



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/2016-86

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 14. júna 2017 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej a Ladislava Orosza prerokoval návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. Ing. Miroslavom Kadúcom, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 129a ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 29 ods. 1 a 3, čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 11 a čl. 18 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a o súlade ustanovení § 88 ods. 6, 7 a 8 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

r o z h o d o l :

1. Návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vyslovenie nesúlady ustanovenia § 129a ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní

a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 29 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 11 a čl. 18 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ustanovenia § 88 ods. 6, 7 a 8 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd **n e v y h o v u j e .**

2. Vo zvyšnej časti návrh **z a m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 22. júla 2015 doručený návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 18 ods. 1 písm. a) v spojení s § 37 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) o súlade § 129a ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 29 ods. 1 a 3, čl. 55 ods. 2 ústavy a čl. 11 a čl. 18 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a o súlade § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona s čl. 20 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k dohovoru (ďalej len „dodatkový protokol“).

2. Skupina poslancov namieta protiústavnosť a medzinárodnoprávnu nekonformnosť právnej úpravy, ktorá umožňuje odstránenie reklamných stavieb postavených bez stavebného povolenia alebo splnenia ohlasovacej povinnosti, alebo v rozpore s nimi, na základe súhlasu stavebného úradu, ak ohlásenie odstránenia stavby podá vlastník pozemku alebo stavby alebo osoba, ktorá má k pozemku alebo stavbe iné práva [§ 139

ods. 1 písm. a) až c) stavebného zákona], a títo nedali právo inej osobe uskutočniť reklamnú stavbu na svojom pozemku alebo svojej stavbe, ako aj v prípade, ak ohlásenie podá záujmové združenie vlastníkov reklamných stavieb zapísané v osobitnom registri vedenom Ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) – v registri záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb, do ktorého ministerstvo na základe žiadosti zapíše len žiadateľa, ktorý preukáže, že je združením právnických osôb registrovaných podľa § 20i ods. 2 Občianskeho zákonníka najmenej jeden rok a že jeho členovia vlastnia presne vymedzený, pomerne vysoký počet reklamných stavieb (9 300 reklamných stavieb, z ktorých má byť najmenej 1 300 ks s informačnou plochou viac ako 20 m², 6 500 ks s informačnou plochou od 3 m² do 20 m² a 2 500 ks s informačnou plochou menšou ako 3 m²). Podľa napadnutej právnej úpravy stavebný úrad vydá osobe, ktorá podala ohlásenie odstránenia stavby, súhlas s odstránením reklamnej stavby, ak vlastník reklamnej stavby nie je známy, do 30 dní odo dňa podania ohlásenia, a v prípade, ak vlastník reklamnej stavby je známy, do 30 dní odo dňa márneho uplynutia 15-dňovej lehoty, počas ktorej mal vlastník reklamnej stavby možnosť na výzvu stavebného úradu preukázať, že na uskutočnenie reklamnej stavby na pozemku alebo na stavbe, kde je umiestnená, mal oprávnenie a že reklamná stavba je zhotovená v súlade s podmienkami podľa stavebného zákona. Osoba, ktorá podala ohlásenie odstránenia reklamnej stavby, je po doručení súhlasu stavebného úradu s odstránením reklamnej stavby oprávnená reklamnú stavbu na náklady vlastníka reklamnej stavby odstrániť.

I.1 Odôvodnenie návrhu skupiny poslancov

3. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania k namietanému nesúladu ustanovenia § 129a ods. 2 stavebného zákona, ktorý upravuje podmienky zápisu do registra záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb, s čl. 1 ods. 1, čl. 12, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 29 ods. 1 a 3, čl. 55 ods. 2 ústavy a čl. 11 a čl. 18 dohovoru uvádza:

«Jednou z najpodstatnejších zmien, ktoré prináša novela, je vytvorenie registra záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb. Zápisom do registra získava záujmové združenie významné oprávnenia, najmä možnosť ohlásiť neoprávnenú reklamnú stavbu a so súhlasom stavebného úradu ju odstrániť. Záujmové združenie ako subjekt, ktorý nie je

orgánom verejnej moci, môže svojou činnosťou (odstránením reklamnej stavby) v podstate nahrádzať verejnú moc. Už samotná táto konštrukcia je neobvyklá, nakoľko „legálne násilie“ by v právnom štáte malo prináležať výlučne orgánom verejnej moci, ktoré priamo alebo nepriamo legitimuje suverénny ľud.

Na jednej strane zákonodarca zaviedol register, zápis do ktorého dáva registrovanému subjektu oprávnenie nahlasovať a v prípade súhlasu stavebného úradu dokonca odstraňovať neoprávnené reklamné stavby. Tento postup odôvodnil snahou zaviesť „koreguláciu prostredia vonkajšej reklamy“, ako sa uvádza v dôvodovej správe k návrhu zákona. Proklamovaným cieľom bolo apelovať na zodpovednosť vlastníkov reklamných stavieb.

Na strane druhej však zákonodarca nastavil podmienky zápisu do registra tak prísne, že okruh subjektov oprávnených žiadať o zápis sa prakticky výrazne zužuje. Platí to až do takej miery, že je nepravdepodobné až vylúčené, že podmienky registrácie v súčasnosti splní viac než jeden subjekt. Vzhľadom na tento fakt je možné konštatovať, že namiesto vytvorenia konkurenčného prostredia sa razí cesta smerujúca ku konkurenčnej výhode. V osobitnej časti dôvodovej správy sa nenachádza žiadne podrobnejšie zdôvodnenie takéhoto postupu. V dôvodovej správe sa len stroho konštatuje, že „zavedenie registra vytvára formálne podmienky pre koreguláciu v oblasti vonkajšej reklamy.“ Z podoby právnej úpravy je však možné vyvodit' záver, že podmienky pre koreguláciu sú skutočne iba formálne, ale nie materiálne. Dôvody sú nasledovné:

(i) Umožnenie zápisu do registra výlučne združeniu právnických osôb a teda automatické vylúčenie všetkých vlastníkov reklamných stavieb, ktorí sú fyzickými osobami, ako aj vylúčenie právnických osôb, ktoré nie sú členmi združenia právnických osôb podľa § 20f občianskeho zákonníka, je výraznou personálnou reštrikciou, ktorá vyplýva z § 129a ods. 2 písm. a) Stavebného zákona a contrario. Účelnosť (nevyhnutnosť) tejto veľmi podstatnej personálnej reštrikcie zákonodarca nijako nezdôvodnil ani nepreukázal.

(ii) Nastavenie časových lehôt podporuje argument o protiústavnosti ustanovenia, keďže podmienku lehoty je nemožné splniť. Združenie totiž pri žiadosti o zápis do registra musí byť registrované najmenej jeden rok. Napadnutá právna úprava bola schválená (a teda známa) 23. septembra 2014 s účinnosťou k 2. januáru 2015. K tomuto dňu bolo nemožné mať splnenú časovú podmienku pre záujmové združenie právnických osôb, ktoré

by prípadne bolo založené práve s cieľom podieľať sa na koregulácii vonkajšej reklamy. Rovnako nemožné je mať túto podmienku splnenú k 31. júlu 2015, keď sa končia prechodné obdobia stanovené zákonom a je možné začať s ohlasovaním a odstraňovaním neoprávnených reklamných stavieb. Tým, že potenciálny záujemca o registráciu nemôže splňať podmienku trvania združenia najmenej jeden rok ani k 31. júlu 2015, je tak neodôvodnene vylúčený z prístupu ku „koregulácii“ vonkajšej reklamy. Táto časová reštrikcia kreuje automatickú nerovnosť medzi subjektmi pôsobiacimi na trhu. Účelnosť (nevyhnutnosť) tejto veľmi podstatnej časovej reštrikcie zákonodarca taktiež nijako nezdôvodnil ani nepreukázal.

(iii) V neposlednom rade napadnuté ustanovenie obsahuje majetkovú reštrikciu, ktorá sa javí ako najnebezpečnejšia z pohľadu ochrany trhovej ekonomiky a konkurenčného prostredia. Celkový počet stavieb (9300 kusov) a aj počty ich jednotlivých druhov, ktoré musia členovia združenia vlastniť, ak chcú žiadať o zápis do registra, sú stanovené tak vysoko, že je jasné, že zápis do registra budú môcť dosiahnuť jedine dominantné subjekty (prípadne jeden dominantný subjekt), čo im priznáva výraznú konkurenčnú výhodu v porovnaní s ostatnými podnikateľskými subjektmi. Ani pri tejto zásadnej majetkovej reštrikcii zákonodarca nijako nezdôvodnil ani nepreukázal jej účelnosť (nevyhnutnosť).»

4. Vzhľadom na uvedené je skupina poslancov toho názoru, že ustanovením § 129a ods. 2 stavebného zákona dochádza k neprípustnému zásahu do základného práva združovať sa, pretože uvedené ustanovenie nerešpektuje požiadavku proporcionality.

5. Podľa skupiny poslancov «*Podmienky na splnenie testu proporcionality neboli podľa navrhovateľov v prípade napadnutých ustanovení naplnené. Zákonodarca nesmie pri stanovovaní právnej úpravy postupovať svojvoľne a môže voliť iba prostriedky, ktoré sledujú legitímny cieľ. Pri spôsobe nastavenia podmienok registrácie v § 129a ods. 2 Stavebného zákona však nie je možné badať žiadne pohnútky na strane zákonodarcu, ktoré by boli empiricky podložené a odôvodňovali by prijatú právnu úpravu spôsobom, ktorý by jej umožnil obstať v teste proporcionality. Pochybnosti vyvoláva najmä zámer podmieňovať registráciu vlastníctvom mimoriadne vysokého počtu reklamných stavieb (9300 ks).*

Z hľadiska podmienky vhodnosti je otázne, prečo by malo byť vhodnejšie riešiť problém nelegálnych reklamných stavieb nie prostredníctvom štátnych orgánov, ale tým, že súkromná osoba, ktorá nie je štátnym orgánom ani verejnoprávnou korporáciou, získa oprávnenie sama odstrániť stavbu a zrealizovať tak zásah do práv. Bude môcť odstrániť cudziu reklamnú stavbu za cenu vstupu na cudzí pozemok, pričom navyše môže ísť o technicky a odborne náročný postup, kde je nevyhnutné dbať na ochranu života a zdravia, majetku i životného prostredia (so všetkými s tým spojenými implikáciami).».

6. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania ďalej uvádza:

«Vylúčenie fyzických osôb a právnických osôb, ktoré nie sú členmi združenia právnických osôb podľa § 20f občianskeho zákonníka, navyše napĺňa znaky deformácie trhového prostredia. Namiesto „koregulácie“ sa vytvára priestor na posilňovanie trhového postavenia dominantného hráča na trhu, čo môže neskôr vyústiť do zneužívania dominantného postavenia na trhu, resp. znemožniť fungovanie prirodzených trhových princípov. Týmto obmedzením hospodárskej súťaže podľa názoru navrhovateľov prichádza k porušeniu Čl. 55 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého „Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž...».

Zákonodarca prijatím napadnutej legislatívy výrazne obmedzil fungovanie trhu, radikálne obmedzil hospodársku súťaž medzi subjektmi pôsobiacimi na trhu s reklamnými stavbami a vytvoril podmienky pre vznik oligopolných, resp. monopolných subjektov, čo v konečnom dôsledku výrazne obmedzí, resp. znemožní fungovanie trhových princípov. Ústavný súd pritom svojou vyššie uvedenou judikatúrou jednoznačne zadefinoval povinnosti zákonodarcu ochraňovať hospodársku súťaž a utvárať podmienky na jej zdravé fungovanie. Nesplnenie tejto povinnosti je možné vnímať ako porušenie Čl. 55 ods. 2 Ústavy.

Podmienky, ktoré zakotvil zákonodarca v § 129a ods. 2 Stavebného zákona, vytvorili bez náležitých dôvodov výraznú nerovnosť účastníkov hospodárskej súťaže a podstatnej časti z nich zákonodarca fakticky znemožnil právo združovať sa na ochranu svojich záujmov, ktoré im Ústava garantuje.

Na základe faktu, že pri vyššie uvedenej trojakej reštrikcii absentuje zdôvodnenie jej prijatia, je možné vidieť u tejto zákonnej úpravy rozpor so zásadou rovnosti a všeobecným zákazom diskriminácie obsiahnutom v Čl. 12 Ústavy.»

7. Skupina poslancov vidí v napadnutej právnej úprave zásah do slobody združovania z dôvodu, že automaticky vylučuje možnosť fyzických osôb a právnických osôb neregistrovaných v združení podľa § 20f Občianskeho zákonníka byť členmi záujmového združenia vlastníkov reklamných stavieb.

8. Podľa skupiny poslancov „... napadnutá právna úprava § 129a Stavebného zákona je v príkrom rozpore so zásadami nediskriminácie, ktoré zadefinoval sám Ústavný súd prostredníctvom svojej rozhodovacej činnosti. Automatickým vylúčením fyzických osôb z možnosti stať sa členom záujmového združenia vlastníkov reklamných stavieb alebo takéto združenie vytvoriť zákonodarca podľa názoru navrhovateľov porušil právo nebyť diskriminovaný na základe Čl. 12 Ústavy...“.

9. Napokon skupina poslancov v návrhu na začatie konania uvádza: „V neposlednom rade sú napadnuté ustanovenia v rozpore s Čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy, podľa ktorého musia byť obmedzenia základných práv a slobôd rovnaké pre všetky prípady, ktoré splňajú ustanovené podmienky. Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ, čo zároveň zodpovedá Čl. 18 Dohovoru.“

10. K namietanému nesúladu ustanovení § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona, ktoré upravujú možnosť odstránenia reklamnej stavby na základe súhlasu stavebného úradu vydaného na základe ohlásenia odstránenia reklamnej stavby vlastníkom pozemku alebo stavby alebo osobou, ktorá má k pozemku alebo k stavbe iné práva, alebo záujmovým združením vlastníkov reklamných stavieb registrovanom v registri podľa § 129a ods. 1 stavebného zákona, s čl. 20 ústavy v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu skupina poslancov v návrhu na začatie konania uvádza:

«Z nových ustanovení § 88 ods. 6, 7 a 8 Stavebného zákona vyplývajú dva postupy v rámci ktorých je možné odstrániť reklamné stavby postavené bez stavebného povolenia, resp. bez ohlásenia. V oboch prípadoch ohlásiť odstránenie reklamnej stavby môže okrem vlastníka pozemku (stavby) alebo osoby, ktorá má k pozemku (stavbe) iné práva podľa §

139 ods. 1 písm. a) až c) Stavebného zákona, tiež záujmové združenie vlastníkov reklamných stavieb.

Dôvodová správa k návrhu zákona v osobitnej časti hovorí, že ide o „operatívny spôsob odstránenia nelegálnej reklamnej stavby.“ Z právnej úpravy § 88 ods. 7 Stavebného zákona aj zo všeobecnej časti dôvodovej správy vyplýva, že ide o skrátené konania, konkrétne:

a) Ak vlastník reklamnej stavby nie je známy, osobe, ktorá podala ohlásenie odstránenia vydá stavebný úrad súhlas s odstránením stavby do 30 dní od podania ohlásenia.

b) Ak vlastník reklamnej stavby je známy, stavebný úrad ho vyzve, aby v lehote 15 dní preukázal legálnosť stavby, v opačnom prípade udelí do 30 dní súhlas s odstránením stavby osobe, ktorá podala ohlásenie.

Bez ohľadu na to, či by sa konanie o odstránení reklamnej stavby viedlo proti vlastníkovi, ktorý je známy, alebo proti vlastníkovi, ktorý nie je známy, je bezpodmienečne nutné poukázať na nasledovné skutočnosti:

- zákonodarca v § 88 ods. 8 Stavebného zákona výslovne ustanovuje, že osoba, ktorá ohlásila stavebnému úradu odstránenie nelegálnej reklamnej stavby, je oprávnená po doručení stavebného úradu odstrániť reklamnú stavbu na náklady jej vlastníka; týmto zákonodarca zaviedol špeciálnu úpravu vo vzťahu k § 88 ods. 3 Stavebného zákona;

- úplne sa tu však opomína úprava podstatných náležitostí takéhoto procesu (ktorú §88 ods. 3 Stavebného zákona obsahuje), teda najmä dátum predpokladaného začatia a skončenia prác, to, či ohlasovateľ stavbu odstráni svojpomocne alebo prostredníctvom zhotoviteľa, ako sa naloží s odpadom a s uvoľneným pozemkom a aké opatrenia sú potrebné na zabezpečenie susedných pozemkov a stavieb.»

11. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania ďalej uvádza:

«Vzhľadom na uvedené možno poukázať na celý rad zákonodarcom nedoriešených aspektov, ktoré sú natoľko závažné, že môžu spôsobiť nedovolený zásah do ústavných práv, najmä do práva vlastníť majetok:

i. Aby osoba, ktorá ohlásila odstránenie reklamnej stavby, a nie je zároveň vlastníkom pozemku, na ktorom stavba stojí, získala súhlas stavebného úradu na

odstránenie, zákon vôbec pre tento prípad nevyžaduje súhlas vlastníka pozemku. Zároveň ustanovenie § 88 ods. 7 Stavebného zákona neukladá stavebnému úradu pred vydaním súhlasu s odstránením stavby ani len povinnosť informovať vlastníka pozemku, že na jeho pozemku má byť odstránená nelegálna stavba.

ii. Odstránenie si zákonite vyžaduje minimálne vstup na pozemok, pričom bude v mnohých prípadoch nutné vstúpiť na pozemok s technikou, strojmi či ďalšími pomôckami nevyhnutnými na odstránenie stavby. V prípade väčších stavieb môže byť odstraňovanie náročné technicky aj odborne, môžu pri ňom vzniknúť škody na majetku i zdraví osôb, obzvlášť pri neodbornej manipulácii, a to všetko bez ďalšej právnej regulácie. Na jednej strane tu bude osoba s oprávnením odstrániť reklamnú stavbu, na druhej strane tu bude vlastník pozemku, na ktorom reklamná stavba stojí, ktorého majetku sa to bezprostredne týka, no ktorý vôbec nemusí mať o celom procese odstraňovania vedomosť ani mu zákon neposkytuje žiadne záruky vo vzťahu k jeho majetku.

iii. Ďalší problematický bod celej úpravy je, že sa nerieši otázka vlastníckeho práva k reklamnej stavbe resp. jej zvyškom; zo zákona totiž nie je dané, že by odstránením reklamnej stavby dochádzalo k vyvlastneniu (pre vyvlastnenie, napokon, sama Ústava predpisuje striktné podmienky vrátane primeranej náhrady); zákon vôbec nerieši, ako v prípade odstránenia reklamnej stavby má osoba, ktorá ju odstránila, naložiť s jej zvyškami, ktoré z povahy veci zostávajú vo vlastníctve pôvodného vlastníka a môžu medzi nimi byť veci nezanedbateľnej hodnoty (kovy, elektroinštalačný materiál a pod.).

iv. Ak nastane to, čo zákon vo svojom aktuálnom znení pripúšťa, t. j. procesu odstránenia nelegálnej reklamnej stavby sa zhostí iná osoba než vlastník pozemku (napr. záujmové združenie vlastníkov reklamných stavieb), nikde v napadnutých ustanoveniach nie je riešená otázka zodpovednosti za prípadné škody na zdraví a majetku osôb, no najmä nie je zaručené, že celý proces odstránenia stavby prebehne bez neprimeraného zásahu do vlastníckeho práva vlastníka pozemku či bez ohrozenia životného prostredia.

v. Zákon vo svojom aktuálnom znení prelamuje princíp, že nútený výkon rozhodnutia resp. realizácia „legálneho násilia“ má v podmienkach právneho štátu patriť orgánom verejnej moci, nie súkromným osobám; je pravdou, že v civilnom sporovom konaní môže dochádzať k situáciám, že výkon súdneho rozhodnutia realizuje súdny exekútor, ktorý nie je štátnym orgánom (max. kvázi štátny orgán); takémuto výkonu však predchádza pomerne

dlhý proces, v ktorom hrajú kľúčovú úlohu súdne orgány, v ktorom existujú možnosti preskúmania súdneho rozhodnutia opravnými prostriedkami a kde nie je možné dosiahnuť exekučný titul v priebehu 30 dní, ako to vyplýva z nových ustanovení § 88 ods. 7 Stavebného zákona.»

12. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania napokon uvádza:

«Proklamovaným cieľom novej právnej úpravy je chrániť vlastnícke právo vlastníkov pozemkov a stavieb, na ktorých sa umiestňujú nelegálne reklamné stavby, a zároveň chrániť tých vlastníkov reklamných stavieb, ktorí postupujú v súlade so zákonom. Tieto ciele samy osebe sú nepochybne legitímne. Avšak ustanovenia § 88 ods. 6, 7 a 8 Stavebného zákona a mechanizmy, ktoré do praxe prinášajú, obsahujú celý rad nedoriešených situácií, nie sú vo všetkých ohľadoch dostatočne jasné, vytvárajú viacero veľmi neobvyklých postupov a možno pochybovať najmä o ich súlade s požiadavkami princípu proporcionality..., osobitne s požiadavkou účelnosti a nevyhnutnosti.

Najmä veľmi krátke lehoty, v rámci ktorých je možné dosiahnuť súhlas s odstránením stavby, výrazne redukovujú vlastníkovi reklamnej stavby možnosti ochrany svojich práv. Taktiež možno spochybníť, či bolo nevyhnutné oprávniť subjekt odlišný od orgánov verejnej moci i od vlastníka nehnuteľnosti, na ktorej stojí reklamná stavba, aby sám vykonal jej odstránenie.

Pri nevyriešených technických a odborných otázkach odstraňovania stavby je v hre nielen majetok vlastníka reklamnej stavby, ale aj majetok vlastníka pozemku. Je tu možné ohrozenie života a zdravia osôb a v širšom rámci aj životného prostredia...

Pokiaľ ide o možný zásah do ústavného práva vlastníť majetok (článok 20 Ústavy), mechanizmy zavedené ustanoveniami § 88 ods. 6, 7 a 8 Stavebného zákona sa javia ako rizikové najmä voči vlastníkovi pozemku alebo stavby, na ktorom je reklamná stavba umiestnená.»

13. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania navrhla, aby ústavný súd až do rozhodnutia o návrhu vo veci samej pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení stavebného zákona z dôvodu, že ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody.

II.

Priebeh konania

14. Ústavný súd predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov na neverejnom zasadnutí pléna 6. apríla 2016 a uznesením č. k. PL. ÚS 3/2016-25 ho prijal v celom rozsahu na ďalšie konanie. Zároveň rozhodol, že návrhu na pozastavenie účinnosti § 88 ods. 6, 7 a 8 a § 129a ods. 2 stavebného zákona nevyhovuje.

15. Po prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie ústavný súd v súlade s ustanoveniami § 29 ods. 3 a § 39 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde vyzval Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), zastúpenú Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), na vyjadrenie k návrhu skupiny poslancov a podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde účastníkov konania vyzval, aby oznámili, či súhlasia s upustením od ústneho pojednávania. Všetci účastníci konania ústavnému súdu oznámili, že s upustením od ústneho pojednávania súhlasia.

16. Právny zástupca skupiny poslancov, advokát JUDr. Ing. Miroslav Kadúč, listom z 19. júla 2016 ústavnému súdu oznámil, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania. Svojím listom zo 4. októbra 2016 advokát JUDr. Ing. Miroslav Kadúč ústavnému súdu okrem zopakovania, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania, rovnako vzhľadom na pochybnosti týkajúce sa jeho právneho zastupovania skupiny poslancov v prerokúvanej veci oznámil, že splnomocnenie na zastupovanie skupiny poslancov v konaní pred ústavným súdom vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 3/2016 prijal.

17. Na výzvu ústavného súdu predložili k návrhu skupiny poslancov písomné stanoviská:

- za vládu ministerstvo spravodlivosti podaním č. 43992/2016/13 z 2. augusta 2016 doručeným ústavnému súdu 9. septembra 2016,

- národná rada podaním č. PREDS-299/2016 z 24. novembra 2016 doručeným ústavnému súdu 1. decembra 2016.

III.

Stanoviská vlády a národnej rady k návrhu skupiny poslancov

III.1 Stanovisko vlády

18. Vláda vo vyjadrení č. 43992/2016/13 z 2. augusta 2016 k návrhu skupiny poslancov uvádza:

«Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, sa s podaným návrhom nestotožňuje a navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom náleze vyslovil, že vyššie uvedené ustanovenia zákona sú v súlade s ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky, Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ustanoveniami Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

IV.

Skupina poslancov v návrhu tvrdí nesúlad § 129a ods. 2 stavebného zákona s čl. 1 ods. 1, čl.12, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 29 ods. 1 a 3 a čl. 55 ods. 2 ústavy SR, pričom uvedené odôvodňuje najmä nasledovnými argumentami:

a) podľa názoru skupiny poslancov zápisom do registra získava záujmové združenie významné oprávnenia, spočívajúce najmä v možnosti ohlásenia neoprávnenej reklamnej stavby a so súhlasom stavebného úradu jej odstránenie, čím by záujmové združenie, ktoré nie je orgánom verejnej moci mohlo svojou činnosťou nahrádzať verejnú moc, pričom uvedené je z pohľadu skupiny poslancov považované za tzv. „legálne násilie“ a to by podľa ich názoru malo prináležať výlučne orgánom verejnej moci

b) ďalším problematickým aspektom z pohľadu skupiny poslancov sú podmienky, ktoré zákonodarca stanovil pre zápis do spomínaného registra, nakoľko tieto sú podľa ich názoru nastavené tak prísne, že sa výrazne zužuje okruh subjektov, ktoré sú oprávnené

požiadať o zápis do príslušného registra, čím sa podľa skupiny poslancov namiesto konkurenčného prostredia razí cesta smerujúca ku konkurenčnej výhode

c) v nadväznosti na uvedené vyššie v písm. a) a b) ďalej skupina poslancov poukazuje na personálnu reštrikciu vo vzťahu k zápisu do registra, ktorú zákonodarca podľa ich názoru nezdôvodnil

d) za problematické skupina poslancov považuje taktiež nastavenie časových lehôt, (v zmysle ktorých združenie pri žiadosti o zápis do registra musí byť registrované najmenej jeden rok) nakoľko tieto nebolo, podľa skupiny poslancov možné splniť k účinnosti predmetnej právnej úpravy, ani ku koncu prechodných ustanovení, čo by mohlo mať za následok automatickú nerovnosť medzi subjektmi pôsobiacimi na trhu, pričom opätovne skupina poslancov poukazuje na deficit odôvodnenia zo strany zákonodarcu

e) skupina poslancov ďalej namieta, že dotknutá právna úprava má za následok taktiež majetkovú reštrikciu, ktorá sa prejavuje v oblasti hospodárskej súťaže a to tým, že sa podľa názoru skupiny poslancov, určitým subjektom priznáva konkurenčná výhoda v porovnaní s ostatnými podnikateľskými subjektmi, nakoľko členovia združenia, žiadajúceho o zápis do registra musia vlastniť vysoký počet stavieb špecifikovaného druhu, čo podľa názoru skupiny poslancov budú môcť dosiahnuť jedine dominantné subjekty, pričom súčasne skupina poslancov opätovne poukazuje aj v tomto prípade na deficit odôvodnenia zo strany zákonodarcu

f) ďalej skupina poslancov namieta porušenie ústavnoprávnej zásady proporcionality

V.

Ad a)

S ohľadom na spomenuté v čl. IV. písm. a) tohto stanoviska máme za to, že v prípade ak zákon za splnenia určitých podmienok, ktorým je zápis do registra priznáva záujmovým združeniam vlastníkov reklamných stavieb oprávnenia, spočívajúce najmä v možnosti ohlásenia neoprávnenej reklamnej stavby a so súhlasom stavebného úradu jej odstránenie, ide o ústavne konformnú právnu úpravu. Vzhľadom na súčasný faktický stav, ktorým je dlhodobo neudržateľná situácia v oblasti regulácie vonkajšej reklamy a s tým spojený „vizuálny smog“ bolo potrebné, aby sa prostredníctvom právnej úpravy stanovila určitá regulácia, ktorej výsledkom má byť, v zmysle všeobecnej časti dôvodovej správy, precíznejšia kontrola najmä vo vzťahu k neprimeranému rozšíreniu nepovolených stavieb

reklamných zariadení, ako aj reklamných zariadení, ktoré nie sú jednoznačne pevne spojené so zemou, čím de facto obchádzajú podmienky a povinnosti stavebného zákona.

V návrhu je oprávnenie k podaniu podnetu, resp. oznámenia a prípadné odstránenie nepovolenej reklamnej stavby so súhlasom stavebného úradu označené ako „legálne násilie“, ktoré by podľa názoru skupiny poslancov malo prináležať výlučne orgánom verejnej moci. V súvislosti s uvedeným je potrebné ozrejiť, že označenie „legálne násilie“ nie je v tomto smere vhodné, nakoľko realizácia oprávnení tak ako ju právna úprava predpokladá (ohlásenie, so súhlasom stavebného úradu aj odstránenie) nemá byť chápaná ako niečo negatívne, práve naopak účelom zavedenia takýchto oprávnení je ochrana verejného záujmu vo vzťahu k odstráneniu negatívnych dopadov dovtedajšej právnej úpravy, ktoré sú spomenuté aj vo všeobecnej časti dôvodovej správy, pričom in concreto sa jedná najmä o nejednotné postupy a nekonanie stavebných úradov, nemožnosť odstránenia čiernych stavieb, obštrukcie pri výkone práv ako vlastníkov pozemkov, na ktorých tieto stavby stoja v rámci jednotlivých konaní, zhoršujúce sa podnikateľské prostredie pre podnikateľov, ktorí postupujú v súlade so zákonom, získavanie neprimeranej konkurenčnej výhody pre osoby, ktoré konajú contra legem alebo ktoré zákon obchádzajú napr. umiestňovaním veľkých reklamných zariadení na betónové kvádre, nedostatočná a dlhotrvajúca vymožitelnosť práv dotknutých osôb. Uvedené vplýva na demotiváciu slušného podnikateľského prostredia, spôsobuje rozmach správania sa, ktoré nie je v súlade so zákonom alebo ho obchádza, neregulovane zaťažuje životné prostredie a tým znižuje kvalitu života v spoločnosti.

V súvislosti s vyššie uvedeným preto treba chápať predmetné oprávnenia ako formu koregulácie vonkajšej reklamy, v rámci ktorej orgánom verejnej moci pomáha združenie zástupcov vlastníkov reklamných stavieb, ktoré splňa zákonom stanovené podmienky. Prostredníctvom participácie dotknutého záujmového združenia tak zákonodarca sleduje cieľ, ktorým je zefektívnenie výkonu verejnej moci na tomto úseku. Taktiež treba poukázať na skutočnosť, že k odstráneniu nepovolenej reklamnej stavby nemôže pristúpiť dotknuté záujmové združenie svojvoľne, nakoľko toto v zmysle právnej úpravy podlieha súhlasu stavebného úradu, čím je zabezpečená skutočnosť, že k závažným zásahom do vlastníckeho práva vlastníka nepovolenej reklamnej stavby môže dôjsť len na základe rozhodnutia, ktorým je súhlas stavebného úradu, ako orgánu, ktorý je nositeľom a teda orgánom verejnej

moci. Navyiac treba zdôrazniť, že súčasná konštrukcia právnej úpravy zabezpečuje záujmovému združeniu len postavenie akéhosi vykonávateľa, čo znamená, že sa z neho nestáva nositeľ verejnej moci a teda jeho činnosť nemožno napádať z toho titulu, že verejná moc má byť v rukách organov verejnej moci. Situáciu možno v krajnom prípade prirovnať k postaveniu exekútorov, nakoľko títo sú taktiež v zásade súkromnými osobami, vykonávajúcimi slobodné povolanie, ale v zmysle zákona sú štátom splnomocnenou osobou na vykonávanie núteného výkonu exekučných titulov.

VI.

Ad b) a c)

Skupina poslancov považuje v zmysle návrhu za sporné taktiež podmienky, ktoré zákonodarca stanovil pre zápis do registra, nakoľko majú za to, že tieto sú nastavené tak prísne, že pôsobia reštriktívne vo vzťahu k okruhu subjektov, oprávnených požiadať o zápis do príslušného registra, čo podľa názoru skupiny poslancov smeruje k vytvoreniu konkurenčnej výhody. Nastavenie podmienok je z nášho pohľadu adekvátne, vzhľadom na skutočnosť, že v prípade príliš jednoduchého naplnenia podmienok by mohlo dochádzať k zneužitiu právnej úpravy napr. k podávaniu šikanózných ohlásení, práve za účelom získania konkurenčnej výhody. Z vecného hľadiska máme za to, že je potrebné aby sa do registra mohli zapísať len také záujmové združenia, ktoré preukázateľne vykonávajú činnosť v dotknutej oblasti a nejde len o účelovo založené záujmové združenia. Ďalej treba zdôrazniť, že v zmysle uvedeného zákonodarca dotknutou právnou úpravou nesleduje cieľ, ktorým by bolo poskytnutie konkurenčnej výhody, práve naopak snaží sa vytvoriť kontrolný mechanizmus, ktorý by zabezpečil zdravé konkurenčné prostredie oklieštené o nepovolené reklamné stavby contra lege, ktoré ho deformujú, nakoľko v prípade, že by nebola zabezpečená dôslednejšia regulácia, práve tieto je možné chápať ako neoprávnenú konkurenčnú výhodu.

Ďalej skupina poslancov v návrhu uvádza, že vo vzťahu k zápisu do registra v zmysle dotknutej právnej úpravy, dochádza k personálnej reštrikcii, pričom túto zákonodarca dostatočne nezdôvodnil. Vo vzťahu k personálnej reštrikcii sa pridriavame vyššie uvedeného, pričom vo vzťahu k tvrdenému nedostatku odôvodnenia zo strany zákonodarcu by sme chceli len poukázať na skutočnosť, že to samo o sebe nezakladá dôvod, pre ktorý by mala byť automaticky napádaná ústavnosť predmetnej právnej úpravy. Napadnutie

ústavnosti je z nášho pohľadu absolútne najkrajnejším prostriedkom a skupina poslancov mala podľa nášho názoru najprv využiť iné prostriedky nápravy vo vzťahu k odôvodneniu, akými je napríklad žiadosť o výklad vo vzťahu k odôvodneniu právnej úpravy.

VII.

Ad d)

Časová lehota, v zmysle ktorej záujmové združenie pri žiadosti o zápis do registra musí byť registrované najmenej jeden rok je z pohľadu skupiny poslancov potvrdením protiústavnosti nakoľko túto nebolo možné splniť k účinnosti predmetnej právnej úpravy, ani ku koncu prechodných ustanovení, čo by podľa názoru skupiny poslancov mohlo mať za následok automatickú nerovnosť medzi subjektmi pôsobiacimi na trhu, pričom opätovne skupina poslancov poukazuje na deficit odôvodnenia zo strany zákonodarcu. V tejto súvislosti si opätovne dovoľíme poukázať na opodstatnenosť nastavenia takejto časovej lehoty z dôvodov, ktoré sme už uvádzali vo vzťahu k tvrdenej personálnej reštrikcii a nastavenia ostatných podmienok pre zápis. V kontexte uvedeného teda treba opätovne zdôrazniť, že taktiež ide o jednu z podmienok pre zápis záujmového združenia a v snahe vyhnúť sa účelovým záujmovým združeniam máme za to, že časová podmienka je v tomto prípade nanajvýš vhodná.

S tvrdením skupiny poslancov, že zavedením časovej podmienky je spôsobená automatická nerovnosť medzi subjektmi pôsobiacimi na trhu sa nestotožňujeme, nakoľko máme za to, že pokiaľ sa splnenie časovej podmienky bude viazať na všetky záujmové združenia, ktoré žiadajú o zápis do registra nie je možné aby vznikla nerovnosť. Pokiaľ by bolo stanovenie časovej podmienky považované za aspekt spôsobujúci nerovnosť medzi subjektmi, tak v tom prípade by sa akékoľvek podmienky stanovené aj prostredníctvom iných právnych predpisov museli považovať za zvýhodňujúce, resp. priťažujúce, čo by znamenalo, že právne vzťahy by museli byť koncipované výlučne bezpodmienečne, čo by bolo nanajvýš nevhodné vzhľadom na skutočnosť, že tak by nebolo možné dosiahnuť ich dôslednú reguláciu.

VIII.

Ad e)

Skupina poslancov namieta, že dotknutá právna úprava má za následok majetkovú reštrikciu, pričom táto sa prejavuje v oblasti hospodárskej súťaže a to tým, že sa podľa

názoru skupiny poslancov, určitým subjektom priznáva konkurenčná výhoda v porovnaní s ostatnými subjektmi, nakoľko členovia združenia, žiadajúceho o zápis do registra musia vlastniť vysoký počet stavieb špecifikovaného druhu, čo podľa názoru skupiny poslancov budú môcť dosiahnuť jedine dominantné subjekty, pričom súčasne skupina poslancov opätovne poukazuje aj v tomto prípade na deficit odôvodnenia zo strany zákonodarcu. Vo vzťahu k uvedenému sa pridrižujeme záverov, ktoré sme uviedli v čl. VI tohto stanoviska.

IX.

Ad f)

V návrhu je zo strany skupiny poslancov namietané, najmä v súvislosti s právom združovať sa a ochranou hospodárskej súťaže, taktiež porušenie ústavnoprávnej zásady proporcionality. Vo vzťahu k dodržiavaniu zásady proporcionality je treba uskutočniť tzv. test proporcionality, ktorý zahŕňa súbor krokov resp. subtestov, ktoré pomáhajú orgánu aplikácie práva zistiť, či zásah do práva alebo slobody bol alebo nebol v súlade s ústavou. Osobitne pri osobných a politických právach sa uplatňuje prísnejší test proporcionality, ktorý pozostáva z testu legality, testu vhodnosti a racionálneho prepojenia a testu nevyhnutnosti.

V rámci testu legality sa v tomto prípade skúma, či bola právna úprava prijatá v súlade s čl. 13 ods. 2 ústavy SR, pričom dotknutá právna úprava túto podmienku spĺňa. Ďalším aspektom skúmaným v rámci testu legality môže byť aj otázka legitimacy orgánu, ktorý predmetnú právnu úpravu prijal, čo taktiež v prípade dotknutej právnej úpravy nevyvoláva žiadne pochybnosti, nakoľko túto prijala Národná rada Slovenskej republiky, ktorá disponuje priamou legitimitou v zmysle výsledku volieb.

Test vhodnosti a racionálneho prepojenia spočíva v tom, že zákonné obmedzenie práva alebo slobody musí sledovať právom aprobovaný cieľ, pričom tento býva spravidla rámcovo formulovaný v ústave SR. V prípade dotknutej právnej úpravy čiastočne možno hovoriť o určitom zásahu do práva združovať sa, ak by sme uvedené vnímali v rámci skutkových okolností s poukazom na stanovenie špecifických podmienok pre zápis do registra. Avšak toto obmedzenie treba chápať ako nevyhnutný prostriedok pre dosiahnutie právom aprobovaného cieľu, ktorý je definovaný aj v čl. 29 ods. 3 v súvislosti s obmedzeniami vo vzťahu k právu združovať sa in concreto ako ochrana práv a slobôd

iných. Konkretizáciu ochranu práv a slobôd iných uvádzame v čl. V tohto stanoviska v časti ozrejmujúcej dôvodnosť prijatia dotknutej právnej úpravy na účel zabezpečenia ochrany verejného záujmu vo vzťahu k odstráneniu negatívnych dopadov dovtedajšej právnej úpravy.

Racionálne prepojenie má byť chápané najmä v tom zmysle, že zvolené prostriedky sú schopné naplniť sledovaný účel, pričom v danom konkrétnom prípade máme za to, že stanovenie podmienok je najvhodnejším prostriedkom pre dosiahnutie účelu, ktorým je eliminácia vzniku účelových združení, ktoré by sa snažili o zneužitie oprávnení, ktoré právna úprava dotknutým záujmovým združeniam priznáva. Otázkou primeraného vzťahu medzi sledovaným cieľom a použitými prostriedkami sa zaoberal aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len ako „ústavný súd SR“) v náleze zo dňa 26.01.2011, sp. zn. PL.ÚS 3/09, kedy konštatuje: „Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu musí zásah do ústavou garantovaných práv vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu, zvlášť jeho materiálnemu chápaniu. Podstatu a obsah princípu proporcionality ústavný súd vymedzil už v náleze sp. zn. PL. ÚS 3/00 z 24. apríla 2001, v ktorom uviedol: „Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami Kritérium alebo princíp vhodnosti, znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti: cieľ musí byť v súlade s prostriedkom.“

Test nevyhnutnosti je možné chápať aj ako posudzovanie primeranosti právnej úpravy, nakoľko v rámci predmetného testu sa preskúmava miera zásahu a to v tom zmysle, že zvolené prostriedky smerujúce k obmedzeniu práva alebo slobody majú byť v takej forme aby právo alebo slobodu obmedzovali len v nevyhnutnej miere. Máme za to, že stanovenie podmienok pre zápis do registra je adekvátnym prostriedkom, akým možno dosiahnuť stanovený cieľ právnej úpravy a možno ho chápať ako stanovenie určitých minimálnych štandardov vyžadovaných pre zápis do registra. Otázkou primeranosti sa zaoberal aj ústavný súd SR v náleze zo dňa 27.02.1997. sp zn. PL. ÚS 7/96, kedy konštatuje: „Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody.“

V súvislosti s ústavnou ochranou hospodárskej súťaže, pre ktorú taktiež v návrhu skupina poslancov napáda dotknutú právnu úpravu je pre úplnosť možné uviesť, že v zmysle nálezu ústavného súdu SR zo dňa 24.06.1998. sp. zn. PL. ÚS 13/97. „Ochranu hospodárskej súťaže teda nemožno nadradovať nad všetky ostatné verejné záujmy, ani nad práva a slobody priznané súkromným osobám.“. Taktiež v zmysle citovaného nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky ďalej konštatuje: „Nerovnaké právne postavenie účastníkov hospodárskej súťaže by bolo v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy, ak by ho zákonodarca ustanovil vo verejnom záujme. Ústava síce výslovne nezdôrazňuje požiadavku verejného záujmu v ustanovení čl. 55 ods. 2, avšak patrí k všeobecným princípom implikovaným v princípoch tvorby práva v právnom štáte. Preto má právny význam aj vo vzťahu k princípom ochrany a podpory hospodárskej súťaže.“.

V súvislosti s vyššie spomenutým tak možno konštatovať, že pokiaľ právna úprava javiaca sa ako obmedzujúca vo vzťahu k určitým právam a slobodám sleduje legitímny cieľ, akým je okrem iného verejný záujem, je primeraná a nevyhnutná považuje sa za ústavne konformnú právnu úpravu. Na základe uvedeného a argumentácie uvedenej v predchádzajúcich článkoch tohto stanoviska máme za to, že ustanovenie § 129a ods. 2 stavebného zákona je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 29 ods. 1 a 3 a čl. 55 ods. 2 ústavy SR.

Pre úplnosť si dovoľíme, v súvislosti s napadnutím ústavnosti poukázať na všeobecný princíp vlastný ustálenej judikatúre ústavného súdu SR, ktorým je tzv. princíp minimalizácie zásahov do právomoci iných ústavných orgánov, ktorého podstata a dôležitosť sa prejavuje najmä vo vzťahu k posudzovaniu ústavnosti zákonov. Uvedené zdôrazňuje aj ústavný súd SR vo svojom Odlišnom stanovisku zo dňa 20. mája 2009, sp. zn. PL. ÚS 17/08: „Zvlášť dôležité je uplatňovanie princípu minimalizácie zásahov do právomoci iných orgánov verejnej moci v konaní o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, t. j. vtedy, keď ústavný súd pôsobí ako „negatívny normotvorca“ a právnymi účinkami svojich rozhodnutí priamo zasahuje do platných a účinných zákonov ako výsledkov zákonodarnej činnosti občanmi priamo voleného ústavného orgánu - národnej rady, prostredníctvom ktorej občania vykonávajú svoju moc (princíp suverenity ľudu vyjadrený v čl. 2 ods. 1 ústavy)

Ústavný súd by preto mal minimalizovať svoje priame zásahy do platného poriadku, t. j. minimalizovať svoje pôsobenie ako „negatívneho normotvorcu.“.

X.

Skupina poslancov v návrhu ďalej tvrdí nesúlad § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona s čl. 20 ústavy SR a s čl. 1 Dodatkového protokolu k dohovoru, pričom uvedené odôvodňuje najmä nasledovnými argumentami:

a) zákonodarca v § 88 ods. 8 stavebného zákona zavádza špeciálnu úpravu vo vzťahu k § 88 ods. 3 stavebného zákona, avšak v predmetnom ustanovení nie je obsiahnutá úprava náležitostí procesu

b) z pohľadu skupiny poslancov je v rámci predmetného ustanovenia nedoriešené množstvo aspektov tak ako uvádzajú v bode 40, napr. vo vzťahu k nepotrebnosti súhlasu vlastníka pozemku, na ktorom stojí nepovolená reklamná stavba, ďalej vo vzťahu k eventuálnej náhrade škody vzniknutej pri odstraňovaní nepovolenej reklamnej stavby a pod.

c) aj v súvislosti s napadnutím ústavnosti § 88 ods. 6, 7 a 8 skupina poslancov opätovne uvádza tvrdenie, že uvedená činnosť môže byť považovaná za tzv. „legálne násilie“ a to by podľa ich názoru malo prináležať výlučne orgánom verejnej moci

d) skupina poslancov považuje konštrukciu lehôt za nevhodnú, nakoľko podľa ich názoru táto výrazne redukuje vlastníkovi reklamnej stavby možnosti ochrany jeho práv pričom ďalej sa v návrhu uvádza z pohľadu vlastníka reklamnej stavby tak v zmysle uvedeného môže vzniknúť zásah do práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 46 ústavy SR a čl. 6 dohovoru

XI.

Ad a) a b)

Máme za to, že namietané nedostatky vo vzťahu k detailnosti právnej úpravy nezakladajú dôvod, pre ktorý by mala byť napadnutá ústavnosť dotknutej právnej úpravy. V prípade aplikačných problémov máme za to, že pokiaľ, ako aj skupina poslancov uvádza v návrhu, ustanovenie § 88 ods. 8 predstavuje špeciálnu úpravu tak pre určité otázky neupravené prostredníctvom predmetného ustanovenia možne subsidiárne využiť ustanovenia všeobecnej úpravy. Uvedený postup treba zvoliť napr. aj v prípade eventuálneho vzniku nároku na náhradu škody vzniknutej pri odstraňovaní nepovolenej

reklamnej stavby, kedy by subjekt s ohľadom na skutkové okolnosti mohol využiť právne predpisy upravujúce náhradu škody.

XII.

Ad c) a d)

Vo vzťahu k problematike tzv. „legálneho násilia“, ktoré by podľa názoru skupiny poslancov malo prináležať výlučne orgánom verejnej moci sa pridriavame našej argumentácie uvedenej v čl. V. tohto stanoviska.

K dĺžke lehôt treba v prvom rade pripomenúť, že ide o skrátené konania, z čoho logicky vyplýva, že aby sa takýto typ konaní neminul svojmu účinku je potrebné skrátiť dĺžku jednotlivých lehôt. Taktiež považujeme za potrebné poukázať na potrebu zvoliť pre danú situáciu práve tento typ konania a to skrátené konania. Dôvodom pre zvolenie typu skráteného konania je v zmysle osobitnej časti dôvodovej správy: „Navrhované ustanovenie umožnia zjednodušeným spôsobom odstrániť čierne reklamné stavby známych a neznámych vlastníkov, k umiestneniu ktorých vlastník pozemku alebo osoba, ktorá má iné práva k pozemku alebo stavbe podľa § 139 ods. 1 písm. a) až c) nedal právo inej osobe.“ Na základe uvedeného máme za to, že ak by sa aj javilo, že takéto skrátenie lehôt môže predstavovať zásah do práv a slobôd treba prihliadať na skutočnosť, že takýto zásah by bol dôvodným a primeraným vzhľadom na dosiahnutie predmetného legitímneho cieľa.

XIII.

Ustanovenia stavebného zákona napadnuté návrhom poslancov majú riešiť dlhodobu neudržateľnú situáciu v regulácii vonkajšej reklamy a zjednodušiť podmienky odstraňovania nepovolených reklamných stavieb. Zavádzajú novú formu koregulácie vonkajšej reklamy, v rámci ktorej sa na odstraňovaní a likvidácii nelegálnych stavieb môže podieľať aj združenie zástupcov vlastníkov reklamných stavieb, ktoré splní podmienky registrácie uvedené v § 129a stavebného zákona. Registrácia je dobrovoľná. Záujmové združenie zástupcov vlastníkov reklamných stavieb registrované v registri vedenom Ministerstvom dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky má, okrem iného, právo ohlásiť odstránenie reklamnej stavby a po získaní súhlasu stavebného úradu právo ju odstrániť podľa § 88 ods. 7 stavebného zákona.

Záujmové združenie podieľajúce sa na odstraňovaní nepovolených stavieb napomáha k rovnováhe v podnikaní v oblasti reklamy, nakoľko všetky subjekty, ktoré by chceli

profitovať na nepovolených reklamných stavbách, ak nechcú, aby boli ich reklamné stavby odstránené, budú rovnako ako ostatné subjekty, uskutočňovať stavby na základe povolenia stavebným úradom. Ak nie sú vlastníci nepovolených reklamných stavieb známi, odstránenie týchto stavieb sa uskutočňuje na náklady združenia. Z uvedených dôvodov nemôže mať registrované združenie konkurenčnú výhodu oproti ostatným podnikateľským subjektom. Zákon č. 293/2014 Z. z. bude mať dopad len na tie subjekty, ktoré vykonávajú svoju činnosť v rozpore so zákonom ustanovenými podmienkami.

Nová právna úprava odstraňovania reklamných stavieb zavádza postupy, ktoré ešte nie sú úplne precizované. Najmä z pohľadu doterajšej právnej úpravy, kde bolo odstraňovanie nepovolených stavieb konaním, na ktoré sa vzťahovali ustanovenia správneho poriadku, keďže správny orgán rozhodoval o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovil inak. Takto formulovaná právna úprava reklamných stavieb v súčasnom znení nepodlieha procesom podľa správneho poriadku. Podľa dôvodovej správy cieľom novej právnej úpravy je jednoduchším procesom chrániť vlastnícke právo vlastníkov pozemkov a stavieb, na ktorých sa umiestňujú nelegálne reklamné stavby a zároveň chrániť tých vlastníkov reklamných stavieb, ktorí postupujú v súlade so zákonom.

Návrh poslancov namieta niektoré nedoriešené aspekty, ktoré by mohli spôsobiť nedovolený zásah do ústavných práv. Tieto prípady však nie je možné generalizovať. Vzhľadom na všeobecnú úpravu v stavebnom zákone, bude mať stavebný úrad právo a povinnosť vysporiadať sa s každým konkrétnym prípadom tak, aby ním určené podmienky odstránenia stavby ako napríklad vstup na pozemok, ochrana majetku, nakladanie s odpadom a ostatné práva vlastníka pozemku aj stavby, boli čo najmenej dotknuté a aby konanie prebehlo v súlade s ich garantovanými právami. Chceme tiež poukázať na skutočnosť, že konanie o odstránení stavby je inštitút, ktorý je v stavebnom zákone už dlhodobo upravený.

Zákon č. 293/2014 Z. z. bol Národnou radou Slovenskej republiky schválený ako návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Podľa § 70 ods. 2 zákona č. 350/1996 Zb. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky predseda Národnej rady Slovenskej republiky zaslal poslanecký návrh zákona vláde Slovenskej republiky na zaujatie

stanoviska. Vláda Slovenskej republiky nevyužila zákonom danú možnosť zaujať stanovisko k poslaneckému návrhu zákona v zákonnej lehote 30 dní.»

III.2. Stanovisko národnej rady

19. Národná rada vo vyjadrení č. PREDS-299/2016 z 24. novembra 2016 vo vzťahu k namietanému nesúladu ustanovenia § 129a ods. 2 stavebného zákona s označenými ustanoveniami ústavy a dohovoru uvádza:

«1. K nesúladu s čl. 1 ods. 1 Ústavy

„Ústavné požiadavky demokratického a právneho štátu vytvárajú predpoklady a medze výkonu verejnej (štátnej) moci. ... verejná (štátna) moc môže byť vykonávaná výlučne na základe demokratickej legitímácie.“ (I. ÚS 238/04).

Navrhovateľom namietaná právna úprava, ktorá výkon rozhodnutia správneho orgánu deleguje na subjekt súkromného práva, konkrétne v tomto prípade, keď záujmové združenie participuje na odstránení „nelegálnej“ reklamnej stavby, nie je v slovenskom právnom poriadku novým inštitútom. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) v § 1 ods. 2 deklaruje, že správnym orgánom je... fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.“

Premietnutím citovaného ustanovenia môže byť práve uvedený progresívny prvok riadenia štátu a správy vecí verejných, tzv. koregulačný princíp, prostredníctvom ktorého dochádza k zapojeniu subjektov súkromného práva do regulácie oblasti správneho práva, ktorá sa ich týka. Vytvorenie koregulačných mechanizmov umožňuje právne relevantné prepojenie medzi samoreguláciou a reguláciou prostredníctvom orgánov verejnej správy, tak aby tieto zasiahli, ak samoregulačné mechanizmy zlyhali. Medzi subjekty participujúce na koregulácii je možné zaradiť napríklad subjekty korporatívneho charakteru pôsobiace spravidla na profesijnom základe, verejnoprávne inštitúcie, či „súkromné“ právnické osoby (napr. na úseku sociálnej starostlivosti).

Koregulačný princíp je uplatnený napr. aj v § 64 ods. 3 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii v znení neskorších predpisov, podľa ktorého pokutu rada určí aj s prihliadnutím na sankciu, ktorú už prípadne uložil „samoregulačný orgán pre oblasť upravenú týmto zákonom“.

V prípade navrhovateľom namietaného ustanovenia stavebného zákona sa koregulačný princíp uplatňuje výhradne vo výkone rozhodnutia stavebného úradu prostredníctvom záujmového združenia, pričom je nutné zdôrazniť, že vydaniu takéhoto rozhodnutia predchádza „štandardné“ konanie stavebného úradu, ktorého legitímnymi účastníkmi sú tak vlastník dotknutého pozemku (stavby), na ktorom sa „nelegálna“ reklamná stavba nachádza, ako aj samotný vlastník „nelegálnej“ reklamnej stavby, pokiaľ je známy a stavebný úrad je povinný zistiť skutočný stav veci a na základe tohto posúdenia rozhodnúť.

2. K nesúladu s čl. 12 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy

„Všetky ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o rovnosti treba vnímať, interpretovať a uplatňovať v organickej väzbe, čo zvlášť platí o tých ustanoveniach ústavy, ktoré sú formulované vo všeobecnej podobe (čl. 12 ods. 1 prvá veta, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy), keďže predstavujú základné východisko uplatnenia princípu rovnosti v konkrétnom prípade, resp. v konkrétnej situácii...“ (PL. ÚS 16/08).

čl. 12 ods. 1 Ústavy

„Základným cieľom čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy je ochrana osôb (právnických a fyzických) proti diskriminácii zo strany orgánov verejnej moci“ (PL ÚS 8/04).

čl. 12 ods. 2 Ústavy

Podľa ústavného súdu „Ustanovenie čl. 12. ods. 2 má všeobecný, deklaratívny charakter a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v ústave“ (I. ÚS 17/1999).

čl. 13 ods. 3 Ústavy

„... t. j. z hľadiska skúmania porušenia princípu rovnosti pri obmedzovaní niektorého základného práva alebo slobody je nemysliteľná interpretácia a aplikácia ustanovení čl. 12 ods. 1 prvej vety a čl. 12 ods. 2 ústavy bez spojenia s čl. 13. (ods. 3 ústavy.“ (PL. ÚS 16/08).

Vzhľadom na uvedené je možné citované ustanovenia Ústavy interpretovať len v súvislosti s navrhovateľom uvádzaným porušením čl. 29 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy.

3. K nesúladu s čl. 29 ods. 1 Ústavy a s čl. 11 dohovoru

Stavebný zákon v § 129a ods. 2 vymedzuje kritéria a podmienky, po splnení ktorých môže byť združenie právnických osôb zapísané do registra záujmových združení, čo mu dáva možnosť ohlásiť stavebnému úradu odstránenie „nelegálnej“ reklamnej stavby a po súhlase stavebného úradu aj možnosť takúto reklamnú stavbu odstrániť.

K jednotlivým podmienkam, ktoré stavebný zákon vyžaduje na registráciu záujmového združenia, uvádzame nasledovné:

a) Právny inštitút združenia právnických osôb podľa § 20f a nasl. Občianskeho zákonníka, ktorým je aj záujmové združenie, predstavuje jeden zo štandardných spôsobov zabezpečovania záujmov v oblasti podnikania obchodných spoločností.

b) Podmienka minimálnej jednoročnej existencie združenia právnických osôb reprezentuje na jednej strane minimálnu lehotu, z pohľadu zabezpečenia požiadavky tak, aby sa nejednalo výlučne len o účelovo založené združenie, ale o subjekt, ktorý má seriózne, konkrétny záujem na riešení vzťahov v predmetnej oblasti podnikania. Na strane druhej obdobie jedného roka nie je neprimerane dlhé a dotknuté subjekty sa môžu aj po nadobudnutí účinnosti predmetnej novely stavebného obdobia rozhodnúť, či prostredníctvom inštitútu združenia právnických osôb majú záujem sa podieľať na odstraňovaní nelegálnych stavieb.

c) Podmienka minimálneho počtu 9 300 kusov reklamných stavieb nie je spôsobilá zaviesť diskrimináciu v konkurenčnom prostredí. Participácia združenia právnických osôb na odstraňovaní nelegálnych stavieb, ktorou združenie vynakladá vlastné finančné a materiálne prostriedky, mu neumožňuje získať akúkoľvek konkurenčnú výhodu. Negatívny dopad bude mať napadnutá právna úprava systému odstraňovania reklamných stavieb výhradne a len na tie subjekty, ktoré vykonávajú svoju činnosť (umiestňovanie reklamných stavieb) v rozpore so zákonom ustanovenými podmienkami.

Je potrebné si uvedomiť, že účastníkmi konania, teda osobami oprávnenými podať podnet na odstránenie stavby v zmysle § 97 ods. 1 stavebného zákona sú „právnické osoby o fyzické osoby,... ktorých práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté“. Podľa § 14 ods. 2 správneho poriadku „Účastníkom

konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.“, pričom podľa § 3 ods. 4 správneho poriadku „správne orgány sú povinné svedomité a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania...“. Z uvedených citácií vyplýva, že podnet na odstránenie „nelegálnej“ reklamnej stavby môže podať ktokoľvek, fyzická osoba, či právnická osoba, ktorá preukáže svoj oprávnený záujem na takomto rozhodnutí.

Pokiaľ sa jedná o samotný výkon rozhodnutia, teda akt odstránenia „nelegálnej“ reklamnej stavby, ktorým môže stavebný úrad poveriť záujmové združenie, ten predstavuje uplatnenie tzv. koregulačného princípu v praxi v zmysle § 1 ods. 2 správneho poriadku. Na tomto mieste je potrebné poukázať aj na § 94 ods. 2 a 3 stavebného zákona, podľa ktorého môže stavebný úrad poveriť vykonaním neodkladných zabezpečovacích prác v prípade „nebezpečných“ stavieb právnickú alebo fyzickú osobu, „ktorá má oprávnenie na stavebné práce“, čo rovnako predstavuje delegovanie výkonu rozhodnutia na subjekt súkromného práva.

4. K nesúladu s čl. 55 ods. 2 Ústavy a s čl. 18 dohovoru

Stavebný zákon explicitne priznal postavenie účastníka konania v prípade rozhodovania o odstránení „nelegálnej“ reklamnej stavby novému subjektu súkromného práva - záujmovému združeniu ako forme združenia právnických osôb. Uvedenou právnou úpravou sa však rozsah subjektov oprávnených podať podnet na odstránenie „nelegálnej“ reklamnej stavby fakticky nezmenil, nakoľko podľa § 97 ods. 1 stavebného zákona účastníkmi konania o odstránení stavby sú právnické osoby a fyzické osoby,... ktorých práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.“.

Pokiaľ sa jedná o výkon rozhodnutia stavebného úradu o odstránení „nelegálnej“ reklamnej stavby, je nevyhnutné vyzdvihnúť právny status tejto stavby, potvrdený rozhodnutím správneho orgánu a teda s ním spojený verejný záujem na eliminácii následkov protiprávneho konania - postavenie „nelegálnej“ reklamnej stavby.

Na základe uvedeného sa javí, že explicitným priznaním postavenia účastníka konania záujmovému združeniu v konaní o odstránení reklamnej stavby podľa stavebného zákona nemohlo dôjsť k deformácii trhového prostredia, nakoľko nie je možné, aby právna úprava riešiaci existenciu a ďalšie zotrvanie výlučne „nelegálnych“ reklamných stavieb bola spôsobilá priznať záujmovému združeniu akúkoľvek konkurenčnú výhodu, resp. pôsobiť v trhovom prostredí diskriminačne.

Vzhľadom na vyššie uvedené sa javí posúdenie rozporu namietaných ustanovení zákona s čl. 12 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy ako neopodstatnené.»

20. K namietanému nesúladu ustanovení § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona s označenými ustanoveniami ústavy a dodatkového protokolu národná rada uvádza:

«1. K nesúladu s čl. 20 Ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu

Čl. 20 ods. 5 Ústavy pripúšťa zásahy do vlastníckeho práva, ktoré možno dovoliť iba vtedy, „ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom... a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre... ochranu verejného poriadku,... alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.“

Čl. 20 ods. 1 Ústavy deklaruje, že „Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva.“

„Čl. 20 ods. 1 ústavy sa vlastníkovi priznáva len ochrana majetku, ktorý nadobudol v súlade s platným právnym poriadkom.“ (PL. ÚS 33/95), „vlastnícke postavenie získané protiprávne (v rozpore so zákonom) je z takejto ústavnoprávnej ochrany vyňaté.“ (PL. ÚS 29/05).

„Povinnosť, ktorá sa ukladá ako dôsledok protiprávneho správania vlastníka a vlastníkovi sa ňou ukladá nútené obmedzenie jeho práv vyplývajúcich z práva vlastníť majetok, nemá povahu obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy.“ (II. ÚS 8/97).

V súvislosti s aplikáciou čl. 20 ods. 5 Ústavy ústavný súd uvádza, že „Formálna podmienka znamená, že obmedzenie prijme národná rada v právnom predpise so silou zákona.“ (PL. ÚS 15/1998).

V tejto súvislosti je potrebné poukázať na nasledovné právne skutočnosti:

- právny inštitút odstránenia stavby zakotvuje náš právny poriadok, či už v podobe § 135c ods. 1 Občianskeho zákonníka „Ak niekto zriadi stavbu na cudzom pozemku, hoci na to nemá právo, môže súd na návrh vlastníka pozemku rozhodnúť, že stavbu treba odstrániť na náklady toho, kto stavbu zriadil.“, ako aj v prípade nariadenia stavebného úradu stavbu odstrániť podľa § 88 ods. 1 stavebného zákona;

- inštitút odstránenia „nelegálnej“ reklamnej stavby zakotvený v § 88 stavebného zákona je integrálnou súčasťou osobitnej právnej úpravy podmienok uskutočňovania reklamných stavieb;

- status „nelegálnosti“ reklamnej stavby vyjadruje skutočnosť, že sa jedná výhradne o reklamnú stavbu postavenú bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, alebo bez písomného oznámenia stavebného úradu pri stavbách, ktoré treba ohlásiť, alebo v rozpore s ním, pričom zároveň vlastník reklamnej stavby nie je známy resp. v stanovenej lehote nepreukáže oprávnenie na jej uskutočnenie;

- ohlásenie odstránenia „nelegálnej“ reklamnej stavby podľa stavebného zákona má právo rovnako ako podľa Občianskeho zákonníka podať vlastník pozemku resp. stavby, na ktorej je „nelegálna“ reklamná stavba umiestnená;

- nakoľko účastníkmi konania o odstránení „nelegálnej“ reklamnej stavby sú vlastník dotknutého pozemku (stavby), na ktorom sa „nelegálna“ reklamná stavba nachádza, ako aj samotný vlastník „nelegálnej“ reklamnej stavby, pokiaľ je známy, je tak obom týmto subjektom priznané právo domôcť sa ochrany svojho vlastníckeho práva v konaní pred správnym orgánom;

- v rozhodnutí o odstránení stavby podľa § 25 vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona, stavebný úrad okrem iného uvedie aj podmienky odstránenia stavby podľa § 90 stavebného zákona ako aj ďalšie podmienky vyplývajúce z osobitných predpisov. Jedná sa najmä o podmienky, ktorými stavebný úrad zabezpečí dodržanie všeobecných technických požiadaviek na výstavbu, dodržanie požiadaviek dotknutých orgánov, ale aj ochranu práv a právom chránených záujmov účastníkov konania. Z uvedeného je zrejmé, že takto vymedzené náležitosti rozhodnutia stavebného úradu zabezpečia výkon rozhodnutia o odstránení stavby, tak aby bola rešpektovaná právna istota účastníkov konania a ochrana ich oprávnených záujmov.

Takto konštruovaná právna úprava postupu odstraňovania „nelegálnych“ reklamných stavieb nadviazala na existujúcu právnu úpravu odstraňovania stavieb s využitím štandardných právnych inštitútov. Uvedená skutočnosť dáva tak reálny predpoklad, že aj konanie o odstránení „nelegálnej“ reklamnej stavby bude napĺňať všetky zákonné atribúty vrátane ochrany Ústavou zaručeného práva vlastníť a užívať majetok.»

IV.

Znenie napadnutej právnej úpravy a dotknutých ustanovení ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu

21. Podľa § 88 ods. 6 stavebného zákona na odstránenie reklamnej stavby sa povolenie stavebného úradu nevyžaduje.

22. Podľa § 88 ods. 7 stavebného zákona povolenie stavebného úradu sa nevyžaduje na odstránenie reklamnej stavby, ktorá je postavená bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, alebo bez písomného oznámenia stavebného úradu podľa § 57 ods. 2 pri stavbách, ktoré treba ohlásiť, alebo v rozpore s ním, ak ohlásenie odstránenia stavby podal vlastník pozemku alebo stavby alebo osoba, ktorá má iné práva k pozemku alebo stavbe [§ 139 ods. 1 písm. a) až c)], a títo nedali právo inej osobe uskutočniť reklamnú stavbu na svojom pozemku alebo svojej stavbe alebo záujmové združenie vlastníkov reklamných stavieb registrované podľa tohto zákona. Stavebný úrad

a) ak vlastník reklamnej stavby nie je známy, vydá osobe, ktorá podala ohlásenie odstránenia stavby súhlas s odstránením reklamnej stavby do 30 dní odo dňa podania ohlásenia,

b) ak vlastník reklamnej stavby je známy, stavebný úrad ho vyzve, aby do 15 dní odo dňa doručenia výzvy preukázal, že mal oprávnenie na uskutočnenie reklamnej stavby na pozemku alebo na stavbe, kde je umiestnená, a že je zhotovená v súlade s podmienkami podľa tohto zákona. Ak vlastník reklamnej stavby v určenej lehote nepreukáže, že mal oprávnenie na uskutočnenie reklamnej stavby alebo že stavba je zhotovená v súlade s podmienkami podľa tohto zákona, stavebný úrad do 30 dní odo dňa márneho uplynutia lehoty vydá osobe, ktorá podala ohlásenie odstránenia stavby, súhlas s odstránením reklamnej stavby.

23. Podľa § 88 ods. 8 stavebného zákona vlastník pozemku alebo stavby, záujmové združenie vlastníkov reklamných stavieb registrované podľa tohto zákona alebo osoba, ktorá má iné práva k pozemku alebo stavbe [§ 139 ods. 1 písm. a) až c)], je oprávnená

po doručení súhlasu stavebného úradu s odstránením reklamnej stavby odstrániť reklamnú stavbu na náklady vlastníka reklamnej stavby.

24. Podľa § 129a ods. 2 stavebného zákona do registra podľa odseku 1 sa na základe žiadosti zapíše každý žiadateľ, ktorý preukáže, že

a) je združením právnických osôb registrovaným podľa § 20i ods. 2 Občianskeho zákonníka najmenej jeden rok a

b) jeho členovia vlastnia najmenej 9 300 reklamných stavieb, z ktorých je najmenej 1 300 ks reklamných stavieb, na ktorých najväčšia informačná plocha je väčšia ako 20 m²,

2 6 500 ks reklamných stavieb, na ktorých najväčšia informačná plocha je od 3 m² do 20 m²,

3 2 500 ks reklamných stavieb, na ktorých najväčšia informačná plocha je menšia ako 3 m².

25. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

26. 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.

27. 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, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

28. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

29. 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.

30. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

31. Podľa čl. 20 ods. 2 ústavy zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike.

32. 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.

33. 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.

34. Podľa čl. 20 ods. 5 ústavy iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.

35. Podľa čl. 29 ods. 1 ústavy právo slobodne sa združovať sa zaručuje. Každý má právo spolu s inými sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach.

36. Podľa čl. 29 ods. 3 ústavy výkon práv podľa odsekov 1 a 2 možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.

37. Podľa čl. 55 ods. 2 ústavy Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.

38. Podľa čl. 11 ods. 1 dohovoru každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, vrátane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.

39. Podľa čl. 11 ods. 2 dohovoru na výkon týchto práv sa nemôžu uvaliť žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Tento článok nebráni uvaleniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy.

40. Podľa čl. 18 dohovoru obmedzenia, ktoré tento dohovor pripúšťa pre uvedené práva a slobody, nesmú sa využívať na iný účel než na ten, na ktorý boli určené.

41. Podľa čl. 1 ods. 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.

42. Podľa čl. 1 ods. 2 dodatkového protokolu 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.

V.

Východiská a právne závery rozhodnutia

43. Napadnuté ustanovenie § 129a ods. 2 stavebného zákona upravujúce podmienky zápisu do registra záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb je podľa skupiny poslancov v nesúlade s princípom právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, so zásadou rovnosti a ňou spojeným zákazom diskriminácie podľa čl. 12 ústavy, s právom slobodne sa združovať podľa čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy a čl. 11 dohovoru v spojení s princípom ochrany a podpory hospodárskej súťaže podľa čl. 55 ods. 2 ústavy a s podmienkami ústavne prípustného obmedzenia základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy a čl. 18 dohovoru. Skupina poslancov je toho názoru, že uvedené ustanovenie stavebného zákona nie je v súlade s označenými článkami ústavy a medzinárodných zmlúv z dôvodu, že podmienky zápisu do registra záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb, s ktorým sa spája vznik oprávnenia ohlásiť neoprávnenú reklamnú stavbu a so súhlasom stavebného úradu ju odstrániť, sú nastavené prísne formálne, svojvoľne a nezakladajú sa na žiadnych empiricky podložených, rozumných a objektívnych materiálnych dôvodoch.

44. Napadnuté ustanovenia § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona upravujúce možnosť odstránenia reklamnej stavby na základe súhlasu stavebného úradu vydaného na základe ohlásenia odstránenia stavby vlastníkom pozemku alebo stavby, alebo osobou, ktorá má k pozemku alebo k stavbe iné práva, alebo záujmovým združením vlastníkov reklamných stavieb registrovanom v registri podľa § 129a stavebného zákona sú podľa skupiny poslancov v nesúlade s právom vlastníť majetok podľa čl. 20 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu. Nesúlad uvedených ustanovení stavebného zákona s označeným článkom ústavy a dodatkového protokolu skupina poslancov namieta z dôvodu, že uvedené ustanovenia stavebného zákona opomínajú úpravu podstatných náležitostí procesu odstránenia neoprávnených reklamných stavieb a garancií vo vzťahu k vlastníkovi pozemku alebo stavby, kde je reklamná stavba umiestnená, že do jeho vlastníckeho práva nebude neprípustne zasiahnuté, ako aj úpravu garancií ochrany vlastníckeho práva k reklamnej stavbe, resp. k jej zvyškom po jej odstránení.

45. Ústavný súd štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom jednak z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky, a v okolnostiach tejto veci aj z čl. 154c ods. 1 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv.

46. Ústavný súd v súlade s princípom *pacta sunt servanda* konštantne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojim znením nevylučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd uznaných ústavou aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim sa vzťahujúcu (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014).

V.1 K namietanému nesúladu § 129a ods. 2 stavebného zákona s čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy a s čl. 11 dohovoru v spojení s čl. 18 dohovoru

47. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania namieta, že ustanovenia § 129a ods. 2 stavebného zákona nie sú v súlade s čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, ako aj s čl. 11 dohovoru v spojení s čl. 18 dohovoru. Podľa skupiny poslancov ustanovenia § 129a ods. 2 stavebného zákona predstavujú neprípustné obmedzenie základného práva slobodne sa združovať v spolkoch, spoločnostiach a iných združeniach. Obmedzenie základného práva slobodne sa združovať v spolkoch, spoločnostiach a iných združeniach pritom musí mať svoj základ v čl. 29 ods. 3, ako aj čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, resp. čl. 11 ods. 2 a čl. 18 dohovoru.

48. Ústavný súd vo svojej doterajšej rozhodovacej činnosti skôr okrajovo a iba negatívne definoval rozsah pôsobnosti čl. 29 ústavy tak, že zakladanie obchodných spoločností nemožno považovať za výkon združovacieho „politického“ práva v zmysle

čl. 29 ods. 1 ústavy, ale základného „hospodárskeho“ práva podnikat' a uskutočňovať podnikateľskú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 8/96). V náleze sp. zn. PL. ÚS 10/08 zas zdôraznil, že právo na slobodu združovania sa nevzťahuje na zakladanie verejnoprávnych inštitúcií a združení ako napríklad korporácií verejného práva. Tomu zodpovedá názor vyjadrený vo veci sp. zn. III. ÚS 205/07, podľa ktorého čl. 29 ods. 1 ústavy zaväzuje štátnu, resp. verejnú moc, aby nezasahovala do slobody združovania, ktorá patrí súkromným osobám (PL. ÚS 11/2010).

49. Ústavný súd vo svojej judikatúre ďalej poukázal, že čl. 29 ústavy nedopadá na také formy združovania, ktoré sú bytostne späté s realizáciou základných práv a slobôd chránených inými ústavnými článkami [sloboda náboženského vyznania a viery (čl. 24 ods. 2 ústavy), základné právo podnikat' (čl. 35 ods. 1 ústavy), právo združovať sa na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov (čl. 37 ústavy)]. Judikatúra ústavného súdu okrem toho zjavne zdôrazňuje „politickú“ podstatu základného práva garantovaného čl. 29 ústavy a celkom samozrejme vylučuje previazanosť realizácie tohto základného práva s výkonom verejnej moci (PL. ÚS 11/2010). Základné právo slobodne sa združovať zahŕňa dobrovoľné zjednotenie sa za určitým účelom (PL. ÚS 10/08). Je vecou zákonodarcu ustanoviť, za akých podmienok možno zakladať právnické osoby (PL. ÚS 10/08).

50. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) čl. 11 dohovoru upravuje právo zakladať združenia ako organizácie súkromného práva, ktoré vznikli na základe súkromnoprávnych predpisov a majú plnú autonómiu pri vydávaní rozhodnutí a pri správe svojich vnútorných vecí (rozsudok ESLP z 30. 6. 1993 vo veci Sigurdur A. Sigurjónsson v. Island, sťažnosť č. 16130/90). V rozsudku vo veci Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Rakúsko ESLP (v bode 62) zdôraznil, že jedným z najdôležitejších aspektov slobody združovania podľa čl. 11 dohovoru je možnosť založiť právnu bytosť (angl. *legal entity*) na účely kolektívneho konania na poli spoločných záujmov. Podľa ústavného súdu (PL. ÚS 11/2010) takto vymedzený cieľ musí byť v prvom rade vlastný každej zákonnej regulácii, ktorá konkretizuje slobodu združovania v individualizovanej právnej forme.

51. Združovacie právo vyžaduje dobrovoľné zoskupenie s určitým spoločným cieľom. Tieto dve hľadiská, t. j. „dobrovoľnosť“ a „spoločný cieľ (záujem)“ sa musia v plnom rozsahu akcentovať pri praktickej realizácii slobody združovania. Združovacie právo poskytuje osobám individuálne právo spájať sa do spolkov, spoločností alebo iných združení a súčasne poskytuje aj týmto subjektom právo na vznik a pokračovanie v činnosti (existencii). Združovacie právo má svoju pozitívnu i negatívnu stránku, t. j. umožňuje slobodne sa spájať, ale aj slobodu nevstupovať do určitého združenia.

52. Podľa ústavného súdu (PL. ÚS 11/2010) *conditio sine qua non* aplikovateľnosti ústavných noriem garantujúcich slobodu združovania je existencia členskej základne. Podstatným je v tomto kontexte prvok sebaurčenia (samosprávy) členov združenia, ktorí sa podieľajú na tvorbe vôle združenia buď priamo, alebo prostredníctvom z nich kreovaných orgánov. Sebaurčenie znamená právo regulovať (upraviť) si vlastné záležitosti bez vplyvu pochádzajúceho zvonku (obdobne aj rozsudok Spolkového ústavného súdu z 19. 1. 2001 vo veci sp. zn. 1 BvR 1759/91). Súčasťou základného práva zaručeného čl. 29 ústavy je aj právo členov spolku, spoločnosti alebo iného združenia na autonómnu úpravu jeho vnútorných pomerov, bez neprimeranej ingerencie štátu (PL. ÚS 11/2010). Právo na slobodu združovania sa zakladá na princípe oddelenosti od štátu, na princípe členskej samosprávy, do ktorej štát nesmie nijak zasahovať, lebo mu to zakazuje ústavný princíp odluky súkromnoprávných korporácií spolkového práva od štátu, a tiež na princípe práva člena na súdnu ochranu proti rozhodnutiu orgánu spoločnosti, ktoré je v rozpore so zákonom alebo stanovami, prípadne s iným vnútorným predpisom (PL. ÚS 11/2010; obdobne nález Ústavného súdu Českej republiky z 12. decembra 2006 vo veci sp. zn. I. ÚS 90/06, N 223/43 SbNU 497).¹ Právo slobodne sa združovať zaručené čl. 29 ústavy

¹ Nemožno opomenúť, že od 1. júla 2016 zrušením § 15 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov zákonom č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov došlo k zrušeniu spomínanej súdnej ochrany člena združenia. Ak však bude občianske združenie účastníkom vo verejnoprávnej oblasti, je zrejmé, že môže dochádzať k situáciám, kedy bude občianske združenie alebo jeho konkrétny orgán rozhodovať o právach a povinnostiach svojich členov v oblasti verejnej správy napr. v prípade disciplinárneho trestania; v tom prípade sa člen združenia môže obrátiť so správnu žalobou na správny súd. Inak vzťahy, resp. spory občianskeho združenia a jeho členov v oblasti súkromnoprávnej bude riešiť civilný súd.

poskytuje ochranu proti neprimeraným obmedzeniam vo vzťahu k zakladaniu, existencii alebo pôsobeniu spolkov, spoločností alebo iných združení.

53. Z návrhu na začatie konania vyplýva, že dôvodom, na základe ktorého skupina poslancov považuje ustanovenie § 129a ods. 2 stavebného zákona za nesúladne s právom slobodne sa združovať podľa čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy a čl. 11 a čl. 18 dohovoru, je skutočnosť, že napadnuté ustanovenia stavebného zákona spájajú so zápisom združenia vlastníkov reklamných stavieb do registra záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb, ako to skupina poslancov v návrhu na začatie konania uvádza, „významné oprávnenia, najmä možnosť ohlásiť neoprávnenú reklamnú stavbu a so súhlasom stavebného úradu ju odstrániť“, pričom „zákonodarca nastavil podmienky zápisu do registra tak prísne, že okruh subjektov oprávnených žiadať o zápis sa prakticky výrazne zužuje“. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania uvádza, že zákonodarca prijatím napadnutej právnej úpravy porušil ústavný zákaz neprimeraného nezasahovania do slobody združovania tým spôsobom, že „... automaticky vylúčil možnosť fyzickým a právnickým osobám neregistrovaným v združení podľa § 20f OZ byť členmi záujmového združenia vlastníkov reklamných stavieb“. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania uvádza, že zákonodarca podstatnej časti jednotlivcov „... fakticky znemožnil právo združovať sa na ochranu svojich záujmov, ktoré im Ústava garantuje“.

54. Podľa ústavného súdu napadnutá právna úprava nezasahuje do práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy a čl. 11 a čl. 18 dohovoru, a teda nijako neobmedzuje fyzické či právnické osoby pri zakladaní, existencii alebo pôsobení spolkov, spoločností alebo iných združení združujúcich vlastníkov reklamných stavieb, prípadne združujúcich iným spôsobom vymedzený okruh fyzických alebo právnických osôb a ich právo na autonómnu úpravu vnútorných pomerov združenia bez neprimeranej ingerencie štátu. Skutočnosť, že právna úprava spája so zápisom do registra záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb oprávnenie so súhlasom stavebného úradu odstrániť nelegálnu reklamnú stavbu, neznamená, že napadnutá právna úprava obmedzuje fyzické osoby alebo právnické osoby pri zakladaní, existencii alebo pôsobení záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb. Napadnuté ustanovenia § 129a ods. 2 stavebného zákona

žiadnym spôsobom neobmedzujú možnosť fyzických osôb alebo právnických osôb nesplňajúcich podmienky pre zápis do registra záujmových združení vlastníkov reklamných stavieb spravovanom ministerstvom združovať sa v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeníach vlastníkov reklamných stavieb alebo byť ich členom, či právo členov spolku, spoločnosti alebo iného združenia vlastníkov reklamných stavieb na autonómnu úpravu jeho/jej vnútorných pomerov.

55. Ústavný súd preto dospel k záveru, že ustanovenie § 129a ods. 2 stavebného zákona je v súlade s čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy a s čl. 11 dohovoru v spojení s čl. 18 dohovoru, a preto návrhu skupiny poslancov v časti namietajúcej nesúlad napadnutej právnej úpravy s uvedenými ustanoveniami ústavy a dohovoru nevyhoviel.

V.2 K namietanému nesúladu § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona s čl. 20 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu

56. V návrhu skupina poslancov napáda nesúlad § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona (okrem s čl. 1 dodatkového protokolu) s čl. 20 ústavy avšak bez toho, aby výslovne uviedla, s ktorým(-i) konkrétnym(-i) jeho odsekom(-mi).

57. Z obsahu návrhu skupiny poslancov vyplýva, že skupina poslancov napáda nesúlad § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona s čl. 20 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu jednak z dôvodu, že napadnutá úprava neobsahuje záruky pre vlastníka pozemku alebo stavby, kde je reklamná stavba umiestnená, garantujúce mu napr. informovanosť o tom, že reklamná stavba umiestnená na jeho pozemku alebo stavbe má byť odstránená, a garantujúce mu pokojné užívanie jeho majetku, ďalej z dôvodu, že neupravuje, aké opatrenia sú potrebné na zabezpečenie susedných pozemkov a stavieb pri odstraňovaní reklamnej stavby, ako aj z dôvodu, že napadnutá úprava nerieši, ako v prípade odstránenia reklamnej stavby má osoba, ktorá reklamnú stavbu odstránila, naložiť s jej zvyškami, medzi ktorými môžu byť veci nezanedbateľnej hodnoty (kovy, elektroinštalačný materiál a pod.). Skupina poslancov tiež namieta, že napadnutá právna úprava nerieši otázku zodpovednosti

za prípadne škody na zdraví a majetku osôb a nezaručuje, že celý proces odstránenia reklamnej stavby prebehne bez neprimeraného zásahu do vlastníckeho práva vlastníka pozemku či bez ohrozenia životného prostredia. Skupina poslancov namieta zásah do základného práva vlastníť majetok z dôvodu, že napadnutá právna úprava výrazne redukuje vlastníkovi reklamnej stavby možnosti ochrany jeho práv najmä z dôvodu, že stanovuje veľmi krátke lehoty, v rámci ktorých je možné dosiahnuť súhlas s odstránením reklamnej stavby.

58. Uvedené dôvody namietaného nesúladu napadnutých ustanovení stavebného zákona sa týkajú ústavnej úpravy ochrany práva vlastníť zakotvanej v čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, podľa ktorej každý má právo vlastníť majetok, pričom vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu (čl. 20 ods. 1 ústavy) a ktorá upravuje podmienky prípustného obmedzenia vlastníckeho práva (čl. 20 ods. 4 ústavy). Skupina poslancov v návrhu neuvádza dôvody, pre ktoré by napadnuté ustanovenia stavebného zákona mali byť v rozpore s čl. 20 ods. 2, 3 a 5 ústavy.

59. Ústavný súd sa stotožňuje so stanoviskom vlády, zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, podľa ktorého ak napadnuté ustanovenia stavebného zákona predstavujú špeciálnu úpravu, tak na riešenie otázok výslovne neupravených prostredníctvom napadnutých ustanovení stavebného zákona možno subsidiárne použiť ustanovenia všeobecnej úpravy. Tak možno postupovať napr. v prípade vzniku škôd na majetku pri odstraňovaní nelegálnych reklamných stavieb a ich následnej prípadnej náhrady, keď poškodený subjekt môže uplatniť právne predpisy upravujúce náhradu škody. Na otázky výslovne neupravené napadnutými ustanoveniami stavebného zákona je potrebné aplikovať predovšetkým všeobecnú úpravu stavebného zákona. Je povinnosťou stavebného úradu, ktorý vydáva súhlas s odstránením reklamnej stavby, vysporiadať sa s každým osobitným prípadom tak, aby ním určené podmienky odstránenia reklamnej stavby ako napríklad vstup na pozemok, ochrana majetku, nakladanie s odpadom a ostatné práva vlastníka pozemku alebo stavby, kde je reklamná stavba umiestnená, ako aj vlastnícke práva vlastníka reklamnej stavby, ktorá sa má odstrániť, či práva vlastníka susedného pozemku alebo susednej stavby boli rešpektované a aby celé skrátené konanie o odstránení reklamnej

stavby prebehlo spôsobom, ktorý bude garantovať práva a oprávnené záujmy všetkých dotknutých osôb.

60. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu s výhradou dodržania základných princípov ústavnosti, ústavou zaručených práv a slobôd a záväzkov vyplývajúcich zo všeobecných pravidiel medzinárodného práva a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 1 ods. 2 ústavy), národná rada môže pri uplatnení svojej zákonodarnej právomoci prijať ľubovoľný zákon (PL. ÚS 32/95, PL. ÚS 6/01, PL. ÚS 127/07). Ústava poskytuje národnej rade pri výkone jej právomocí pomerne široký priestor pre reguláciu spoločenských vzťahov. S výnimkou uvedených výhrad je na národnej rade, aký spôsob regulácie spoločenských vzťahov zvolí v záujme dosiahnutia sledovaných cieľov. Je na národnej rade, či sa určitú otázku rozhodne upraviť osobitným spôsobom, alebo jej reguláciu ponechá všeobecnej úprave. A je ústavnou povinnosťou orgánov aplikácie práva v kontexte posudzovanej veci stavebných úradov zabezpečiť taký výklad a aplikáciu relevantnej právnej úpravy, ktoré zabezpečia rešpektovanie základných ústavných princípov a ústavou garantovaných základných práv a slobôd, ako aj medzinárodnoprávných záväzkov Slovenskej republiky.

61. Podľa judikatúry ESĽP v záujme zabezpečenia účinnej ochrany práva pokojne užívať majetok majú štáty nielen negatívnu povinnosť zdržať sa neoprávneného zásahu do tohto základného práva, ale rovnako tak sú aj subjektom pozitívnej povinnosti (rozsudok ESĽP z 21. 2. 1986 vo veci James a. o. v. Spojené Kráľovstvo, sťažnosť č. 8793/79, bod 37 a nasl.; rozsudok ESĽP z 25. 4. 1996 vo veci Gustafsson (No. 1) v. Švédsko, sťažnosť č. 15573/89, bod 60), ktorej povaha a rozsah závisia od okolností konkrétneho prípadu (rozsudok ESĽP z 3. 4. 2012 vo veci Kotov v. Rusko, sťažnosť č. 54522/00, bod 111). Otázka, či má štát povinnosť prijať pozitívne opatrenia na ochranu práva pokojne užívať majetok v konkrétnom prípade, je determinovaná nastolením spravodlivej rovnováhy medzi požiadavkou ochrany verejného záujmu a požiadavkou ochrany individuálnych základných práv (rozsudok ESĽP z 22. 6. 2004 vo veci Broniowski v. Poľsko, sťažnosť č. 31443/96, bod 144; rozsudok ESĽP z 3. 4. 2012 vo veci Kotov v. Rusko, sťažnosť č. 54522/00, bod 110). Štáty majú povinnosť prijať pozitívne opatrenia na ochranu práva pokojne užívať

majetok obzvlášť v prípade existencie priamej spojitosti medzi opatrením, ktoré môže jednotliviec legitímne očakávať od verejnej autority, a účinnom pokojnom užívaní jeho majetku (rozsudok ESLP z 30. 11. 2004 vo veci Öneriyildiz v. Turecko, sťažnosť č. 48939/99, bod 134; rozsudok ESLP z 22. 11. 2007 vo veci Ukraine-Tyumen v. Ukrajina, sťažnosť č. 22603/02, body 58 a 61). Rovnako aj v horizontálnych vzťahoch medzi súkromnými osobami alebo entitami možno zvažovať verejný záujem, ktorý môže ukladať štátu určité pozitívne povinnosti (rozsudok ESLP z 22. 6. 2004 vo veci Broniowski v. Poľsko, sťažnosť č. 31443/96, bod 143; rozsudok ESLP z 29. 1. 2013 vo veci Zolotas (No. 2) v. Grécko, sťažnosť č. 66610/09, body 39, 53-54).

62. Podľa judikatúry ESLP štát požíva širokú mieru uváženia pri prijímaní pozitívnych opatrení zameraných na ochranu práva pokojne užívať majetok. Jednotlivcovi má byť poskytnutá dostatočná možnosť účinne namietať opatrenie uložené mu štátom obmedzujúce jeho právo pokojne užívať majetok. Právo na právnu ochranu odvodzované od práva vlastniť dopĺňa korešpondujúcu ochranu podľa čl. 13 dohovoru v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu. V sporoch medzi súkromnými osobami má štát povinnosť zabezpečiť súdny proces, ktorý ponúka nevyhnutné procesné garancie a ktorý umožňuje vnútroštátnym súdom rozhodovať účinne a spravodlivo akékoľvek spory medzi súkromnými osobami (rozsudok ESLP z 3. 4. 2012 vo veci Kotov v. Rusko, sťažnosť č. 54522/00, body 114 a 117), spory týkajúce sa ochrany vlastníctva nevynímajúc, sledujúc tým splnenie ich povinnosti rešpektovať princíp právneho štátu (angl. *rule of law*) a požiadavku zamedzenia arbitrárnosti (l'ubovôle). Podľa ústavného súdu napadnutá právna úprava nevybočuje z rámca uvedených požiadaviek základného práva pokojne užívať majetok podľa čl. 1 dodatkového protokolu vyplývajúcich z judikatúry ESLP.

63. Ani argument skupiny poslancov týkajúci sa skutočnosti, že zápisom záujmového združenia vlastníkov reklamných stavieb do príslušného registra vedeného ministerstvom „záujmové združenie ako subjekt, ktorý nie je orgánom verejnej moci, môže svojou činnosťou (odstránením reklamnej stavby) v podstate nahrádzať verejnú moc“, pričom „legálne násilie by v právnom štáte malo prináležať výlučne orgánom verejnej moci...“, nemožno prijať. V právnom štáte je prípustné, ak zákon v určitých prípadoch zverí výkon

ochrany práv alebo právom chránených záujmov aj iným subjektom, ako je orgán verejnej moci.

64. Na základe uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že ustanovenie § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona je v súlade s čl. 20 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, a preto návrhu skupiny poslancov v časti namietajúcej nesúlad napadnutej právnej úpravy s uvedeným článkom ústavy a dodatkového protokolu nevyhovel.

65. Vychádzajúc zo všetkých uvedených skutočností ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku 1 tohto nálezu.

VI. K namietanému nesúladu § 129a ods. 2 stavebného zákona s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 a čl. 55 ods. 2 ústavy

66. Sudkyňa spravodajkyňa predložila aj návrh na vyslovenie, že ustanovenie § 129a ods. 2 stavebného zákona nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 a čl. 55 ods. 2 ústavy.

67. Podľa čl. 131 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje v pléne vo veciach uvedených v čl. 136 ods. 1 a 2. Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

68. Podľa čl. 134 ods. 1 ústavy sa ústavný súd skladá z trinástich sudcov.

69. V zmysle čl. 140 ústavy v spojení s ustanovením § 4 ods. 2 zákona o ústavnom súde je ústavný súd spôsobilý v pléne konať a uznávať sa, ak je na rokovaní a rozhodovaní prítomných aspoň sedem sudcov.

70. Podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

71. V danom prípade na rokovaní a rozhodovaní pléna ústavného súdu boli prítomní deviaty sudcovia. Za návrh malo hlasovať minimálne 7 sudcov, inak je potrebné považovať návrh za zamietnutý. Na tomto rokovaní pléna sudkyňa spravodajkyňa oboznámila prítomných s obsahom návrhu a s okolnosťami podstatnými pre rozhodnutie pléna ústavného súdu.

72. Pri hlasovaní o návrhu sudkyne spravodajkyne v časti navrhovaného nesúladu ustanovenia § 129a ods. 2 stavebného zákona s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 a čl. 55 ods. 2 ústavy nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov.

73. Vzhľadom na uvedené bol návrh vo zvyšnej časti podľa čl. 131 ods. 1 druhej a tretej vety ústavy a § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde zamietnutý z procesných dôvodov (bod 2 nálezu).

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

V Košiciach 14. júna 2017