustanovujú § 82 až § 89 zákona č. 543/2002 Z. z. v dostatočnom rozsahu, v prípade postupu podľa § 81 ods. 2 písm. k) a n) aj v spojení s ustanoveniami príslušného vykonávacieho predpisu, na prijatie ktorého zákon splnomocnil ministerstvo životného prostredia, a v prípade postupu podľa § 81 ods. 2 písm. k) aj s ohľadom na ustanovenia § 71 zákona o ochrane prírody.

Legislatívne riešenie, ktoré zákonodarca v zákone o ochrane prírody v rámci úpravy konania zvolil, síce odôvodňuje predpoklad, že procesné normy obsiahnuté v § 82 až § 89 uvedeného zákona nemôžu do detailov anticipovať každú procesnú situáciu, ktorá môže v individuálnych prípadoch pri postupe podľa § 81 ods. 2 zákona o ochrane prírody nastať. Ustanovenia § 82 až § 89 uvedeného zákona sú navyše v prípadoch uvedených v § 81 ods. 2 aplikovateľné v rôznej miere podľa povahy vecí. Napriek tomu právna úprava konania obsiahnutá v § 81 až § 89 zákona č. 543/2002 Z. z. umožňuje dotknutým fyzickým osobám a právnickým osobám v dostatočnom rozsahu predvídať postup a konanie orgánov ochrany prírody vo vzťahu k ich právnemu postaveniu aj v prípadoch uvedených v § 81 ods. 2 zákona o ochrane prírody a za rešpektovania ústavnej povinnosti orgánov verejnej moci vykladať a uplatňovať zákonné ustanovenia ústavne súladným spôsobom (čl. 152 ods. 4 ústavy) a umožňuje aj zabezpečenie a ochranu procesných práv dotknutých subjektov v takomto konaní.

Napadnuté ustanovenia § 81 ods. 2 písm. a) až d) a písm. f) až n) zákona o ochrane prírody nemajú za následok taký nedostatok zákonnej úpravy spôsobu konania orgánov

ochrany prírody pri výkone ich právomocí, ktorý by bol dôvodom na vyslovenie ich nesúladu s čl. 2 ods. 2 a čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

K námietke nesúladu § 22 ods. 5 poslednej vety, § 24 ods. 11 písm. d), § 29 ods. 1 písm. a) a b), § 75 ods. 3 a § 103 ods. 8 poslednej vety zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 12 ods. 2 ústavy a čl. 14 dohovoru

Podľa § 22 ods. 5 zákona č. 543/2002 Z. z. v prípade ohrozenia prírodnej rezervácie alebo národnej prírodnej rezervácie návštevnosťou môže orgán ochrany prírody rozhodnúť o jej uzavretí alebo o uzavretí jej časti pre verejnosť alebo dočasne obmedziť vstup do nej alebo do jej časti. Zákaz alebo obmedzenie vstupu je orgán ochrany prírody povinný vopred prerokovať s dotknutými obcami.

Podľa § 24 ods. 11 písm. d) zákona č. 543/2002 Z. z. v ochrannom pásme prírodného vodopádu je zakázané umiestniť zariadenie na vodnom toku nad prírodným vodopádom okrem zariadenia, ktoré slúži správe vodného toku.

Podľa § 29 ods. 1 písm. a) zákona č. 543/2002 Z. z. zákaz činnosti v druhom až štvrtom stupni ochrany neplatí, ak sa činnosť vykonáva v súvislosti s výkonom štátneho dozoru alebo inej kontrolnej činnosti.

Podľa § 29 ods. 1 písm. b) zákona č. 543/2002 Z. z. zákaz činnosti v druhom až štvrtom stupni ochrany neplatí, ak ide o činnosti súvisiace so zabezpečením starostlivosti o chránené územie alebo jeho ochranné pásmo v súlade s dokumentáciou ochrany prírody a krajiny (§ 54 ods. 2) a ak takéto činnosti vykonáva alebo obstaráva organizácia ochrany prírody.

Organizácie ochrany prírody vymedzuje § 5 ods. 7 zákona č. 543/2002 Z. z. Ustanovenia § 29 ods. 1 písm. a) a b) zákona o ochrane prírody predstavujú právne normy, ktoré určujú právne postavenie subjektov vykonávajúcich štátny dozor, inú kontrolnú

činnosť alebo vykonávajúcich pôsobnosť odbornej organizácie zriadenej ministerstvom životného prostredia za účelom zabezpečenia záujmov ochrany prírody.

Podľa § 75 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. oprávnenia člena stráže prírody sa nevzťahujú na vstup a vykonávanie kontroly v súkromnom chránenom území (§ 31), ak člen stráže prírody nie je vlastníkom pozemkov v ňom.

Podľa § 103 ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z. rozhodnutím o vydaní súhlasu, povolení výnimky, nevydaní súhlasu alebo nepovolení výnimky podľa tohto zákona a vyjadrením je orgán štátnej správy viazaný. Vyjadreniami podľa § 9 ods. 1 písm. a) až f) a m) nie sú orgány štátnej správy viazané, ak sa týkajú vojenských obvodov.

Podľa judikatúry ústavného súdu za diskriminačnú úpravu možno považovať takú úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením (PL. ÚS 21/00).

Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva rozdielne zaobchádzanie s osobami v analogickom alebo relevantne podobnom postavení je diskriminačné, ak nemá objektívne a rozumné odôvodnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ, alebo ak nerešpektuje vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a zámerom, ktorý sa má uskutočniť (Case of Evans v. The United Kingdom. Sťažnosť č. 6339/05, § 73).

Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy sú ľudia slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

Ustanovenia § 22 ods. 5 poslednej vety, § 24 ods. 11 písm. d), § 29 ods. 1 písm. a) a b), § 75 ods. 3 a § 103 ods. 8 poslednej vety zákona č. 543/2002 Z. z. nezakladajú nerovnosť medzi subjektmi v analogickom postavení (pokiaľ ide o porovnanie postavenia fyzickej osoby alebo právnickej osoby a postavenia orgánov a organizácií ochrany prírody vrátane členov stráže prírody, orgánov štátnej správy a obcí ako orgánov územnej samosprávy). Odlišné postavenie uvedených orgánov verejnej správy a organizácií ochrany prírody je limitované a rozumne odôvodniteľné legitímnym cieľom zabezpečenia záujmov ochrany prírody a krajiny, prípadne verejným záujmom na zaistení bezpečnosti a obranyschopnosti štátu (v prípade konaní uvedených v § 103 ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z.). Uvedené ustanovenia reflektujú požiadavku zachovania rozumnej proporcionality medzi zvoleným legislatívnym odlišením právneho postavenia subjektov plniacich úlohy v oblasti zabezpečenia verejného záujmu a zámerom zákonodarcu vytvoriť predpoklady na účinnú starostlivosť o životné prostredie (čl. 44 ods. 4 ústavy). Z uvedených dôvodov nie sú v nesúlade s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a s čl. 14 dohovoru.

VII.

K námietke nesúladu § 3 ods. 3 druhej vety, ods. 4 a 5, § 4 ods. 2, 4 a 5, § 13 ods. 1, § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 24 ods. 9, § 26 ods. 5, § 27 ods. 7, § 28 ods. 4, § 41 ods. 1, § 43 ods. 1 poslednej vety, § 49 ods. 6, § 50 ods. 5 a 6 a § 61 ods. 1, 3, 7 a 8 zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu

Podľa § 3 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. vytváranie a udržiavanie územného systému ekologickej stability je verejným záujmom. Podnikatelia a právnické osoby, ktorí zamýšľajú vykonávať činnosť, ktorou môžu ohroziť alebo narušiť územný systém ekologickej stability, sú povinní zároveň navrhnúť opatrenia, ktoré prispievajú k jeho vytváraniu a udržiavaniu.

Podľa § 3 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. podnikatelia a právnické osoby, ktorí svojou činnosťou zasahujú do ekosystémov, ich zložiek alebo prvkov, sú povinní na vlastné náklady vykonávať opatrenia smerujúce k predchádzaniu a obmedzovaniu ich poškodzovania a ničenia.

Podľa § 3 ods. 5 zákona č. 543/2002 Z. z. podnikatelia a právnické osoby sú povinní opatrenia podľa odsekov 3 a 4 zahrnúť už do návrhov projektov, programov, plánov a ostatnej dokumentácie vypracúvanej podľa osobitných predpisov.

Podľa § 4 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. ak činnosť uvedená v odseku 1 (činnosť, ktorou môže dôjsť k ohrozeniu, poškodeniu alebo zničeniu rastlín alebo živočíchov, alebo ich biotopov, pozn.) vedie k ohrozeniu existencie druhov rastlín a živočíchov alebo k ich degenerácii, k narušeniu rozmnožovacích schopností alebo k zániku ich populácie, štátny orgán ochrany prírody a krajiny túto činnosť po predchádzajúcom upozornení obmedzí alebo zakáže.

Podľa § 4 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. každý, kto buduje alebo plánovane rekonštruje nadzemné elektrické vedenie, je povinný použiť také technické riešenie, ktoré bráni usmrcovaniu vtákov.

Podľa § 4 ods. 5 zákona č. 543/2002 Z. z. ak dochádza k preukázateľnému usmrcovaniu vtáctva na elektrických vedeniach alebo telekomunikačných zariadeniach, môže orgán ochrany prírody rozhodnúť, aby ich správca vykonal technické opatrenia zabraňujúce usmrcovaniu vtákov.

Podľa § 13 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. na území, na ktorom platí druhý stupeň ochrany, je zakázaný

a) vjazd a státie s motorovým vozidlom, motorovou trojkolkou, motorovou štvorkolkou, snežným skútrom alebo záprahovým vozidlom, najmä vozom, kočom alebo saňami, na pozemky za hranicami zastavaného územia obce mimo diaľnice, cesty a miestnej

komunikácie, parkoviska, čerpaciej stanice, garáže, továrenského, staničného alebo letištného priestoru,

b) vjazd a státie s bicyklom na pozemky za hranicami zastavaného územia obce mimo diaľnice, cesty, miestnej komunikácie, účelovej komunikácie a vyznačenej cyklotrasy.

Podľa § 14 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. :na území, na ktorom platí tretí stupeň ochrany, je zakázané

a) vykonávať činnosti uvedené v § 13 ods. 1 písm. a); § 13 ods. 3 platí rovnako,

b) vchádzať alebo stáť s bicyklom na pozemky za hranicami zastavaného územia obce mimo diaľnice, cesty, miestnej komunikácie a vyznačenej cyklotrasy; § 13 ods. 3 platí rovnako,

c) pohybovať sa mimo vyznačeného turistického chodníka alebo náučného chodníka za hranicami zastavaného územia obce,

d) táboriť, stanovať, bivakovať, jazdiť na koni, zakladať oheň mimo uzavretých stavieb, lyžovať, vykonávať horolezecký alebo skalolezecký výstup, skialpinizmus alebo iné športové aktivity za hranicami zastavaného územia obce,

e) organizovať verejné telovýchovné, športové a turistické podujatie, ako aj iné verejnosti prístupné spoločenské podujatie,

f) použiť zariadenie spôsobujúce svetelné a hlukové efekty, najmä ohňostroj, laserové zariadenie, reprodukovaniu hudbu mimo uzavretých stavieb,

g) rozširovať nepôvodné druhy,

h) zbierať rastliny vrátane ich plodov,

i) organizovať spoločné poľovačky,

j) vykonávať banskú činnosť a činnosť vykonávanú bankským spôsobom.

Podľa § 15 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. na území, na ktorom platí štvrtý stupeň ochrany, je zakázané

a) vykonávať činnosti uvedené v § 14 ods. 1; § 13 ods. 3 a § 14 ods. 3 a 4 platia rovnako,

b) ťažiť drevnú hmotu holorubným hospodárskym spôsobom,

- c) umiestniť informačné, reklamné alebo propagačné zariadenie, ako aj akýkoľvek iný reklamný alebo propagačný pútač, alebo tabuľu,
- d) aplikovať chemické látky a hnojivá,
- e) rozorávať existujúce trvalé trávne porasty a rúbať dreviny,
- f) zbierať nerasty alebo skameneliny,
- g) oplocovať pozemok okrem oplotenia lesnej škôlky, ovocného sadu a vinice,
- h) umiestniť košiar, stavbu alebo iné zariadenie na ochranu hospodárskych zvierat,
- i) vykonávať geologické práce,
- j) umiestniť zariadenie na vodnom toku alebo inej vodnej ploche neslúžiacej plavbe alebo správe vodného toku alebo vodného diela,
- k) voľne pustiť psa okrem psa používaného na plnenie úloh podľa osobitných predpisov (služobný pes) a poľovného psa.

Podľa § 16 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. na území, na ktorom platí piaty stupeň ochrany, je zakázané

- a) vykonávať činnosti uvedené v § 15 ods. 1; § 13 ods. 3 a § 14 ods. 3 a 4 platia rovnako,
- b) zasiahnuť do lesného porastu a poškodiť vegetačný a pôdny kryt,
- c) stavať lesnú cestu alebo zväžnicu,
- d) zriadiť poľovnícke zariadenie alebo rybochovné zariadenie,
- e) osvetľovať bežeckú trať, lyžiarsku trať alebo športový areál,
- f) rušiť pokoj a ticho,
- g) chytať, usmrtiť alebo loviť živočícha,
- h) meniť stav mokrade alebo koryto vodného toku, najmä ich úpravou, zasypávaním, odvodňovaním, ťažbou trstia, rašeliny, bahna a riečného materiálu okrem vykonávania týchto činností v koryte vodného toku jeho správcom v súlade s osobitným predpisom,
- i) umiestniť stavbu.

Podľa § 24 ods. 9 zákona č. 543/2002 Z. z. na území ochranného pásma jaskyne je zakázané

- a) vykonávať činnosti uvedené v odseku 4 písm. d) až f) a l),

- b) vykonávať pozemnú a leteckú aplikáciu chemických látok a hnojív, najmä pesticídov, herbicídov, toxických látok, priemyselných hnojív a silážnych štiav pri poľnohospodárskej, lesohospodárskej a inej činnosti,
- c) ustajniť hospodárske zvieratá alebo umiestniť košiar,
- d) ťažiť drevnú hmotu holorubným hospodárskym spôsobom,
- e) zakladať oheň mimo uzavretých stavieb.

Podľa § 26 ods. 5 zákona č. 543/2002 Z. z. v chránenom vtáčom území sa zakazuje vykonávať činnosti, ktoré môžu mať negatívny vplyv na predmet jeho ochrany.

Podľa § 27 ods. 7 zákona č. 543/2002 Z. z. navrhované územie európskeho významu uvedené v národnom zozname sa považuje za chránené územie vyhlásené podľa tohto zákona so stupňom ochrany uvedenom v národnom zozname. Pri posudzovaní vplyvov akejkoľvek činnosti na životné prostredie podľa osobitného predpisu, pri povoľovaní tejto činnosti, ako aj inej činnosti podľa tohto zákona sa postupuje v súlade so stupňom ochrany navrhovaného územia európskeho významu, tak ako vo vyhlásenom chránenom území.

Podľa § 28 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. podnikateľ a právnická osoba vykonávajúci činnosť podľa odseku 3 (zásah do územia, ktorý môže spôsobiť podstatné zmeny v biologickej rozmanitosti, štruktúre a vo funkcii ekosystémov, pozn.) sú povinní na vlastné náklady navrhnúť a vykonať opatrenia smerujúce k navráteniu poškodených alebo zničených biotopov európskeho významu alebo biotopov druhov európskeho významu a vykonať ich pred uskutočnením činnosti, ktorou budú poškodené alebo zničené.

Podľa § 41 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. kto má v držbe chránené rastliny a chránené živočíchy, mimo prirodzeného výskytu v biotopoch, je povinný viesť o nich evidenciu podľa tohto zákona, ak ju nevedie podľa osobitného predpisu.

Podľa § 43 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. držiteľ živého jedinca chráneného živočícha ustanoveného podľa odseku 5 (zaradeného do zoznamu druhov, ktoré sa nezameniteľne označujú, vydaného ministerstvom životného prostredia, pozn.) je povinný

ho nezameniteľne označiť pod dohľadom zamestnanca obvodného úradu životného prostredia alebo ním poverenej organizácie ochrany prírody, ak obvodný úrad životného prostredia neurčí inak. Náklady na nezameniteľné označenie jedinca chráneného živočicha znáša ten, kto ho má v držbe.

Podľa § 49 ods. 1 a 6 zákona č. 543/2002 Z. z. kultúrne, vedecky, ekologicky, krajnotvorne alebo esteticky mimoriadne významné stromy alebo ich skupiny vrátane stromoradií môže krajský úrad životného prostredia vyhlásiť všeobecne záväznou vyhláškou za chránené stromy. Za chránené stromy možno vyhlásiť aj stromy rastúce na lesnom pôdnom fonde. Chránené stromy sa považujú za chránený objekt. ...

Ak ochranné pásmo nebolo vyhlásené, je ním územie okolo chráneného stromu v plošnom priemete jeho koruny, ktorý je zväčšený o jeden a pol metra, najmenej však v okruhu 10 m od kmeňa stromu, a platí v ňom primerane druhý stupeň ochrany (§ 13).

Podľa § 50 ods. 1, 5 a 6 zákona č. 543/2002 Z. z. zámer vyhlásiť chránený krajinný prvok, chránený areál, prírodnú rezerváciu, prírodnú pamiatku, chránené vtáčie územia, zóny chráneného územia alebo chránený strom je orgán ochrany prírody príslušný na ich vyhlásenie povinný písomne oznámiť vlastníkovi (správcovi, nájomcovi) pozemku dotknutého zamýšľanou ochranou, ktorého možno zistiť z evidencie v katastri nehnuteľností, dotknutej obci a dotknutým orgánom štátnej správy. ...

Vlastník (správca, nájomca) dotknutého pozemku je povinný odo dňa oznámenia zámeru až do vyhlásenia časti prírody za chránenú bezodkladne oznámiť výkon činnosti, na ktorú treba súhlas alebo ktorá je zakázaná podľa tohto zákona, orgánu ochrany prírody príslušnému na vyhlásenia časti prírody za chránenú. Ak to vyžaduje záujem ochrany prírody a krajiny, môže tento orgán ochrany prírody rozhodnúť o určení podmienok na vykonávanie tejto činnosti; ak vlastníkovi (správcovi, nájomcovi) dotknutého pozemku vznikne z dôvodu určenia podmienok ujma, patrí mu za obmedzenie bežného obhospodarovania náhrada (§ 61). Tieto podmienky platia najdlhšie do vyhlásenia časti prírody a krajiny za chránenú.

Ak orgán ochrany prírody najneskôr do dvoch rokov od oznámenia zámeru nevyhlási spôsobom upraveným v tomto zákone územie alebo strom za chránené, povinnosti určené v rozhodnutí podľa odseku 5 zanikajú.

Podľa § 61 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. vlastník pozemku je povinný strpieť obmedzenia a opatrenia vyplývajúce zo zákazov a iných podmienok ochrany prírody a krajiny ustanovených týmto zákonom alebo na jeho základe. Ak dochádza v dôsledku týchto obmedzení a opatrení k obmedzeniu bežného obhospodarovania pozemkov, patrí mu náhrada vo výške zodpovedajúcej tomuto obmedzeniu bežného obhospodarovania; to neplatí pre vlastníka súkromného chráneného územia a jeho ochranného pásma, ak sa obmedzenie týka bežného obhospodarovania v tomto území a na pozemkoch vo vlastníctve štátu.

Navrhovateľ v rámci svojej argumentácie tvrdil, že zákonodarca formuloval v citovaných ustanoveniach zákona o ochrane prírody viacero povinností majúcich povahu núteného obmedzenia vlastníckeho práva z dôvodu obmedzenia slobodného užívania vlastníctva alebo príkazu vynaložiť určité prostriedky v záujme ochrany prírody spôsobiac konflikt ústavných imperatívov obsiahnutých v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy („Povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd...“) a v čl. 20 ods. 4 ústavy („Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.“). Podľa názoru navrhovateľa možno povinnosti majúce charakter núteného obmedzenia vlastníckeho práva uložiť v súlade s ústavou iba na základe zákona, a nie zákonom samotným, ako to v citovaných ustanoveniach urobil zákonodarca. Podľa navrhovateľa *„dikcia zákona zvolená... zákonodarcom prehliada, že ochrana vlastníctva ako základného práva musí mať prioritu pred ochranou práva na priaznivé životné prostredie...“*.

Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

Podľa čl. 13 ods. 2 ústavy medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.

Podľa čl. 20 ods. 3 ústavy vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.

Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

Podľa čl. 44 ods. 1 ústavy každý má právo na priaznivé životné prostredie.

Podľa čl. 44 ods. 2 ústavy každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo.

Podľa čl. 44 ods. 3 ústavy nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky.

Podľa čl. 44 ods. 4 ústavy štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov o ekologickú rovnováhu a účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.

Podľa čl. 44 ods. 5 ústavy podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1 až 4 ustanoví zákon.

Podľa čl. 1 dodatkového protokolu každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

Právo na priaznivé životné prostredie sa nepriznáva zákonom. Právo na priaznivé životné prostredie sa zaručuje v druhej hlave šiestom oddiele ústavy ako jedno zo základných práv a slobôd (čl. 44 ods. 1). Navrhovateľom vyjadrený názor o prioritě ochrany vlastníctva pred ochranou práva na priaznivé životné prostredie nemožno odôvodniť rozdielom v právnej sile prameňa práva priznávajúcim jedno alebo druhé právo. Tak ako právo vlastníť majetok, aj právo na priaznivé životné prostredie zaručuje ústava ako základné právo. Ústavný súd súhlasí s vyjadrením vlády, že všetky práva upravené v druhej hlave ústavy majú rovnakú právnu silu a ochranu a nemožno niektoré z nich považovať za „základnejšie než základné“ len preto, lebo je uvedené v oddiele nazvanom základné ľudské práva, a z toho vyvodit', že ide o právo s prednosťou pred iným základným právom.

Ústavný súd k tomu dodáva, že nielen uvedený formálny dôvod nemôže založiť prednosť jedného základného práva pred iným základným právom alebo slobodou. Základné práva a slobody sú navzájom rovnocenné. Koncepcia materiálneho právneho štátu vylučuje vytvorenie „hierarchie“ základných práv a slobôd, v ktorej by sa jednému základnému právu alebo slobode priznal väčší význam, než aký má iné základné právo alebo sloboda. Základné práva a slobody sa môžu dostať do konfliktu, aj sa do konfliktu dostávajú. Každý konflikt vo vnútri systému základných práv a slobôd (resp. ľudských práv a základných slobôd v režime medzinárodných dohovorov o ľudských právach) treba riešiť pomocou zásady spravodlivej rovnováhy.

Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, kým uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody (PL. ÚS 7/96).

Ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých právnych noriem. Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločenský vzťah upravuje jedinou normou ústavy (II. ÚS 128/95). Každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, ak medzi nimi existuje príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97).

V rámci čl. 20 vymedzuje ústava rozličnú funkciu zákonov národnej rady. V zmysle čl. 20 ods. 1 ústavy je národná rada oprávnená zákonom priamo ustanoviť obsah vlastníckeho práva rovnaký pre všetkých vlastníkov (mutatis mutandis PL. ÚS 4/00).

Podľa názoru ústavného súdu ústava v čl. 20 ods. 1 neustanovuje absolútne rovnaký obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov ku všetkým veciam, ktoré môžu byť predmetom vlastníctva. Určuje však rovnaký zákonný obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov. Z uvedeného vyplýva, že vlastníci druhovo rovnakého predmetu vlastníctva (identického z hľadiska podstatných právnych atribútov, ktoré môžu zohľadňovať aj rôzne ústavou akceptované aspekty verejného záujmu) musia mať rovnaký zákonom ustanovený obsah svojho vlastníckeho práva (m. m. PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 4/00, PL. ÚS 26/00).

Význam slovného spojenia „zákonný obsah“ v čl. 20 ods. 1 ústavy treba interpretovať tak, že obsah vlastníckeho práva (a tým aj jeho medze) určí zákon. Týmto zákonom je primárne (ratione merita) Občiansky zákonník, osobitne jeho ustanovenie § 123, podľa ktorého vlastník je v medziach zákona oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním. Zákonodarca pod slovami „v medziach zákona“ má nepochybne na mysli nielen Občiansky zákonník, ale aj iné všeobecne záväzné právne predpisy. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy musia v rámci stanovenia zákonného obsahu a medzi vlastníckeho práva (čl. 13 ods. 2 ústavy)

rešpektovať ústavu.

Podľa čl. 20 ods. 3 ústavy vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.

Účelom úpravy čl. 20 ods. 3 tretej vety ústavy je vymedziť rozsah a obsah právneho postavenia vlastníka, podmieniť výkon vlastníckych práv povinnými ohľadmi, ktoré vlastníč musí brať na iné hodnoty verejného záujmu. Úprava čl. 20 ods. 3 ústavy je druhová, týka sa skupín vlastníkov. Právne účinky čl. 20 ods. 3 ústavy limitujúce právne postavenie vlastníka nastupujú so vznikom vlastníctva. Počas trvania vlastníckeho práva vlastníka nemožno od právnych účinkov úpravy čl. 20 ods. 3 ústavy oslobodiť. Zákon ustanovujúci mieru poškodzovania chráneného záujmu nemusí byť prijatý, ale ak sa zákon prijme, nemožno vlastníka oslobodiť od povinnosti nepoškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie (a to ani zákonom). Vylúčenie bezohľadnej dispozície majetkom podľa čl. 20 ods. 3 ústavy nemožno stotožniť s nútenými obmedzeniami vlastníka podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. Tie predstavujú individuálny selektívny zásah do postavenia konkrétneho vlastníka. V rámci zákona, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, nejde už o stanovenie zákonného obsahu vlastníckeho práva, ale o vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, t. j. obmedzenie samotného výkonu (uplatňovania) vlastníckeho práva, zákonný obsah ktorého zákonodarca už stanovil na základe čl. 20 ods. 1 ústavy. Úlohou zákona predpokladaného čl. 20 ods. 4 ústavy je preto umožniť, aby oprávnený orgán zasiahol do výkonu vlastníckeho práva individuálnych vlastníkov za podmienok určených zákonom. Na takýto zásah však nie je oprávnená národná rada zákonom, ale iný orgán, t. j. príslušný orgán štátnej správy formou individuálneho administratívneho aktu (rozhodnutia) (PL. ÚS 4/00). Článkom 20 ods. 3 ústavy sa naproti tomu ustanovuje ústavná požiadavka spravodlivej rovnováhy medzi rozsahom práv vlastníka vymedzovaných na základe čl. 20 ods. 1 ústavy a právami tretích osôb zaručených okrem iného aj v čl. 44 ods. 1 ústavy.

Výkon vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 3 ústavy je v záujme zachovania práv iných osôb limitovaný; ústavou určené medze vlastníckeho práva sa vzťahujú na taxatívne ustanovené hodnoty, ktoré podliehajú ochrane pri výkone vlastníckeho práva. Predmetom ochrany je:

- a) ľudské zdravie,
- b) príroda,
- c) kultúrne pamiatky,
- d) životné prostredie.

Každá z týchto hodnôt podlieha ochrane, ktorá nie je nadradená nad vlastnícke právo, lebo nie je absolútna. Chránené hodnoty vlastníck môže poškodzovať v rozsahu zákona, lebo výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať tieto hodnoty „nad mieru ustanovenú zákonom“.

Podľa čl. 44 ods. 3 ústavy nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky. Z hľadiska čl. 20 ods. 3 ústavy sa toto ustanovenie môže zdať nadbytočné, avšak ustanovenie čl. 44 ods. 3 má všeobecný význam. Nezakladá povinnosť iba vo vzťahu k výkonu vlastníckeho práva. Ustanovuje povinnosť neohrozovať a nepoškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky nad mieru ustanovenú zákonom pri výkone každého základného práva a slobody. Vo vzťahu k životnému prostrediu ústava formuláciou čl. 44 ods. 3 rozširuje jeho ochranu aj do sféry prevencie tým, že zakazuje nielen poškodzovať životné prostredie, ale zakazuje životné prostredie aj ohrozovať. Uvedené zákazy sú zároveň komplementárnym vyjadrením povinnosti chrániť a zveľaďovať životné prostredie, ktorá je ustanovená v čl. 44 ods. 2 ústavy.

V okolnostiach prípadu súlad namietnutých ustanovení § 3 ods. 3 druhej vety, ods. 4 a 5, § 4 ods. 2, 4 a 5, § 13 ods. 1, § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 24 ods. 9, § 26 ods. 5, § 27 ods. 7, § 28 ods. 4, § 41 ods. 1, § 43 ods. 1 poslednej vety, § 49 ods. 6, § 50 ods. 5 a 6 a § 61 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. nemožno skúmať tak, ako to navrhol navrhovateľ, teda bez spojenia s čl. 20 ods. 3 a čl. 44 ods. 2 a 3 ústavy. V citovaných

ustanoveniach zákona č. 543/2002 Z. z. sa pre oblasť ochrany prírody a krajiny realizujú obmedzenia výkonu vlastníckeho práva predpokladané čl. 20 ods. 3 ústavy a zároveň sa nimi realizuje úprava čl. 44 ods. 2 a 3 ústavy. Označené ustanovenia zákona o ochrane prírody nemajú charakter obmedzenia vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy.

Z tohto dôvodu uvedené ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z. nie sú v nesúlade s čl. 20 ods. 4 ústavy.

Pokiaľ ide o otázku ich súladu s čl. 20 ods. 1 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu, považuje ústavný súd za podstatné, že rozdielne vymedzenie právneho postavenia vlastníkov (z hľadiska obsahu a rozsahu ich vlastníckeho práva) neodvíja právna úprava obsiahnutá v označených ustanoveniach zákona o ochrane prírody od osobného právneho alebo faktického statusu vlastníkov (čo by viedlo k porušeniu čl. 20 ods. 1 ústavy), ale od požiadavky vyplývajúcej z čl. 20 ods. 3 ústavy limitovať výkon vlastníckeho práva v záujme ochrany práv iných osôb v súlade so všeobecným záujmom na ochrane ľudského zdravia, prírody a životného prostredia.

Účinkom tejto právnej úpravy je prirodzene odlišenie právneho postavenia dotknutej skupiny vlastníkov od právneho postavenia vlastníkov, ktorých predmet vlastníctva nepodlieha právnemu režimu zákona o ochrane prírody. V tomto ohľade predstavuje právna úprava obsiahnutá v označených ustanoveniach zásah do práva pokojne užívať svoj majetok v zmysle čl. 1 dodatkového protokolu, ktorý podľa case-law Európskeho súdu pre ľudské práva obsahuje tri pravidlá: «Prvé pravidlo ustanovené v prvej vete prvého odseku má všeobecnú povahu a formuluje princíp pokojného užívania majetku; druhé pravidlo obsiahnuté v druhej vete prvého odseku zahŕňa zbavenie majetku a podmieňuje ho istými podmienkami; tretie pravidlo uvedené v druhom odseku uznáva, že zmluvné štáty sú oprávnené okrem iných vecí upravovať užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom. Tieto tri pravidlá však nie sú „rôzne“ v zmysle, že by navzájom nesúviseli. Druhé a tretie pravidlo sa týka osobitných prípadov zásahu do práva na pokojné užívanie majetku. Tieto pravidlá by mali byť konštruované z hľadiska všeobecného princípu uvedeného v prvom pravidle» (Case of James and Others v. the United Kingdom. Séria A, č. 98, s. 29-30, § 37;

mutatis mutandis Belvedere Alberghiera S. r. l. v. Italy. Sťažnosť č. 31524/96, § 51, ECHR 2000-VI).

Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva: «Pojem „verejný záujem“ je svojím obsahom obšírny. Súd považuje za prirodzené, že priestor na voľnú úvahu, ktorý má zákonodarný zbor k dispozícii pri implementácii spoločenskej a hospodárskej politiky, by mal byť široký» [J. A. Pye (Oxford) Ltd. V. the United Kingdom. Application no. 44302/02, s. 12, § 44]. „Preto Súd bude rešpektovať rozhodnutie zákonodarcu pokiaľ ide o to, čo je vo verejnom záujme, ak toto rozhodnutie nie je zjavne nepodložené“ [Mellacher and Others v. Austria. Séria A, č. 169, s. 26, § 45; Spadea and Scalabrino v. Italy. Séria A č. 315-B, s. 24, § 28; Immobiliare Saffi v. Italy (GC). Sťažnosť č. 22774/93, § 46. ECHR 1999-V].

Zásah do pokojného užívania majetku však napriek tomu musí zachovávať spravodlivú rovnováhu medzi potrebami verejného alebo všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkami ochrany základných práv jednotlivcov [J. A. Pye (Oxford) v. the United Kingdom. Sťažnosť č. 44302/02, s. 12, § 46].

Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva každé opatrenie zasahujúce do práva na pokojné užívanie majetku musí nastoliť spravodlivú rovnováhu medzi požiadavkou všeobecného záujmu spoločnosti a potrebou dodržiavania základných práv jednotlivca (Sporrong and Lönnroth v. Sweden. Séria A, č. 52, s. 26, § 69). Rovnováha medzi požiadavkou verejného záujmu a imperatívmi základných práv je narušená, ak príslušná osoba mala znášať „nerovnovážne bremeno“ (The Holy Monasteries v. Greece. Séria A, č. 301-A, s. 34-35, § 70-71).

Podľa názoru ústavného súdu miera odlišenia právneho postavenia skupiny vlastníkov dotknutej označenými ustanoveniami zákona o ochrane prírody rešpektuje požiadavku spravodlivej rovnováhy medzi všeobecným záujmom na ochrane prírody a životného prostredia v zmysle čl. 44 ústavy a obsahom vlastníckeho práva vyplývajúcim z čl. 20 ods. 1 a 3 ústavy.

Opatrenia vplývajúce zo zákazov a iných podmienok ochrany prírody a krajiny ustanovených zákonom č. 543/2002 Z. z. obmedzujú okrem dotknutej skupiny vlastníkov aj ďalšie subjekty práva, sledujúc legitímny cieľ ochrany ekologickej stability a trvalé udržiavanie, obnovovanie a racionálne využívanie prírodných zdrojov. V tomto zmysle ide o legislatívne opatrenia prijímané aj v záujme dotknutej skupiny vlastníkov, keďže sa prostredníctvom svojho vlastníctva priamo alebo nepriamo podieľajú na využívaní uvedených prírodných zdrojov alebo majú možnosť sa na ich využívaní podieľať, pričom ochrana a zachovanie týchto zdrojov prispieva k ochrane a zachovaniu hodnoty samotného vlastníctva dotknutých vlastníkov.

K podstatnému znevýhodneniu tejto skupiny vlastníkov v porovnaní s právnym postavením vlastníkov, ktorých predmet vlastníctva nepodlieha režimu zákona o ochrane prírody, dochádza iba v prípadoch, keď zákazy a iné podmienky ochrany prírody a krajiny ustanovené zákonom č. 543/2002 Z. z. obmedzujú vlastníkov dotknutých pozemkov pri ich bežnom hospodárskom využívaní.

Požiadavku zachovania spravodlivej rovnováhy pri ochrane základných práv zaručených v čl. 20 ods. 1 ústavy, resp. v čl. 1 dodatkového protokolu a v čl. 44 ods. 1 ústavy s prihliadnutím k požiadavkám verejného záujmu v zmysle čl. 20 ods. 3 a čl. 44 ods. 2 až 4 ústavy rešpektoval zákonodarca v daných prípadoch zavedením inštitútu „náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania“ (ďalej len „náhrada“) ustanoveného v § 61 zákona č. 543/2002 Z. z.

Účelom inštitútu „náhrady“ je kompenzácia ekonomickej škody alebo ujmy dotknutých vlastníkov, ktorou sa zmierňuje dopad obmedzujúceho vymedzenia rozsahu uplatňovania ich vlastníckeho práva z dôvodu, ktorý sa vo verejnom záujme uznal za legitímny pre obmedzujúci vstup do ich právneho postavenia. Tento inštitút predstavuje legislatívne opatrenie prijímané v záujme zachovania proporcionality v súvislosti so zásahom do právneho postavenia dotknutých vlastníkov (čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu) realizovaným na základe čl. 20 ods. 3 a čl. 44 ods. 3 ústavy a nie je

uplatnením úpravy čl. 20 ods. 4 ústavy. Z uvedeného dôvodu ustanovenie § 61 zákona o ochrane prírody nie je v rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy.

Ustanovenie § 61 zákona č. 543/2002 Z. z. vytvára právny základ, ktorý umožňuje, aby dotknutí vlastníci v prípadoch obmedzenia bežného hospodárskeho využívania svojich pozemkov nemuseli znášať neprimerané bremeno v záujme ochrany prírody a životného prostredia.

Miera intenzity zásahu do ich právneho postavenia môže byť v uvedených prípadoch veľmi rozdielna v závislosti od konkrétnej povahy a rozsahu zákazov či iných podmienok ochrany prírody a krajiny ustanovených zákonom č. 543/2002 Z. z., ako aj s ohľadom na konkrétny spôsob a intenzitu hospodárskeho využitia pozemkov. Uvedené kritériá sa môžu v priebehu času v jednotlivých prípadoch výrazne meniť, v dôsledku čoho sa môže meniť aj výška náhrady. Tá sa môže poskytovať aj v pravidelných platbách počas trvania obmedzenia bežného hospodárskeho využívania dotknutých nehnuteľností. V čase vzniku obmedzenia bežného obhospodarovania preto nemusí byť určená presná suma náhrady, avšak vlastníkovi musí byť známy aspoň spôsob, akým sa suma náhrady určí, a podmienky, podľa ktorých sa bude meniť.

Skutočnosť, že uvedené ustanovenie zákona o ochrane prírody umožňuje priznať náhradu v samostatnom konaní, pričom ustanovuje lehoty na uplatnenie nároku a určuje podmienky jeho zániku viažuce sa v zásade na nerešpektovanie právnych predpisov zo strany vlastníka, nevzniknutie reálnej ujmy v dôsledku obmedzenia bežného obhospodarovania alebo zániku tohto obmedzenia, prípadne nahradenia tejto ujmy z iného právneho titulu (§ 61 ods. 7 a 8 zákona č. 543/2002 Z. z.) nemá za následok taký zásah do právneho postavenia dotknutých vlastníkov, v dôsledku ktorého by sa pre nich uplatnenie práva na náhradu stalo iluzórnym, prípadne veľmi ťažko realizovateľným.

Vzhľadom na tieto skutočnosti dospel ústavný súd k záveru, že ustanovenia § 3 ods. 3 druhej vety, ods. 4 a 5, § 4 ods. 2, 4 a 5, § 13 ods. 1, § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 24 ods. 9, § 26 ods. 5, § 27 ods. 7, § 28 ods. 4, § 41 ods. 1, § 43 ods. 1 poslednej

vety, § 49 ods. 6, § 50 ods. 5 a 6 a § 61 ods. 1, 3, 7 a 8 zákona č. 543/2002 Z. z. nie sú v nesúlade s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu.

K námietke nesúladu § 3 ods. 3, 4 a 5 a § 28 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 35 ods. 1 ústavy

Navrhovateľ namietol nesúlad ustanovení zákona o ochrane prírody s čl. 35 ods. 1 ústavy. Ústavný súd predmet tejto časti konania stotožnil s ustanoveniami § 3 ods. 3, 4 a 5 a § 28 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z.

Navrhovateľ namietol, že ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z. nie sú v súlade s čl. 35 ods. 1 ústavy, podľa ktorého každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Ustanovenie čl. 35 ods. 1 ústavy však nezaručuje právo podnikat' bez obmedzení. Neexistuje ani právny dôvod, aby sa právo podnikat' nadradilo nad ostatné základné práva a slobody ako neobmedzené a neobmedziteľné právo.

Obmedzenie práva podnikat' ustanovuje čl. 35 ods. 2 ústavy, podľa ktorého zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností. Právo podnikat' podlieha aj všeobecným obmedzeniam ustanoveným pre všetky základné práva a slobody v čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy. Napokon aj právo podnikat' sa dostáva do konfliktov s inými základnými právami a slobodami. Stret chránených záujmov aj v prípade práva podnikat' možno riešiť iba prostredníctvom zásady spravodlivej rovnováhy medzi oboma právami, ktoré sa dostanú do konfliktu.

Ustanovenie čl. 35 ods. 1 ústavy sa musí interpretovať a aplikovať v spojení s čl. 44 ods. 3 ústavy, podľa ktorého nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky, a s čl. 44 ods. 5, podľa ktorého podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1 až 4 ustanoví zákon.

V prípade ustanovení § 3 ods. 3 a 5 zákona č. 543/2002 Z. z. ustanovil podrobnosti o povinnostiach pri uplatnení práva podnikat' v rozsahu výkonu činností, ktoré môžu ohroziť alebo narušiť územný systém ekologickej stability, resp. súvislej európskej sústavy chránených území. Ide o ustanovenia nastoľujúce spravodlivú rovnováhu medzi základným právom podnikat' a ústavnou ochranou životného prostredia, prírodných zdrojov a kultúrnych pamiatok. Preto ustanovenia § 3 ods. 3 a 5 zákona o ochrane prírody nie sú v nesúlade s čl. 35 ods. 1 ústavy.

Ustanovenie § 3 ods. 4 a § 28 ods. 4 zákona o ochrane prírody zaťažuje podnikateľa povinnosťou „na vlastné náklady“ vykonávať opatrenia smerujúce k predchádzaniu a obmedzovaniu účinkov svojich zásahov do prírody a krajiny. Takýto právny účinok nepodlieha režimu ústavnej ochrany podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Predstavuje zásah do sféry chránenej podľa čl. 20 ústavy. Predmetom sporu môže byť, či podlieha úprave čl. 20 ods. 3, alebo čl. 20 ods. 4 ústavy.

Podľa čl. 20 ods. 3 ústavy sa vlastníkovi bráni v bezohľadnom výkone vlastníckeho práva nad mieru ustanovenú zákonom. Neexistuje právny dôvod, pre ktorý by vlastník mal dostať náhradu za to, že splnil podmienku, ktorá mu bráni správať sa bezohľadne. Naopak, za nútené obmedzenie práv plynúcich z vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vlastníkovi náleží primeraná náhrada.

Ustanovenia § 3 ods. 4 a § 28 ods. 4 zákona o ochrane prírody predstavujú právnu úpravu, ktorou sa vykonáva čl. 20 ods. 3 ústavy. Ustanovením § 28 ods. 4 sa zároveň zabezpečuje vykonanie smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd, podľa ktorej prevencia a odstraňovanie environmentálnych škôd by sa mali realizovať prostredníctvom zásady „znečisťovateľ platí“. Táto zásada v súlade s princípom spravodlivosti stanovuje, že bremeno nákladov na udržiavanie, obnovovanie a racionálne využívanie prírodných zdrojov má prioritne znášať subjekt, ktorý v súvislosti s realizáciou vlastných záujmov uvedené prírodné zdroje ohrozuje alebo poškodzuje.

Z uvedeného vyplýva, že § 3 ods. 3 až 5 a § 28 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. nie sú v nesúlade s čl. 35 ods. 1 ústavy.

VIII.

Námietka nesúladu § 17 ods. 3, § 18 ods. 1 a 3, § 19 ods. 1 a 4, § 20 ods. 1 a 2, § 21 ods. 4, § 22 ods. 2, 3, 5 a 6, § 23 ods. 2 a 5, § 24 ods. 8 a 21, § 25 ods. 1 a 3, § 26 ods. 4 až 6, § 27 ods. 7, § 37, § 49 ods. 7, § 50 ods. 1 poslednej vety, ods. 5 a 6 zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a s čl. 6 ods. 1 dohovoru

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

K tvrdeniu o nesúlade uvedených ustanovení zákona s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy navrhovateľ a priviedla argumentácia, podľa ktorej je nepochybné, že ochrana vlastníctva má povahu základného práva. Z tohto dôvodu má povahu základného práva aj ochrana pred núteným obmedzením vlastníckeho práva. Súčasná právna úprava platná v Slovenskej republike však nepozná právny režim, ktorý by každému umožňoval domáhať sa na nestrannom a nezávislom súde preskúmania normatívnych právnych aktov nižšej právnej

sily, než má zákon. Z tohto dôvodu napadnuté ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z., ktoré umožňujú vláde Slovenskej republiky a orgánom ochrany prírody určovať jednotlivé druhy chránených území so všetkými podrobnosťami, podľa navrhovateľa predstavujú nútené obmedzenie vlastníckeho práva a vystavujú každého vlastníka možnej svojvôli týchto štátnych orgánov.

Navrhovateľ namietol, že vláda a ďalšie orgány výkonnej moci môžu vo veciach ochrany prírody vydať normatívny právny akt nižšej právnej sily, než má zákon, bez toho, aby taký normatívny právny akt mohol preskúmať orgán súdnej moci. Ústavný súd pripomína, že preskúmanie normatívnych právnych aktov súdnym orgánom z hľadiska ich súladu s čl. 20 ústavy umožňuje čl. 125 ústavy, ktorý vymedzuje právomoc ústavného súdu na konanie o súlade právnych predpisov. Vnútroštátnymi prameňmi práva, ktorých súlad s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami možno v konaní o súlade právnych predpisov preskúmať, sú:

- zákony,
- nariadenia vlády,
- vyhlášky a ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Nariadenia vlády a všeobecne záväzné právne predpisy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy možno v konaní o súlade právnych predpisov preskúmať aj z hľadiska ich súladu so zákonmi.

V konaní o súlade právnych predpisov možno preskúmať aj ústavnosť všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy a všeobecne záväzných predpisov miestnych orgánov štátnej správy. Preskúmanie súladu týchto prameňov práva je zverené do rozhodovacej právomoci ústavného súdu subsidiárne, ak sa splní ústavná podmienka, že ich súlad s ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy nepreskúmava iný súd. Právna relevancia takeého postavenia ústavného súdu závisí od stavu platného právneho poriadku. Ústavný súd sa nemôže

„zaradiť do subsidiárneho postavenia“ skôr, než sa kompetencia konať o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s ústavou neprizná orgánu všeobecného súdnictva. Predpokladom preskúmania súladu všeobecne záväzného nariadenia (ďalej len „VZN“) s ústavou všeobecným súdom podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy je existencia platnej a účinnej právnej úpravy zakladajúcej kompetenciu všeobecného súdnictva.

Na rozdiel od všeobecných súdov, ktoré v súlade s ústavou môžu rozhodovať výlučne o otázkach, ktoré zákon zverí do ich kompetencie, ústavný súd je ex constitutione zriadený ako „nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti“ (čl. 124 ústavy). Z ústavy vyplýva rozdielna kvalita postavenia ústavného súdu - jeho ústavnou povinnosťou je chrániť ústavnosť, dokiaľ iný štátny orgán nie je výslovne poverený ochranou konkrétneho práva, vynucovaním povinnosti alebo chránením konkrétneho právneho vzťahu. Ak Národná rada Slovenskej republiky schváli zákon, ktorým preskúmanie súladu VZN s ústavou a ďalšími prameňmi práva zverí do kompetencie všeobecných súdov, nastane stav „subsidiarity“ pre ústavný súd. Dokiaľ Národná rada Slovenskej republiky taký zákon neschváli, pôjde iba o „potenciálnu subsidiaritu“ s de facto výlučnou kompetenciou ústavného súdu chrániť ústavu a ňou priznané základné práva a slobody aj pred normotvornou činnosťou orgánov územnej samosprávy (v danom prípade v rámci zvereného výkonu štátnej správy v zmysle čl. 71 ústavy).

V dôsledku toho sa nezakladá na pravde tvrdenie navrhovateľa, že súčasná právna úprava platná v Slovenskej republike nepozná právny režim, ktorý by umožňoval domáhať sa na nestrannom a nezávislom súde preskúmania normatívnych právnych aktov nižšej právnej sily, než má zákon. Pokiaľ ide o vymedzenie právomoci celej sústavy súdnej moci, právomoc preskúmať súlad právnych predpisov má ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti.

Tvrdenie navrhovateľa, že *„každý sa nemôže domáhať na nestrannom a nezávislom súde preskúmania normatívnych právnych aktov nižšej právnej sily než má zákon“*, je správne v tom ohľade, že právo iniciovať príslušné konanie pred ústavným súdom nemá fyzická osoba alebo právnická osoba.

Súčasný model ochrany ústavnosti v procese tvorby práva používaný v Slovenskej republike je nastavený spôsobom, ktorý fyzické osoby a právnické osoby vylučuje z možnosti podať právne relevantný návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov bez ohľadu na to, či ide o pramene práva so silou zákona, alebo ide o všeobecne záväzné právne predpisy s nižšou silou, než má zákon. Vo vzťahu k normatívnym právnym aktom sa fyzické osoby a právnické osoby môžu „brániť“ bezprostredne využívaním svojich politických práv a sprostredkovane iniciovaním konania štátnych orgánov taxatívne uvedených v čl. 130 ods. 1 ústavy, ktoré majú procesnú spôsobilosť na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy (napr. PL. ÚS 6/99, PL. ÚS 8/99, PL. ÚS 9/99, PL. ÚS 22/02).

Táto skutočnosť však nezakladá nesúlad označených ustanovení zákona o ochrane prírody s navrhovateľom označenými článkami ústavy. Právna úprava obsiahnutá v zákone č. 543/2002 Z. z. predstavuje obmedzenie výkonu vlastníckeho práva predpokladané čl. 20 ods. 3 ústavy pre oblasť ochrany prírody a krajiny a zároveň sa ňou realizuje úprava čl. 44 ods. 2 a 3 ústavy. Nemá charakter obmedzenia vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy. Základné právo na súdnu a inú právnu ochranu zaručené v čl. 46 ods. 1 ústavy pritom nezahŕňa právo fyzických osôb a právnických osôb domáhať sa na súde, prípadne na inom orgáne verejnej moci, zrušenia alebo zmeny normatívneho právneho aktu. Obdobný záver možno vyvodiť aj vo vzťahu k rozsahu ochrany poskytovanej čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru, pokiaľ ide o právo na prístup k súdu. Ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy sa výslovne týka iba rozhodnutí orgánov verejnej správy, t. j. individuálnych aplikačných právnych aktov, ktoré sú spôsobilé porušiť konkrétne základné práva alebo slobody.

Z uvedených dôvodov navrhovateľova námietka o nesúlade ustanovení § 17 ods. 3, § 18 ods. 1 a 3, § 19 ods. 1 a 4, § 20 ods. 1 a 2, § 21 ods. 4, § 22 ods. 2, 3, 5 a 6, § 23 ods. 2 a 5, § 24 ods. 8 a 21, § 25 ods. 1 a 3, § 26 ods. 4 až 6, § 27 ods. 7, § 37, § 49 ods. 7, § 50 ods. 1 poslednej vety, ods. 5 a 6 zák. č. 543/2002 Z. z. s čl. 46 ods. 1, 2 Ústavy, ako aj s čl. 6 ods. 1 Dohovoru, nie je opodstatnená.

K námietke nesúladu § 20 ods. 2 prvej vety za bodkočiarkou a § 50 ods. 1 poslednej vety s čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 6 ods. 1 dohovoru a v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy

Navrhovateľ namietal nesúlad § 20 ods. 2 časti prvej vety za bodkočiarkou a § 50 ods. 1 poslednej vety zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj s čl. 6 ods. 1 dohovoru argumentujúc: *„Tieto ustanovenia síce umožňujú určitú formu prizvania dotknutých subjektov (najmä vlastníkov) do postupu rozhodovania o určení konkrétneho druhu ochrany územia, avšak tým, že umožňujú doručenie príslušnej výzvy verejnou vyhláškou, nadobúdajú čisto formálny charakter, pričom faktickú účasť týchto subjektov skôr mária, ako umožňujú. Oprávneniu orgánov ochrany prírody doručovať takéto významné oznámenia verejnou vyhláškou totiž vôbec nekorešponduje povinnosť oslovených subjektov zdržiavať sa v sídle orgánov ochrany prírody a s potrebnou periodicitou navštevovať priestory, kde bývajú tieto verejné vyhlášky vyvesované, pretože takúto povinnosť platná právna úprava nepozná. Za tohto právneho stavu je pre dotknuté subjekty prakticky nemožné dozvedieť sa o možnosti svojej účasti na postupe rozhodovania, čo na druhej strane umožňuje orgánom ochrany prírody zachovať zdanie ústavnosti a zákonnosti pri svojom postupe a nerušene rozhodnúť o danej problematike výlučne podľa vlastnej úvahy bez nutnosti zvažovať akúkoľvek protiargumentáciu dotknutých subjektov.“*

Ustanovenie § 20 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. znie: *„Orgán ochrany prírody oprávnený vydať návštevny poriadok národného parku a jeho ochranného pásma oznámi návrh návštevneho poriadku vlastníkom (správcom, nájomcom) dotknutých pozemkov zistených z evidencie v katastri nehnuteľností; ak je týchto vlastníkov (správcov, nájomcov) väčší počet alebo ak ich pobyt nie je známy, možno oznámenie návrhu doručiť verejnou vyhláškou. Vlastník (správca, nájomca) dotknutého pozemku je oprávnený k návrhu návštevneho poriadku uplatniť pripomienky v lehote 30 dní od doručenia návrhu alebo jeho verejného oznámenia.“*

Ustanovenie § 50 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. znie: „Zámer vyhlásiť chránený krajinný prvok, chránený areál, prírodnú rezerváciu, prírodnú pamiatku, chránené vtáčie územia, zóny chráneného územia alebo chránený strom je orgán ochrany prírody príslušný na ich vyhlásenie povinný písomne oznámiť vlastníkovi (správcovi, nájomcovi) pozemku dotknutého zamýšľanou ochranou, ktorého možno zistiť z evidencie v katastri nehnuteľností, dotknutej obci a dotknutým orgánom štátnej správy. Ak ide o chránené vtáčie územie a zóny chráneného územia, je týmto orgánom krajský úrad životného prostredia. Oznámenie zámeru obsahuje najmä základnú charakteristiku zámeru na vyhlásenie ochrany, miesto jeho realizácie. Ak je dotknutý väčší počet vlastníkov pozemkov alebo ak ich pobyt nie je známy, možno oznámenie zámeru doručiť verejnou vyhláškou.“

Uvedenými ustanoveniami zákona č. 543/2002 Z. z. sa zabezpečuje účasť vlastníkov (správcov, nájomcov) dotknutých pozemkov v procese vyhlasovania osobitne chránených častí prírody a krajiny a návštevných poriadkov národných parkov s tým, že vlastník (správca, nájomca) pozemku má možnosť uplatniť v zákonom ustanovenej lehote k oznámenému zámeru vyhlásenia osobitnej chránenej časti prírody a krajiny, resp. k návrhu návštevného poriadku národného parku, pripomienky.

Vymedzenie povinnosti orgánov ochrany prírody oznámiť dotknutým subjektom zámer vyhlásenia osobitne chránenej časti prírody a krajiny, resp. oznámiť návrh návštevného poriadku národného parku, by malo s ohľadom na požiadavku „racionálneho a rozumného obsahu právnych noriem“ v právnom štáte primeraným spôsobom vyvažovať záujem na dosiahnutí účelu sledovaného zákonodarcom (zabezpečiť účasť vlastníkov, správcov a nájomcov dotknutých pozemkov v uvedenom normotvornom procese) a záujem na plynulom a efektívnom postupe orgánov ochrany prírody pri vyhlasovaní osobitne chránených častí prírody a krajiny a návštevných poriadkov národných parkov.

V oboch prípadoch podľa § 20 ods. 2 prvej vety aj podľa § 50 ods. 1 poslednej vety umožňuje zákon č. 543/2002 Z. z. orgánu ochrany prírody, aby vlastníkov, správcov a nájomcov pozemkov dotknutých zámerom zamýšľanej ochrany prírody neupozornil

na zámer osobne. Ak je vlastníkov, správcov alebo nájomcov viac alebo ak ich pobyt nie je známy, zákon umožňuje upovedomiť ich o zámere verejnou vyhláškou. Zákon neustanovuje výslovné kritérium hodnotenia, kedy je vlastníkov, správcov alebo nájomcov viac.

Z povahy veci vyplýva, že ich počet môže byť v jednotlivých prípadoch veľmi rôznorodý vzhľadom na špecifiká územia dotknutého konkrétnym zámerom územnej ochrany prírody (veľkosť územia, vlastnícke pomery v danej lokalite) a vzhľadom na typ zamýšľanej územnej ochrany prírody. Možno však dôvodne predpokladať, že prípady, keď bude zámerom zamýšľanej ochrany prírody dotknutý veľký počet subjektov (vlastníkov, správcov alebo nájomcov), nebudú v praxi ojedinelou výnimkou.

Právne predpisy upravujúce správne konanie, v rámci ktorého rozhodujú správne orgány o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb vo viacerých oblastiach verejnej správy, využívajú na riešenie problému neznámeho pobytu alebo veľkého počtu účastníkov konania, s ktorými treba komunikovať, obdobný právny inštitút – doručovanie, resp. oznámenie verejnou vyhláškou [napr. § 26 ods. 1 a 2 Správneho poriadku, § 36 ods. 4, § 42 ods. 2, § 61 ods. 4 a § 69 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, viaceré procesné ustanovenia zákona Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, obvodných pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov, § 73 ods. 4, 5 a 8 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov a § 28 ods. 7 zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov].

Ide o štandardný právny prostriedok umožňujúci primeraným spôsobom riešiť napätie medzi povinnosťou orgánu verejnej správy oznámiť oprávneným subjektom relevantné údaje v konaní a požiadavkou zabezpečiť plynulý priebeh konania elimináciou rizika jeho zablokovania v dôsledku objektívnej alebo subjektívnej nemožnosti doručenia veľkému počtu osôb v primeranom časovom rozpätí alebo v dôsledku absencie aktuálnych údajov o mieste ich pobytu.

Ak takýto právny nástroj možno akceptovať v správnom konaní spadajúcom do pôsobnosti čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 ústavy (zaručujúcich základné práva na prístup k orgánu právnej ochrany a na prerokovanie veci v prítomnosti účastníka konania), niet rozumného dôvodu považovať ho za ústavne nekonformný v súvislosti s uplatnením práva na podanie pripomienok v procese tvorby a vydania normatívneho právneho aktu, ktoré nie je ústavou zaručené (či už ako súčasť základného práva na súdnu a inú právnu ochranu v zmysle čl. 46 ústavy, alebo v rámci iných ústavných ustanovení).

Na uplatnenie práva podať pripomienky v procese tvorby a vydania normatívneho právneho aktu sa nevzťahujú ani procesné garancie vyplývajúce z čl. 6 ods. 1 dohovoru, keďže ten zaručuje právo na spravodlivé súdne konanie vo vzťahu k rozhodovaniu o právach a povinnostiach občianskoprávnej povahy a o opodstatnenosti obvinenia trestného charakteru proti konkrétnej osobe.

V dôsledku toho ústavný súd konštatoval, že § 20 ods. 2 časť prvej vety za bodkočiarkou a § 50 ods. 1 posledná veta zákona č. 543/2002 Z. z. nie sú v nesúlade s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a s čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Súčasťou požiadavky na tvorbu práva, v ktorej zákon neodporuje ústave, nie je iba požiadavka, aby zákon neporušil práva určené ústavou. Súčasťou tejto požiadavky je aj kvalita právnej normy, ktorá musí byť primeraná cieľu dosiahnuť naplnenie princípov materiálneho právneho štátu. Princíp právnej istoty zahŕňa viacero prvkov, medzi ktoré patrí zrozumiteľnosť právnych noriem a na nej založená predvídateľnosť konania orgánov verejnej moci. Predvídateľnosť, ktorú má zákon umožniť, nie je absolútne istá, pretože skúsenosť preukazuje nedosiahnuteľnosť takejto istoty; aj keď je istota veľmi želateľná, môže so sebou prinášať nadmernú strnulosť, hoci zákon musí byť schopný držať krok s meniacimi sa okolnosťami; mnoho zákonov preto používa pojmy, ktoré sú viac alebo menej vágne a ktorých interpretácia a aplikácia sú otázkami praxe (*mutatis mutandis* Silver and Others, 25. marca 1983, Séria A, č. 61).

Predvídateľnosť výkladu a interpretácie spojenia „väčší počet vlastníkov“ zo strany orgánov ochrany prírody v prípade ustanovení § 20 ods. 2 a § 50 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. podporuje existujúca dlhodobá aplikačná prax orgánov verejnej správy vo vzťahu k obdobným právnym úpravám v niektorých typoch správnych konaní.

Ústavný súd preto dospel k záveru, že § 20 ods. 2 časť prvej vety za bodkočiarkou a § 50 ods. 1 posledná veta zákona č. 543/2002 Z. z. nie sú v nesúlade ani s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Námietka nesúladu § 3 ods. 3 druhej vety, ods. 4 a 5, § 4 ods. 2, 4 a 5, § 8 ods. 3, § 13 ods. 1 písm. a) a b), § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 17 ods. 3, § 18 ods. 1 a 3, § 19 ods. 1 a 4, § 20 ods. 1, § 21 ods. 4, § 22 ods. 2, 3, 5 a 6, § 23 ods. 2 a 5, § 24 ods. 8 a 9, ods. 11 písm. d) a ods. 21, § 25 ods. 1 a 3, § 26 ods. 4 až 6, § 27 ods. 7, § 28 ods. 4 a 9, § 29 ods. 1 písm. a) a b), § 34 ods. 6, § 37, § 41 ods. 1, § 43 ods. 1 poslednej vety, § 49 ods. 6 a 7, § 50 ods. 5 a 6, § 61 ods. 1, 3, 7 a 8, § 75 ods. 3, § 81 ods. 2 písm. a), b), c), f), i) a m) a § 103 ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 1 ods. 1 ústavy

Navrhovateľ uplatnil v súvislosti s namietaným nesúladom ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 1 ods. 1 ústavy aj všeobecnú námietku o nesúlade napádaných ustanovení zákona o ochrane prírody so zásadami tvorby práva v materiálnom právnom štáte.

Ústavný súd nezistil v priebehu konania nesúlad označených ustanovení s navrhovateľom označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru ani dodatkového protokolu. Z toho dôvodu ich nemožno kvalifikovať ako právne normy, ktorých prijatím by národná rada porušila čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu nesúladu s inou normou ústavy. V rozsahu predloženého návrhu ústavný súd nezistil ani žiaden iný nedostatok v činnosti národnej rady, ktorým by došlo k porušeniu čl. 1 ods. 1 ústavy nezávisle od ostatných ustanovení ústavy.

Z uvedených dôvodov rozhodol ústavný súd vo veci tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto nálezu.

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

V Košiciach 1. októbra 2008