



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/2016-25

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 6. apríla 2016 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, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. Ing. Miroslavom Kadúcom, na začatie konania o súlade § 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 § 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. Návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrhu skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na pozastavenie účinnosti ustanovení § 88 ods. 6, 7 a 8 a § 129a ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov **n e v y h o v u j e .**

Odôvodnenie:

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 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, 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“).

Skupina poslancov v návrhu na začatie konania k namietanému nesúladu § 129a ods. 2 stavebného zákona s čl. 1 ods. 1, čl. 12, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 29 ods. 1 a 3, čl. 55 ods. 2 ústavy, 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 vyvodiť 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 ochranu 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).»

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

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 obstáť 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).“

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.»

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.

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...“.

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 spĺňajú 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.“*

K namietanému nesúladu § 88 ods. 6, 7 a 8 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 ma k pozemku (stavbe) iné práva podľa § 139 ods. 1 písm. a) až c) Stavebného zákon, 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.»

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 vlastníkom 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.»

Vo vzťahu k napadnutým ustanoveniam § 88 ods. 6, 7 a 8 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.“

Skupina poslancov v návrhu na začatie konania navrhla, aby ústavný súd až do rozhodnutia o návrhu vo veci samej pozastavil účinnosť namietaných ustanovení stavebného zákona z dôvodu, že ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody. Návrh na pozastavenie účinnosti namietaných ustanovení stavebného zákona skupina poslancov zdôvodňuje takto:

«1. Čo sa týka § 88 ods. 6, 7 a 8 Stavebného zákona:

- existuje možnosť, že sa odstránenia nelegálnej reklamnej stavby ujme záujmové združenie vlastníkov reklamných stavieb, avšak neexistujú záruky odbornosti a bezpečnosti pri tomto postupe, v dôsledku čoho môže dôjsť ku škodám na živote, zdraví aj majetku, potenciálne aj na životnom prostredí, najmä v dôsledku neodbornej manipulácie;

- osobitné riziko vzniká v prípade, keby niekto zámerne (vrátane prípadov vandalizmu) odstránil označenie reklamnej stavby umožňujúce identifikáciu jej vlastníka. Tým by formálne vznikol dôvod na postup podľa § 88 ods. 7 písm. a) Stavebného zákona (prípado, keď vlastníka reklamnej stavby nie je známy). Takto by sa mohlo stať, že reklamná stavba bude odstránená skôr, než sa jej vlastníka vôbec dozvie, že došlo k neoprávnenému

odstráneniu označenia stavby, pričom spätné dokazovanie, že stavba bola označená, by potom už nebolo možné;

- vzhľadom na nedôslednú konštrukciu tejto právnej úpravy neexistujú záruky pre vlastníka pozemku, na ktorom stojí nelegálna reklamná stavba, že sa vôbec dozvie o tom, že na jeho pozemku ide niekto odstraňovať reklamnú stavbu, čím môže dôjsť k zásahu do vlastníckych práv vlastníka pozemku.

2. Čo sa týka § 129a ods. 2 Stavebného zákona:

- celý proces registrácie je postavený diskriminačne z dôvodu personálnych, časových i majetkových reštrikcií. Zavádza nerovnosť na trhu a znemožňuje značnému počtu účastníkov hospodárskej súťaže realizáciu práva na združovanie. Nemožnosť zaregistrovať sa a podieľať sa na „koregulácii“ vonkajšej reklamy ich stavia do nevýhody;

- v prípade, že by Ústavný súd nepozastavil účinnosť napadnutých ustanovení a umožnil by tak realizovať postupy z nich vyplývajúce po skončení prechodných období (31. júl 2015), dominantné subjekty na trhu splňajúce prísne a diskriminačné podmienky registrácie by sa mohli chopiť odstraňovania reklamných stavieb aj s využitím (zneužitím) nedostatkov zákona uvedených vyššie, pričom v čase meritórneho rozhodnutia Ústavného súdu by už mohlo dôjsť k veľkému počtu zásahov do práv konkrétnych subjektov, čo by sa spätne nedalo napraviť. Pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení by umožnilo týmto rizikám predísť.»

II.

Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

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

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

Podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania sa ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovatelia) alebo jeho (ich) zástupca.

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

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, pričom skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

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

V rámci predbežného prerokovania návrhu skupiny poslancov podľa § 25 zákona o ústavnom súde vychádzajúc z náležitostí návrhu v danej veci a z pripojenej prílohy označenej ako „Listina s podpismi navrhovateľov“ ústavný súd v prvom rade preskúmal požiadavku prijateľnosti návrhu na ďalšie konanie spočívajúcu v podaní návrhu oprávneným subjektom.

Podľa § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 musí obsahovať

a) označenie predpisu, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily sa namieta, s vyjadrením, či navrhovateľ napáda predpis v celom rozsahu alebo v jeho časti, prípadne v jednotlivom ustanovení,

b) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie alebo označenie medzinárodnej zmluvy, jej časti, alebo jednotlivého ustanovenia, s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade.

Z uvedenej ústavnej a zákonnej dikcie okrem iného vyplýva, že kvantitatívne uznaná skupina poslancov musí (i) podať návrh, a to buď osobne alebo ho svojimi podpismi nespochybniteľne verifikovať, (ii) ktorého súčasťou bude okrem iného označenie jednak napadnutého predpisu (jeho časti) a jednak označenie predpisu vyššej právnej sily (jeho časť), s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade (toto označenie je koncentrované do petitu, ktorým je navyše ústavný súd viazaný). Aj tieto požiadavky ústavy a zákona o ústavnom súde tvoria ústavné a zákonné náležitosti návrhu podávaného skupinou poslancov vo veci namietanej neústavnosti zákona (jeho časti).

Návrh skupiny poslancov na začatie konania je podpísaný len poslancom Igorom Hraškom. Podpisy navrhovateľov (skupiny poslancov) sú priložené v prílohe k návrhu označenom ako „Listina s podpismi navrhovateľov“. Listina obsahuje podpisy poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktorí (ako sa uvádza v predmetnej listine) podávajú návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy v spojení s čl. 18 ods. 1 písm. a) a § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde a návrh podľa § 26 zákona o ústavnom súde, aby ústavný súd prerokoval návrh na vyslovenie nesúladu s príslušnými ustanoveniami ústavy, ako aj návrh podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde na pozastavenie účinnosti namietaných ustanovení stavebného zákona. Predmetná listina obsahuje aj splnomocnenie pre JUDr. Ing. Miroslava Kadúca na zastupovanie navrhovateľov v konaní pred ústavným súdom v predmetnej veci.

Z uvedeného nesporne vyplýva, že návrh na začatie konania nie je opatrený ani podpismi všetkých poslancov, ktorí predmetný návrh podávajú, ani nimi splnomocneným

právnym zástupcom v konaní pred ústavným súdom. Podpisy poslancov podávajúcich návrh sú priložené v listine priloženej k návrhu, ktorá obsahuje okrem podpisov poslancov a splnomocnenia udeleného advokátovi JUDr. Ing. Miroslavovi Kadúcovi na zastupovanie navrhovateľov v konaní pred ústavným súdom aj konštatovanie: „... *dolu podpísaní poslanci Národnej rady Slovenskej republiky podávajú návrh...*“.

Ústavný súd však vzhľadom na svoju doterajšiu prax napriek vytknutým nedostatkom nepovažoval túto vadu podania za takú, ktorá by mu bránila zaoberať sa prijateľnosťou návrhu aj po vecnej stránke.

Pre odstránenie akýchkoľvek pochybností týkajúcich sa splnenia požiadavky prijateľnosti návrhu na ďalšie konanie spočívajúcej v podaní návrhu oprávneným subjektom, resp. splnenia zákonných náležitostí návrhu podávaného skupinou poslancov vo veci namietanej neústavnosti zákona (jeho časti), ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť vhodnosť dodržania osvedčeného požadovaného spôsobu opatrenia návrhu na začatie konania podpisom (podpismi) navrhovateľa (navrhovateľov), a to návrh jednoznačne verifikovať buď priamo svojím (svojimi) podpisom (podpismi), alebo prostredníctvom podpisu jeho (ich) právneho zástupcu, pričom priložené splnomocnenie by v takomto prípade malo obsahovať nielen splnomocnenie na zastupovanie v konaní pred ústavným súdom, ale rovnako aj splnomocnenie na podanie samotného návrhu na začatie konania.

Rovnako ústavný súd nemohol ponechať bez povšimnutia, že v návrhu skupiny poslancov nie sú bližšie označené jednotlivé ustanovenie predpisu vyššej právnej sily, pokiaľ ide o čl. 20 ústavy, tak ako to vyžaduje § 37 ods. 3 písm. b) zákona o ústavnom súde. Článok 20 ústavy reprezentuje viacero odsekov a normatívnych úprav, a preto musí byť v návrhu táto referenčná norma dostatočne vymedzená.

K namietanému nesúladu § 129a ods. 2 stavebného zákona 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

V časti návrhu skupiny poslancov namietajúcej 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, čl. 55 ods. 2 ústavy a čl. 11 a čl. 18 dohovoru ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu skupiny 36 poslancov nezistil dôvody na odmietnutie návrhu skupiny poslancov podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, a preto v tejto časti návrh skupiny poslancov prijal podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde na ďalšie konanie.

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

V návrhu skupina poslancov napáda nesúlad § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona s čl. 1 dodatkového protokolu a čl. 20 ústavy, avšak bez toho, aby výslovne uviedla, s ktorými konkrétnymi jeho odsekmi.

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.

Podľa čl. 20 ods. 1 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.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

Podľa čl. 20 ods. 1 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.

Z obsahu návrhu skupiny poslancov vyplýva, že skupina poslancov napáda nesúlad § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona s čl. 20 ústavy jednak z dôvodu, že napadnutá úprava neobsahuje záruky pre vlastníkov pozemkov, na ktorých sú postavené reklamné stavby, garantujúce im informovanosť o tom, že na ich pozemku postavená reklamná stavba má byť odstránená, a garantujúce im pokojné užívanie ich majetku, ako aj z dôvodu, že napadnutá úprava nerieši, ako v prípade odstránenia reklamnej stavby má osoba, ktorá reklamnú stavbu odstránila, naložiť s jej zvyškami.

V návrhu uvedené dôvody namietaného nesúladu napadnutých ustanovení stavebného zákona sa týkajú ústavnej úpravy ochrany vlastníckeho práva zakotvenej v citovanom čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, podľa ktorej každý má právo vlastniť 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. Ústavný súd sa preto pri predbežnom prerokovaní návrhu skupiny poslancov zaoberal preskúmaním prijateľnosti návrhu na ďalšie konanie len vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, a keďže nezistil dôvody na odmietnutie tejto časti návrhu skupiny poslancov podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, prijal návrh skupiny poslancov v časti namietajúcej nesúlad § 88 ods. 6, 7 a 8 stavebného zákona s čl. 20 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu na ďalšie konanie podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde.

K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení stavebného zákona

Skupina poslancov navrhla, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti § 88 ods. 6, 7 a 8 a § 129a ods. 2 stavebného zákona v súlade s čl. 125 ods. 2 ústavy v spojení s § 38 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, môže uznesením pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

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

Podľa názoru ústavného súdu v danom prípade nie sú splnené podmienky na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení stavebného zákona. Argumentácia skupiny poslancov obsiahnutá v návrhu na začatie konania vzťahujúca sa na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy sa zakladá na dôsledkoch, ktoré by mohli nastať v prípade porušenia alebo obchádzania napadnutej právnej úpravy alebo iných zákonov, napr. v prípade, ak niekto úmyselne odstráni označenie vlastníka dotknutej reklamnej stavby alebo ak pri prácach na odstránení reklamnej stavby nebudú dodržané bezpečnostné opatrenia, v dôsledku čoho vzniknú škody na živote, zdraví alebo majetku. Napadnutá právna úprava reguluje odstraňovanie nezákonných reklamných stavieb. Argumentácia skupiny poslancov vzťahujúca sa na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení stavebného zákona sa zakladá na dôsledkoch odstránenia legálnej reklamnej stavby,

ku ktorému môže dôjsť len konaním spočívajúcim v porušení napadnutej alebo inej právnej úpravy. Okrem toho sa nemožno stotožniť ani s tvrdením skupiny poslancov, že uplatňovaním napadnutej právnej úpravy by mohlo dôjsť k vzniku nenapraviteľných následkov. Aj ak by sa pripustila možnosť, že uplatňovaním napadnutej právnej úpravy by mohlo dôjsť k odstráneniu legálnej reklamnej stavby alebo k zásahu do vlastníckych práv vlastníkov pozemkov, na ktorých sú postavené reklamné stavby v prípade ich odstraňovania, následky vyvolané uplatňovaním napadnutej právnej úpravy je potrebné považovať za reparaovateľné, či už prostredníctvom opätovného postavenia reklamnej stavby alebo náhrady škody, prípadne aj ušlého zisku.

Vychádzajúc zo všetkých uvedených skutočností ústavný súd o návrhu skupiny poslancov rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudca Peter Brňák.

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

V Košiciach 6. apríla 2016