



PREHLAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie august 2012
Plénum

Uznesenia:

spisová značka	PL. ÚS 114/2011
sudca spravodajca	Lajos Mészáros
druh konania	čl. 125 ods. 2 ústavy („emisná daň“ – návrh na pozastavenie účinnosti časti právneho predpisu)
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	uznesenie- pozastavenie účinnosti § 51b zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení zákona č. 548/2010 Z. z. a zákona č. 129/2011 Z. z.
dátum rozhodnutia	13. júna 2012
dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv	čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 59 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 2 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie čl. 28 Zmluvy o fungovaní Európskej únie čl. 30 Zmluvy o fungovaní Európskej únie čl. 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie
skutkový stav a základné fakty	Skupina 37 poslancov Národnej rady Slovenskej 7. februára 2012 opakovane navrhla pozastavenie účinnosti § 51b zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení zákona č. 548/2010 Z. z. a zákona č. 129/2011 Z. z. v rámci konania, v ktorom sa domáha vyslovenia nesúladu označeného zákonného ustanovenia.
ratio decidendi	Ústavný súd predovšetkým poukazuje na to, že odhliadnuc od toho, že návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia zákona uznesením č. k. PL. ÚS 114/2011-93 z 23. novembra 2011 zamietol z procesných dôvodov (čl. 131 ods. 1 tretia veta ústavy), pretože „návrh na pozastavenie účinnosti v hlasovaní nepodporila nadpolovičná väčšina všetkých sudcov ústavného súdu (čl. 131 ods. 1 druhá veta ústavy)“, teda o návrhu na dočasné opatrenie rozhodol bez toho, aby meritórne posúdil podmienky tohto dočasného opatrenia, „nový“ návrh skupiny 37 poslancov zo 7. februára 2012 na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia zákona bol podaný „po zmene pomerov“ najmä po tom, čo sa dane z emisných kvót stali predmetom konania Európskej komisie.

	<p>Ústavný súd konštatuje, že v okolnostiach danej veci sú splnené podmienky na pozastavenie účinnosti napadnutého § 51b zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení zákona č. 548/2010 Z. z. a zákona č. 129/2011 Z. z., a to vzhľadom aj na to, že navrhovatelia „závažnými novými skutočnosťami“ konkretizovali najmä, že ďalším uplatňovaním tohto ustanovenia „vzniká pre daňový subjekt závažná právna neistota“ v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy, a taktiež preukázali „ohrozenie základných práv a slobôd a hrozbu značnej hospodárskej škody“ súvisiacej predovšetkým s čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 35 ústavy.</p> <p>Podľa čl. 125 ods. 5 ústavy platnosť rozhodnutia o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení zaniká vyhlásením rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej, ak rozhodnutie o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu ústavný súd už predtým nezrušil, pretože pominuli dôvody, pre ktoré bolo prijaté.</p> <p>Ústavný súd rozhodol o návrhu skupiny 37 poslancov na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia zákona tak, že pozastavil účinnosť § 51b zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení zákona č. 548/2010 Z. z. a zákona č. 129/2011 Z. z.</p> <p><u>Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k tomuto rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudcu Petra Brňáka</u></p> <p>Toto odlišné stanovisko nesúvisí s výrokom tohto rozhodnutia o pozastavení účinnosti § 51b zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení zákona č. 548/2010 Z. z. a zákona č. 129/2011 Z. z. (ďalej len „napadnutá časť zákona“), keďže som hlasoval za jeho prijatie.</p> <p>Považujem za potrebné zdôrazniť, že o pozastavení účinnosti napadnutej časti zákona bolo ústavným súdom rozhodnuté po viac ako 1 roku od podania sťažnosti (a prvej žiadosti o pozastavenie), pričom pri fakticky totožných dôvodoch bol prvý raz návrh zmietnutý a teraz mu bolo vyhovené.</p> <p>Podľa môjho názoru „prvofázový“ záujem Európskej komisie o vysvetlenie daného problému, ktorý sudca spravodajca označil za nový dôvod na pozastavenie účinnosti (hoci on sám ho za taký nepovažoval, pozn.), nie je možné – bez ďalšieho – považovať za reálny dôvod na pozastavenie účinnosti napadnutej časti zákona.</p> <p>V neposlednom rade si dovoľím tiež nesúhlasiť s už procesne stabilným správaním niektorých kolegov (rovnako v danej veci, pozn.), ktorí ako sudcovia spravodajcovia predkladajú na hlasovanie v pléne ústavného súdu vzájomne protichodné alternatívy rozhodnutia (a to nielen ich výroky, ale nanešťastie aj ich odôvodnenia). Uvedený postup vo svojej podstate nihilizuje sudcovskú činnosť, právo a spravodlivosť a dáva za pravdu tým, ktorí tvrdia „i tak še dá – i tak še dá“.</p> <p>R. Alexy (A Theory of Legal Argumentation: The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification. Oxford: Clarendon Press, 1989) formuloval základné pravidlá (nielen) právnej diskusie takto: diskutujúci (i) nemôže protirečiť sám sebe, (ii) môže tvrdiť iba to, čomu skutočne verí, (iii) môže v danej veci aplikovať iba tie hodnotové súdy alebo povinnosti, ktoré má vôľu aplikovať za rovnakých podmienok v každej veci.</p> <p>Neplatia tieto pravidlá o to viacej [ako (iba) pre diskutujúceho] aj pre sudcu – spravodajcu ústavného súdu?</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESEP a iných súdov</p>	<p>***</p>

spisová značka	PL. ÚS 11/2012
sudca spravodajca	Lubomír Dobřík
druh konania	čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy („zákon o štátnom občianstve“ – predbežné prerokovanie) čl. 125 ods. 2 ústavy (návrh na pozastavenie účinnosti časti právneho predpisu)
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	uznesenie - 1. návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie. - 2. návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na pozastavenie účinnosti ustanovení § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, nevyhovuje.
dátum rozhodnutia	4. júla 2012
dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv	čl. 5 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 5 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 4 písm. a) Európskeho dohovoru o občianstve čl. 4 písm. c) Európskeho dohovoru o občianstve čl. 11 Európskeho dohovoru o občianstve
skutkový stav a základné fakty	<p>Ústavnému súdu bol doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovateľa“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 37 a nasl. 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 <u>ustanovení § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnom občianstve“)</u> s označenými ustanoveniami ústavy a medzinárodných zmlúv.</p> <p>V návrhu skupiny poslancov je po citácii príslušných ustanovení zákona o štátnom občianstve odôvodňované tvrdenie navrhovateľov o hrubom a svojvoľnom nerešpektovaní riadneho zákonodarného procesu prijímaním napadnutých ustanovení v skrátenom legislatívnom konaní, čím podľa navrhovateľov došlo k porušeniu čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.</p> <p>Navrhovatelia namietajú ďalej nejasnosť, neurčitosť a nevykonateľnosť napadnutých právnych noriem, ktoré z tohto dôvodu nezodpovedajú základnému princípu právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy.</p> <p>Skupina poslancov predložila aj návrh, aby ústavný súd súčasne s prijatím ich návrhu na ďalšie konanie podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodol o pozastavení účinnosti „<i>ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b), § 9 ods. 16, § 9 ods. 19, § 9b ods. 1 písm. d) a § 9b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov</i>“.</p> <p>Skupina poslancov navrhuje pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o štátnom občianstve najmä z týchto dôvodov: «<i>Štátne občianstvo je základným právom, na ktoré sa viažu nesmierne významné oprávnenia (ale aj povinnosti) najmä politického charakteru (napr. volebného práva), práva sociálneho charakteru (týkajúce sa</i></p>

	<p><i>najmä sociálneho zabezpečenia), ale aj zamestnania (niektoré funkcie viažuce sa na štátne občianstvo), oprávnení trestnoprávneho charakteru (extradície) a napokon aj napr. práva majetkové (prebiehajúce reštitúcie) a iné. Uplatňovanie napadnutých ustanovení predmetného zákona môže bez akýchkoľvek pochybností „ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody» a nesporne hrozí aj „iný vážny nenapraviteľný následok“, vyplývajúci najmä z toho, že niektorým osobám sa na základe protiústavných noriem odníme štátne občianstvo.»</i></p>
<p>ratio decidendi</p>	<p>Ústavný súd návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna, a keďže nezistil žiadne dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, v súlade s § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde ho prijal na ďalšie konanie.</p> <p>V súvislosti s rozhodovaním o návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o štátnom občianstve ústavný súd uvádza, že k uplatneniu svojej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje vo svojej doterajšej judikatúre len v dostatočne odôvodnených prípadoch a pritom celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsob ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že ide o tvrdenie navrhovateľov, ktoré možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené.</p> <p>V danom prípade ústavný súd nevyhodnotil dôvody uvádzané navrhovateľmi za také významné, že by zakladali dôvod na uplatnenie tejto „výnimočnej“ právomoci ústavného súdu, a preto návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti označených ustanovení zákona o štátnom občianstve nevyhovel.</p> <p>Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k bodu 1 výroku rozhodnutia pripája odlišné stanovisko sudcu Ľubomír Dobřík a k bodu 2 výroku rozhodnutia pripájajú odlišné stanoviská sudcovia Lajos Mészáros a Juraj Horváth.</p> <p><u>Odlišné stanovisko sudcu spravodajcu Ľubomíra Dobříka k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/2012</u></p> <p>Väčšinou pléna ústavného súdu bol návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade niektorých ustanovení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov prijatý na ďalšie konanie.</p> <p>Pre právnu pamäť treba zdôrazniť, že tento návrh sa dôsledne neriadil ustanoveniami § 18 ods. 1 písm. a) a § 20 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.</p> <p>V návrhu sa uvádza, že ho podáva 30 poslancov, hoci v prílohe pripojený zoznam obsahuje mená 44 poslancov. Zoznam poslancov je koncipovaný ako príloha č. 1 bez uvedenia textu v záhlaví, z ktorého by vyplývalo, za aký text sťažovatelia prejavujú svoju vôľu. Takýto postup je nevyhnutný vo verejnom práve, napr. pri podávaní petícií, a je aj nevyhnutný na identifikáciu vôle poslancov podať návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy na ústavnom súde.</p> <p>Uvedenie textu pred podpismi je integrálnou súčasťou návrhu, ktorý možno hodnoverne posúdiť súdom. V danom prípade príloha obsahujúca podpisy poslancov označená ako príloha č. 1 neobsahuje takýto text. Nesúhlasí ani počet predložených strán, keďže posledná strana textu návrhu je označená ako č. 1. 16, ďalšia strana obsahujúca podpisy poslancov mala logicky mať označenie ako č. 1. 17, ale príloha označená ako príloha č. 1 (nie iba príloha) začína č. 1. 16 (a nie č. 1. 17).</p> <p>Uvedené skutočnosti neumožňujú hodnoverne ústavnému súdu preskúmať, za aký text pripojili poslanci svoj podpis, keďže tieto podpisy nie sú súčasťou návrhu a príloha č. 1 neobsahuje text, za ktorým by boli podpisy vyjadrujúce súhlasný prejav vôle s týmto textom.</p> <p>Uvedené náležitosti sú ústavným predpokladom podania návrhu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy.</p> <p>Na základe uvedených skutočností podaný návrh nespĺňa všetky zákonom predpokladané náležitosti.</p>

	<p style="text-align: center;"><u>Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/2012, ku ktorému sa pripojil sudca Juraj Horváth</u></p> <p>Rozumne veľkorysá právna úprava v zákone o ústavnom súde umožňuje pripojiť dissent v podstate k akémukoľvek rozhodnutiu. Prírodzene, najčastejšie je to k meritórnym rozhodnutiam, a tak je to správne. Svoj význam však majú aj odlišné stanoviská k iným typom rozhodnutí.</p> <p>Je zaujímavé, že v poslednej dobe sa už druhýkrát vyjadrujem vo forme dissentu k rozhodnutiu o pozastavení účinnosti. Ak sa dissent k uzneseniu o pozastavení vo veci PL. ÚS 95/2011 (verejná/tajná voľba prokurátora) týkal otázok teoretických a zmysluplnosti pozastavenia v špecifickom kontexte vtedajšej veci, tento dissent je vyjadrením sklamaní nad takpovediac nerovnomernou aplikáciou pozastavenia medzi jednotlivými prípadmi, nad aplikáciou stanovenej doktríny. Zdá sa mi, že pozastavovanie účinnosti sa niekedy nesie skôr v duchu náhodilosti než koncepčného, predvídateľného štýlu rozhodovania.</p> <p>Domnievam sa, že pozastavenie účinnosti by sa malo aplikovať hlavne tam, kde zjednodušene povedané ide o neľahko napravitel'né ohrozenie klasických slobôd, v danom kontexte zraniteľných jednotlivcov.</p> <p>Štátne občianstvo je svojím spôsobom základné právo, pretože nejde o nič menej ako o právo mať práva [porov. odsek 4 dissentu predsedu najvyššieho súdu USA Earla Warrena k rozsudku Perez v. Brownell, 356 U.S. 44 (1958)].</p> <p>Z tejto perspektívy je paradoxné, že v nedávnej dobe ústavný súd pozastavil účinnosť ustanovení týkajúcich sa emisnej dane (uznesenie uverejnené pod č. 188/2012 Z. z.), reformy súdnictva (uznesenie uverejnené pod č. 110/2012 Z. z.) a prokuratúry (uznesenie uverejnené pod č. 308/2011 Z. z.) či štátnej pomoci (uznesenie uverejnené pod č. 1/2012), ale nepozastavil účinnosť napadnutých predpisov v predmetnej veci, kde môžu hroziť značne ireverzibilné následky. Podobné myšlienky ma sprevádzali pri dissente k nepozastaveniu účinnosti vo veci PL. ÚS 19/09 (diaľnice).</p> <p>Žiada sa uviesť, že sloboda súčasnej spoločnosti prináša mnohé rozmanité kontakty s cudzími jurisdikciami s dôsledkami aj pre štátne občianstvo a z tohto pohľadu môže predmetný zákon priniesť následky, ktoré zákonodarca vôbec nezamýšľal.</p> <p>Vychádzajúc z uvedených myšlienok som presvedčený o tom, že ústavný súd mal vyhovieť návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení predmetného zákona.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESEP a iných súdov</p>	<p>***</p>

spisová značka	PL. ÚS 13/2012
sudca spravodajca	Lajos Mészáros
druh konania	čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy („mzdy zdravotných sestier“ – predbežné prerokovanie) čl. 125 ods. 2 ústavy (pozastavenie účinnosti časti napadnutých právnych predpisov)
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	uznesenie – 1. návrh prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie - 2. pozastavuje účinnosť zákona č. 62/2012 Z. z. o minimálnych mzdových nárokoch sestier a pôrodných asistentiek a ktorým sa dopĺňa zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
dátum rozhodnutia	11. júla 2012
dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv	čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd
skutkový stav a základné fakty	Prvý námestník generálneho prokurátora Slovenskej republiky sa na ústavný súd obrátil s návrhom na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) o súlade zákona č. 62/2012 Z. z. o minimálnych mzdových nárokoch sestier a pôrodných asistentiek s ústavou čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 36 písm. a), čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a súčasne navrhol pozastaviť účinnosť napadnutého zákona.
ratio decidendi	Ústavný súd návrh námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že návrh generálneho prokurátora obsahuje všetky náležitosti uvedené v § 20 a § 37 zákona o ústavnom súde a spĺňa procesné podmienky, za splnenia ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a o nej rozhodnúť. Ústavný súd dospel k záveru, že v danom prípade sú splnené podmienky na pozastavenie účinnosti zákona č. 62/2012 Z. z. o minimálnych mzdových nárokoch sestier a pôrodných asistentiek a ktorým sa dopĺňa zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, pretože jeho ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, najmä pokiaľ ide o možné zásahy do „základného práva vlastniť majetok, resp. práva na pokojné užívanie svojho majetku“ podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dotatkového protokolu v súvislosti s tým, že „zákonom č. 62/2012 Z. z. sa vytvorilo nevyvážené bremeno, ktoré zaťažuje vlastníkov (neštátnych poskytovateľov), a to bez rozumnej proporcionality medzi priznaním minimálnych mzdových nárokov a záťažou uloženou vlastníkom zákonom“ a prípadne o možnosť, že zákonodarca zvýhodnil určitú „skupinu z celej množiny zdravotníckych pracovníkov“ v rozpore s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy. Ústavný súd ďalej konštatoval, že pokiaľ má ústavný súd pri posudzovaní návrhu na pozastavenie účinnosti zákona pochybnosti o tom, či ponechať v platnosti súčasnú právnu úpravu (zachovať status quo), alebo sa rozhodnúť pre pôvodnú úpravu (status quo ante), teda pokiaľ sú argumenty proti pozastaveniu na jednej strane a pre pozastavenie na strane druhej v zásade rovnocenné, tak ako to bolo v danom prípade, podľa názoru ústavného súdu môže byť rozumné uprednostniť skôr doterajšiu právnu úpravu, a preto sa ústavný súd v okolnostiach danej veci priklonil k pozastaveniu účinnosti predmetného zákona (porovnaj Umbach, D. C., Clemens T., Dollinger F-W. (Hrsg.) : Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2005, s. 574). K rozhodnutiu boli pripojené odlišné stanoviská sudcov Juraja Horvátha, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa a Rudolfa Tkáčika.

Odlišné stanovisko sudcov Juraja Horvátha, Jána Lubyho a Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2012

Rozhodli sme sa, že z hľadiska ucelenosti či dôkladnosti informovania o našom právnom postoji k aktívnej legitímácii námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov je z principiálnych dôvodov nutné pri každom jeho návrhu disentovať uznesenie o prijatí formou odkazu na myšlienky vyjadrené v doterajšej línii našich disentov (č. k. PL. ÚS 95/2011-15, č. k. PL. ÚS 97/2011-8, č. k. PL. ÚS 105/2011-128).

Námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky totiž naďalej nepovažujeme za ústavného činiteľa oprávneného podať návrh na posúdenie súladu právnych predpisov.

Odlišné stanovisko sudcu Rudolfa Tkáčika k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/2012 z 11. júla 2012

Plénum ústavného súdu v bode 2 výroku uznesenia rozhodlo o pozastavení účinnosti zákona č. 62/2012 Z. z. o minimálnych mzdových nárokoch sestier a pôrodných asistentiek a ktorým sa dopĺňa zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „napadnutý zákon“) ako celku.

V odôvodnení tohto rozhodnutia ústavný súd stroho konštatuje, že ďalšie uplatňovanie napadnutého zákona „*môže ohroziť základné práva a slobody*“, pričom sa výlučne odvoláva na dôvody sformulované navrhovateľom (cituje ich).

Dilemu medzi dvomi možnosťami, ako rozhodnúť o návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona, vyriešila väčšina v pléne ústavného súdu tak, že „*pokiaľ sú argumenty proti pozastaveniu na jednej strane a pre pozastavenie na strane druhej v zásade rovnocenné, tak ako to bolo v danom prípade, podľa názoru ústavného súdu môže byť rozumné uprednostniť skôr doterajšiu právnu úpravu, a preto sa ústavný súd v okolnostiach danej veci priklonil k pozastaveniu účinnosti predmetného zákona*“.

V prvom rade považujem za potrebné vysloviť svoj názor, že pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti zákona okrem rešpektovania taxatívnych dôvodov uvedených v čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktoré by mali byť v odôvodnení primerane konkretizované, ústavný súd by mal, na rozdiel od meritórneho rozhodovania, v každom jednotlivom prípade dôsledne a citlivo zvažovať aj bezprostredné dôsledky svojho rozhodnutia, tak ako to platí v každom prípade uplatňovania fakultatívneho právneho inštitútu v rozhodovacej činnosti.

V danom prípade toto rozhodnutie vôbec neberie do úvahy fakt, že okrem základnej úpravy minimálnych mzdových nárokov sestier a pôrodných asistentiek (Čl. I) v Čl. II napadnutý zákon novelizuje zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 553/2003 Z. z.“) podľa nového § 32c zákona č. 553/2003 Z. z. zamestnávateľa, ktorí zamestnávajú sestry alebo pôrodné asistentky, boli v súvislosti s prijatím napadnutého zákona povinní do 31. mája 2012 upraviť ich pracovné zmluvy v časti týkajúcej sa ich odmeňovania.

To znamená, že nová právna úprava stelesnená v napadnutom zákone sa pretransformovala do pracovnoprávných vzťahov v podobe dvojstranných zmlúv medzi zamestnávateľmi a dotknutými zamestnancami. Z uvedeného vyplýva, že z kvantitatívneho hľadiska sa už v čase pozastavenia účinnosti napadnutého zákona (s účinkami ex nunc) jeho „ďalšie uplatňovanie“ (čl. 125 ods. 2 ústavy) v prevažnej miere prípadov priamo netýka. Na druhej strane možno v praxi očakávať, že aj keď ide „len“ o dočasné opatrenie, v jeho dôsledku dôjde k prehodnocovaniu tisícok pracovných zmlúv, aby neskôr, ak ústavný súd návrhu v konečnom dôsledku nevyhovie, sa prípadne v krátkom čase tento proces (už tretíkrát) zopakoval.

V uvedených súvislostiach nemožno ponechať bez povšimnutia, že ani úvaha ústavného súdu – rozhodnutie sa v prospech pôvodnej úpravy (status quo ante) – nie je vo svojich dôsledkoch celkom jednoznačná. Doplnenie § 1 zákona č. 553/2003 Z. z. o nový odsek 7, ktorý vylučuje uplatňovanie tohto zákona na sestry a pôrodné asistentky, je doplnením zákona v zmysle § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde výlučne iba čo sa týka formy.

Podľa môjho názoru citované ustanovenie zákona o ústavnom súde, ktoré

	<p>pripúšťa pri strate účinnosti napadnutej právnej normy „obnovenie“ platnosti skoršieho právneho predpisu, má na pamäti výlučne situácie, keď napadnutá právna norma svojím obsahom v pozitívnom zmysle doplnila skorší právny predpis (normou „navyššie“).</p> <p>Ak popri/namiesto striktno formálneho gramatického výkladu zapojíme aj iné, adekvátnejšie metódy (napr. výklad teleologický), nepochybne sa ponúka záver, že napadnutý zákon v tejto časti nie je „len“ doplnením zákona č. 553/2003 Z. z., ako to explicitne vyplýva z dikcie § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde, ale obsahovo ide jednoznačne o zrušenie pôsobnosti tohto zákona na sestry a pôrodné asistentky, preto analogicky platí prvá časť vety pred bodkočiarkou citovaného § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde, podľa ktorej sa pri strate účinnosti neobnovuje platnosť skorších právnych predpisov.</p> <p>Popri nedostatočnosti odôvodnenia tohto bodu výroku uznesenia ústavného súdu z hľadiska všeobecných kritérií, v ktorom sa ústavný súd obmedzil iba na citovanie odôvodnenia návrhu bez toho, aby aspoň stručne vysvetlil, v čom spočíva ohrozenie základných práv a slobôd (a koho), chcem ešte poukázať, že aj pôvodná právna úprava, ktorá sa vzťahovala aj na sestry a pôrodné asistentky, teda zákon č. 553/2003 Z. z., vo svojich prílohách diferencuje platové tarify pre vybrané skupiny zamestnancov, čiže napadnutý zákon už prima facie nie je z hľadiska novej diskriminácie ostatných zdravotníckych pracovníkov žiadnym mimoriadnym excesom či „výstrelkom“.</p> <p>V závere chcem zdôrazniť, že na pozadí inštitútu pozastavenia účinnosti napadnutých právnych predpisov nepochybne možno identifikovať snahu ústavodarcu o zachovanie právnych istôt, resp. elimináciu právnej neistoty, ktorú v určitej situácii môžu už v štádiu pred meritórnym rozhodnutím ústavného súdu napadnuté právne predpisy alebo normy vyvolávať.</p> <p>Podľa môjho názoru v danom prípade rozhodnutie ústavného súdu nielenže iba veľmi hmlisto prispieva k posilneniu právnych istôt dotknutých subjektov, ale naopak, je spôsobilé v danej situácii ďalšie prípady právnej neistoty vyvolať, čo nesvedčí o dôslednom rešpektovaní jedného z najdôležitejších ústavných princípov vyplývajúcich z čl. 1 ods. 1 ústavy.</p> <p>Z tohto dôvodu a na základe ďalšej konkrétnej argumentácie uvedenej v predchádzajúcich bodoch som hlasoval proti pozastaveniu účinnosti napadnutého zákona.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESEF a iných súdov</p>	<p>Umbach, D. C., Clemens T., Dollinger F-W. (Hrsg.) : Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2005, s. 574</p>

Nález:

spisová značka	PL. ÚS 111/2011
sudca spravodajca	Rudolf Tkáčik
druh konania	čl. 125 konanie o súlade právnych predpisov („exekučná imunita štátu“)
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	nález – nie je v súlade, v časti nevyhovuje
dátum rozhodnutia	4. júla 2012
dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv	čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd
skutkový stav a základné fakty	<p>Navrhovateľ Okresný súd Bratislava I (ďalej aj „okresný súd“ alebo „navrhovateľ“), podal návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade:</p> <ul style="list-style-type: none">- čl. I bodu 30 § 18a ods. 1 zákona č. 72/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 72/1999 Z. z.“),- § 8 ods. 10 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“) a- § 12 ods. 7 zákona č. 291/2002 Z. z. o štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej pokladnici“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k dohovoru (ďalej len „dodatkový protokol“). <p>Okresný súd ako súd exekučný vydal súdному exekútorovi poverenie na vymożenie pohľadávky oprávnených voči povinnej – Slovenská republika – Ministerstvo spravodlivosti SR, priznanej platobným rozkazom. Časť vymáhanej sumy bol povinnou zaplatený, zvyšok vymáhanej sumy ostal neuhradený. Okresný súd predmetné exekučné konanie uznesením zo 7. decembra 2009 prerušil až do rozhodnutia ústavného súdu o súlade dotknutých právnych noriem s ústavou a medzinárodnými zmluvami.</p> <p>Navrhovateľ vo svojom návrhu tvrdil, že namietané ustanovenia právnych predpisov vo svojom súhrne znamenajú, že exekúciou nie je postihnutelný majetok štátu (teda veci vo vlastníctve Slovenskej republiky vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva Slovenskej republiky – pozri § 2 ods. 1 zákona NR SR č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu), finančné prostriedky poskytnuté zo štátneho rozpočtu, ani prostriedky na účtoch vedených v štátnej pokladnici. Exekúcii teda nepodlieha takmer žiadna majetková hodnota patriaca štátu, keďže každá majetková hodnota je buď vecou, alebo pohľadávkou, alebo majetkovým právom.</p> <p>Citované ustanovenia podľa navrhovateľa poskytujú štátu (a tiež štátnym rozpočtovým organizáciám, štátnym príspevkovým organizáciám, štátnym fondom, ako aj niektorým ďalším subjektom) úplnú alebo čiastočnú exekučnú imunitu. Táto imunita spôsobuje, že voči uvedeným subjektom nie je možné nútene vykonať, či už v exekúcii alebo súdnym výkonom rozhodnutia, právoplatné rozhodnutia súdov ani iných štátnych orgánov, teda že veritelia takto priznaných pohľadávok sú pri svojom uspokojení plne závislí od vôle uvedených subjektov ako povinných. Tento stav zasahuje do práv veriteľov pohľadávok voči štátu na vlastníctvo a užívanie majetku v zmysle čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a spôsobuje znevýhodnenie veriteľov jedného druhu pohľadávok, a to pohľadávok voči štátu pri uplatnení práva na ochranu vlastníckeho práva (t. j. vymożenie svojich pohľadávok) v porovnaní s... inými veriteľmi. Na druhej strane zvyhodňuje toto ustanovenie štát pri ochrane jeho vlastníckeho práva, pretože majetok štátu sa tak bezvýnimočne stáva exekučne takmer nepostihnuteľný. Preto sú napadnuté ustanovenia podľa navrhovateľa v rozpore s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.</p> <p>Okresný súd tiež dôvodil, že súčasťou základného práva na súdnu ochranu je aj „právo na prístup k exekučnému konaniu“ a že „veriteľ, ktorý sa domáha vymożenia svojej právoplatne priznanej pohľadávky, preto uplatňuje tiež svoje právo na súdnu</p>

	<p>ochranu zaručené čl. 46 ods. 1 ústavy, ktorému zodpovedá povinnosť súdu a ďalších určených orgánov (súdny exekútor) nasadiť zákonné podmienky (ustanovené najmä Exekučným poriadkom) na vymozenie takej pohľadávky aj proti vôli povinného“. V tejto súvislosti okresný súd ďalej zdôraznil, že podmienky vyňatia určitej majetkovej podstaty z exekúcie „nesmú byť koncipované tak, aby znamenali pre veriteľa vylúčenie práva na súdnu ochranu...“. Napadnuté právne normy sú preto v rozpore aj s čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy.</p>
<p>ratio decidendi</p>	<p>Ústavný súd považoval za potrebné vyjadriť sa najprv k námietke národnej rady týkajúcej sa podľa nej nesprávnej formulácie petitu v časti namietajúcej nesúlad ustanovení zákona č. 72/1999 Z. z., ktorý je novelou. Fakt, že novelizujúci zákon nemá samostatnú normatívnu existenciu a že novelizáciou, ako to uvádza aj národná rada, „vzniká staronová entita“, nespôsobuje nemožnosť meritórne posúdiť ústavnosť novelizujúceho ustanovenia, pretože v prípade vyhovenia návrhu dôjde k strate účinnosti, uvedení do súladu s ústavou alebo následnej derogácii dotknutého ustanovenia tak v novelizujúcom, ako aj v novelizovanom zákone. Ústavný súd už viackrát pristúpil k meritórnemu prieskumu ústavného súladu ustanovení zákonov, ktorými boli novelizované ustanovenia iných zákonov (napr. PL. ÚS 11/08, PL. ÚS 10/06, PL. ÚS 12/05).</p> <p>V daných okolnostiach ústavný súd hodnotil petit smerujúci formálne iba proti novelizujúcemu zákonu č. 72/1999 Z. z. v tejto časti návrhu iba ako formulačný nedostatok, ktorý nevyvoláva žiadne pochybnosti o tom, že návrh smeruje aj proti § 18a ods. 1 (novelizovaného) zákona o správe majetku štátu.</p> <p>Vo vzťahu k napadnutému ustanoveniu zákona o správe majetku, z ktorého vyplýva, že na majetok štátu v správe určených správcov nemožno nielen uskutočniť výkon rozhodnutia, ale ani konkurzné a vyrovnacie (reštrukturalizačné konanie), ústavný súd uviedol, že žiadne ustanovenia právnej úpravy konkurzu a vyrovnania neprichádzali v aplikačnej perspektíve v konkretizovanom exekučnom konaní do úvahy a okresný súd v tomto smere svoj návrh ani nijako neodôvodnil. Keďže je všeobecný súd v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) oprávnený navrhovať vyslovenie nesúladu výlučne len takej právnej normy, ktorú je nevyhnutné interpretovať a aplikovať v konkrétnom konaní, ústavný súd pre zjavný nedostatok príčinnej súvislosti s namietaným nesúladom označenými článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu, zákaz uskutočnenia konkurzného konania a vyrovnacieho konania nepreskúmal. Pre úplnosť ústavný súd uviedol, že prípadné vyslovenie nesúladu v tomto prípade by nič nezmenilo na existencii konkurznej imunity, ktorú upravuje § 2 zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze.</p> <p><u>A. K namietanému nesúladu s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 20 ods. 1 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu</u></p> <p>Ústavný súd zdôraznil svoj už judikovaný právny názor, podľa ktorého majetok, ktorý je predmetom ochrany zaručenej podľa čl. 20 ústavy, zahŕňa nielen veci, ale aj práva a iné majetkové hodnoty (II. ÚS 19/97). To zodpovedá aj judikatúre ESLP, podľa ktorého pojem „majetku“ v zmysle dohovoru môže byť „existujúcim majetkom“ alebo majetkovou hodnotou vrátane pohľadávok, vo vzťahu ku ktorým sťažovateľ môže argumentovať, že má prinajmenšom legitímnu nádej (očakávanie) dosiahnuť efektívne užívanie vlastníckeho práva.</p> <p>Právna konštrukcia exekučnej imunity majetku vymedzeného spornými zákonnými ustanoveniami teda obsahovo spadá pod režim čl. 20 ods. 1 ústavy i čl. 1 dodatkového protokolu. Nútený výkon rozhodnutia podľa exekučného práva sa totiž vždy musí nevyhnutne pojmovo spájať nie iba s tvrdeným majetkovým nárokom, ale v dôsledku existencie exekučného titulu s už konštituovaným legitímnym očakávaním splnenia vykonateľne judikovanej pohľadávky veriteľa voči štátu. Aj ESLP pri rozhodovaní o subsumpcii peňažných pohľadávok pod čl. 1 dodatkového protokolu naplnenie pojmu „užívanie majetku“ interpretačne podmieňuje zistením, či pohľadávka je dostatočne uznaná za vykonateľnú.</p> <p>Podľa ústavného súdu je možné konštatovať, že navrhovateľom napadnuté zákonné ustanovenia obmedzujú základné právo veriteľa štátu vlastníť majetok, ako aj jeho právo na pokojné užívanie majetku.</p>

Ústavný súd už vyslovil, že prípadná nerovnosť v zákonomnom obsahu vlastníckeho práva by totiž mohla byť ústavne akceptovateľná, avšak iba vtedy, keby bola objektívne a rozumne zdôvodnená, to znamená, keby sledovala legitímny cieľ a keby medzi týmto cieľom a prostriedkami prijatými na jeho dosiahnutie existoval vzťah proporcionality (napr. PL. ÚS 38/03). Rovnaký postoj možno zaujať aj k prípadom obmedzenia vlastníckeho práva, keďže dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody je rovnováha verejného a súkromného záujmu (PL. ÚS 7/96, II. ÚS 59/97, III. ÚS 169/03 a PL. ÚS 15/06).

Posúdenie legitimity obmedzenia vlastníckeho práva

Legitimitu obmedzenia vlastníckeho práva napadnutými zákonnými ustanoveniami založili národná rada i vláda na tvrdení o verejnom záujme na zakotvení exekučnej imunity majetku štátu.

Ústavný súd uviedol, že majetok štátu v správe správcov majetku štátu je zákonom určený na využívanie na verejnoprospešné a nepodnikateľské úlohy (§ 1 ods. 1 zákona o správe majetku štátu), a tak jeho právna úprava sleduje verejný záujem.

Ustanovenia zákona o Štátnej pokladnici podľa názoru ústavného súdu vo vzájomnej prepojenosti účelu tohto právneho predpisu (zabezpečenie centralizácie riadenia verejných financií) s legálnymi definíciami charakterizujúcimi hlavné úlohy Štátnej pokladnice dokazujú, že exekučná imunita prostriedkov na účtoch konkretizovaných klientov má za cieľ zabezpečiť využívanie týchto prostriedkov na verejné účely, a tým plniť požiadavky verejného záujmu.

Vo vzťahu k prostriedkom poskytnutým podľa § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách, ktoré tvoria obsahovú súčasť štátneho rozpočtu, sa ústavný súd stotožnil s názorom vlády, podľa ktorého ak by bol výkon rozhodnutia prípustný, absolútne by sa tým negoval a popieral zmysel poskytovania cielenej podpory štátu vo forme dotácií, ktoré majú slúžiť výhradne na určené účely.

Súhrnne teda ústavný súd konštatoval, že právne režimy zákona o správe majetku štátu, zákona o Štátnej pokladnici i zákona o rozpočtových pravidlách, ktorých integrálnou súčasťou je navrhovateľom namietaná exekučná imunita majetku štátu, sú nástrojmi na dosahovanie verejného záujmu. Možno uzavrieť, že napadnuté ustanovenia zákonných právnych predpisov sú legitímne z pohľadu dosahovania verejného záujmu, a teda sú spôsobilým dôvodom obmedzenia základného práva vlastníť majetok i práva na pokojné užívanie majetku.

Toto konštatovanie platí zhodne pre § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu v časti týkajúcej sa zákazu výkonu rozhodnutia, § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici, teda o exekučnej imunite ako celku.

Test proporcionality

Ústavný súd tak musel pristúpiť ku skúmaniu, či obmedzeniami základného práva vlastníť majetok i práva na pokojné užívanie majetku stelesnenými v namietanej právnej úprave zákonodarca zachoval spravodlivú rovnováhu medzi potrebami všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkou ochrany základných práv jednotlivca.

Cieľom napadnutej právnej úpravy je zabezpečiť, aby majetok, ktorý je jej objektom, nebol prostredníctvom výkonu rozhodnutia legálne „vyňatý“ z napĺňania verejného záujmu. Exekúciou by sa totiž dostal do vlastníckej sféry oprávneného (fyzickej osoby alebo právnickej osoby), ktorý by už nebol povinný zachovať účelové určenie dotknutej majetkovej podstaty.

Test primeranosti je štandardne založený na troch fázach.

1. Pokiaľ ide o **kritérium vhodnosti**, ústavný súd konštatoval, že zákonodarcom zvolené opatrenie je spôsobilé dosiahnuť zamýšľaný cieľ. V situácii, keď vlastník pohľadávky voči štátu disponuje exekučným titulom a iniciuje začatie exekučného konania, je exekučná imunita majetku vymedzeného dotknutými ustanoveniami účinnou zábranou proti definitívnej eliminácii využívania tohto majetku na verejné účely.

2. Vo vzťahu k druhému kritériu, ktorým je **kritérium nevyhnutnosti**, ústavný súd konštatoval, že v prípade začatého exekučného konania (iba vtedy prichádza do úvahy aplikácia napadnutých zákonných ustanovení) nepozná právny poriadok iné nástroje na ochranu využitia dotknutého majetku na verejné účely. Takýmto nástrojom by podľa

názoru ústavného súdu mohol byť napríklad príkaz pre súdneho exekútora plynúci z exekučných predpisov postihovať v exekučnom konaní proti štátu ako povinnému výlučne jeho majetok slúžiaci na podnikateľské účely. Ten však v právnom stave de lege lata nie je zakotvený a ústavný súd nezistil ani iné právom aprobované možnosti, ako pri zachovaní preskúmvanej exekučnej imunity zasiahnuť šetrnejšie do vlastníckeho práva veriteľa vykonateľne judikovanej pohľadávky voči štátu.

3. Tretie kritérium štandardného testu proporcionality, ktorým je **hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova**, spočíva vo zvažovaní empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentov.

a. - Pre posúdenie zákonného riešenia preskúmvanej kolízie základného práva vlastníť majetok a práva na pokojné užívanie majetku je z hľadiska empirického argumentu dôležité opätovne uviesť, že navrhovateľ nespochybnil samotnú exekučnú imunitu majetku štátu ako právny inštitút, ale namieta jej šírku.

O tom, že nebolo zámerom ani samotného zákonodarcu zaviesť ochranu majetku štátu pred prostriedkami núteného výkonu rozhodnutí v rozsahu súčasnej právnej úpravy, svedčí samotný vývoj právnej úpravy. Kým spočiatku boli chránené iba prostriedky poskytované zo štátneho rozpočtu, neskôr sa pristúpilo aj k vylúčeniu majetku štátu spadajúceho pod režim zákona o správe majetku štátu z exekúcie. Zákonodarca však nijak nevysvetlil, prečo by právna skutočnosť správy majetku štátu mala ipso facto vylučovať možnosť jeho exekúcie.

Zaujímavým faktom dokresľujúcim celkový obraz posudzovanej právnej úpravy je § 18a ods. 2 zákona o správe majetku štátu, ktorý ustanovuje výnimku z exekučnej imunity zakotvanej v odseku 1 toho istého ustanovenia. Podľa § 18a ods. 2 sa totiž ustanovenie odseku 1 nevzťahuje na výkon rozhodnutia prikázaním pohľadávky odpísaním z účtu v banke, na ktorý sa vzťahuje osobitný predpis (právna regulácia rozpočtových pravidiel). V čase nadobudnutia účinnosti celého § 18a zákona o správe majetku štátu (1. mája 1999) predmetná výnimka mala reálnu uplatniteľnosť v právnej praxi. Zmenu však prinieslo nadobudnutie účinnosti zákona o Štátnej pokladnici, ktorý s účinnosťou od 1. januára 2003 uložil klientom Štátnej pokladnice (sú nimi aj správcovia majetku štátu) povinnosť zriaďovať účty výlučne v Štátnej pokladnici [§ 12 ods. 1 písm. e) zákona o Štátnej pokladnici], pričom prostriedky na týchto účtoch nepodliehajú výkonu rozhodnutia odpísaním z účtu (spočiatku § 12 ods. 6, neskôr § 12 ods. 7 zákona o štátnej pokladnici). Ustanovenie § 18a ods. 2 zákona o správe majetku štátu sa tak v dôsledku neskôr prijatej právnej úpravy (zákona o Štátnej pokladnici) stalo nerealizovateľným. Navyše, dôvodová správa k návrhu zákona o Štátnej pokladnici nezaujala k exekučnej imunite prostriedkov na účtoch v Štátnej pokladnici žiaden zásadný postoj.

V tejto súvislosti argumentácia vlády uvádzajúca ako príklad možnosti domôcť sa uspokojenia judikovanej pohľadávky veriteľa štátu exekúciou na majetok štátu v správe štátnych podnikov podľa zákona č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnom podniku“) je podľa ústavného súdu nedôvodná. Hoci štátny podnik hospodári s majetkom štátu, týmto majetkom nezodpovedá za záväzky štátu. Vykonateľne judikovaný záväzok štátu teda nemožno vymáhať exekúciou na majetok štátu, s ktorým hospodári štátny podnik.

Pokiaľ ide o vlastný majetok správcu majetku štátu podľa § 1 ods. 1 písm. c) a d) zákona o správe majetku štátu, ústavný súd zdôrazňuje, že právna skutočnosť zverenia majetku štátu do správy týmto subjektom nezakladá ipso facto ich ručenie za záväzky štátu vlastným majetkom. Pre takýto záver niet žiadnej opory v právnych predpisoch. Vlastný majetok uvedených subjektov teda nemožno postihnúť núteným výkonom exekučného titulu zaväzujúceho štát a majetok štátu v ich správe je podľa § 18a ods. 1 z výkonu takého exekučného titulu vylúčený.

Ústavný súd neopomína skutočnosť, že Slovenská republika zjavne vlastní aj majetok, ktorý nespadá pod právny režim zákona o správe majetku štátu, zákona o Štátnej pokladnici ani zákona o rozpočtových pravidlách. Ide predovšetkým o majetok v podobe akcií ako cenných papierov, veľmi výnimočne aj o obchodné podiely v spoločnostiach s ručením obmedzeným. V praxi sa však v prípade núteného vymáhania záväzku štátu výlučne siahajú na majetok v správe toho správcu, z ktorého činnosti záväzok vznikol. Avšak postihnutie jednej akcie štátu v menovitej hodnote niekoľko miliónov eur z dôvodu judikovaného záväzku štátu znejúceho na niekoľko desiatok alebo stoviek eur by samo osebe bolo výrazom neprimeranosti v procese núteného výkonu exekučných titulov

a bezpochyby by v konečnom dôsledku poškodilo predovšetkým samotný štát. Navyše, ani exekúcia „podnikateľského“ majetku štátu nemusí byť v konkrétnom prípade právne jednoduchá, a to predovšetkým s ohľadom na systém obmedzení vyplývajúcich zo stále účinného a uplatňujúceho sa zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov.

Pokiaľ ide o hodnotenie skúseností veriteľov pri vymáhaní ich pohľadávok voči štátu, možno uzavrieť, že hoci tieto nedokazujú úplnú apriórnu nemožnosť exekúcie majetku štátu, naznačujú mimoriadnu náročnosť procesu legálneho domáhania sa ich uspokojenia.

Možno teda konštatovať, že empirický argument nezdôvodňuje v ústavne akceptovateľnej miere preskúmanú exekučnú imunitu upravenú v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici.

b. - Pri analýze systemového argumentu je potrebné zamerať pozornosť na dva tematické okruhy. V prvom rade ide o pohľad na exekučnú imunitu majetku štátu a následne aj o význam základného práva vlastníť majetok. Podstata imunity štátu je rozpracovaná predovšetkým v rovine medzinárodnoprávnej, pričom vychádza z uplatňovania zásady *par in parem non habet imperium* (rovný nemá nad rovným žiadnu právomoc). Imunita štátu bola aj predmetom individuálnej rozhodovacej činnosti EŠLP vo veci Al Adsani v. Spojené kráľovstvo (sťažnosť č. 35763/97), ktorý v rozsudku z 21. novembra 2001 konštatoval, že normy upravujúce štátnu imunitu sú všeobecne uznanými pravidlami medzinárodného práva, a preto priznanie imunity štátu nemôže byť označené za neprimerané, a teda v rozpore s kritériom proporcionality. Základné právo vlastníť majetok ako druhý prvok skúmania systemového argumentu predstavuje štandardnú súčasť ústavného katalógu základných práv a slobôd demokratických štátov majúcich ambíciu byť aj štátmi právnymi. Neprimeraným zvýhodnením vlastnej majetkovo-právnej pozície na úkor právneho statusu vlastníka majetkovej pohľadávky môže v takom prípade štát narušiť ústavné garancie vlastníctva individuálnych veriteľov, a tým aj sociálny aspekt vlastníctva.

Systémový argument skúmania spravodlivej rovnováhy medzi základným právom vlastníť majetok a právom na pokojné užívanie majetku na jednej strane a posudzovaným rozsahom exekučnej imunity majetku štátu v prvom rade poukazuje na zreteľné tendencie obmedzovania štátnej imunity v medzinárodnoprávnej rovine. Systémový argument rovnako naznačuje potrebu zohľadnenia šírky dopadu sporného obmedzenia základného práva vlastníť majetok, ktorá sa neobmedzuje len na individuálnu sféru dotknutého veriteľa, ale prostredníctvom limitácie uspokojenia jeho majetkovej pohľadávky vplýva i na kvalitu a kvantitu jeho príspevku k rozvoju spoločenského prostredia ako celku.

c. - Načrtnutým ponímaním a hodnotením systémový argument plynulo prechádza do roviny argumentu kontextového. Už samotné neplnenie právoplatne judikovaných a vykonateľných záväzkov bez ohľadu na charakter subjektov predmetného právneho vzťahu je v právnom štáte nielen neželaný, ale aj škodlivý jav. Ak k nemu pristúpi právne odňatie alebo radikálne obmedzenie možnosti veriteľa využiť účinne verejno-mocenské prostriedky na účel vymoženého pohľadávky, potom negatívny vývoj dotknutého právneho vzťahu dosahuje kvalitu, ktorá nemôže byť v právnom štáte ospravedliteľná. Obmedzenia vymožitelnosti pohľadávky voči štátu v závislosti od sumy poškodenej pohľadávky môžu priamo ovplyvňovať veriteľove hospodárske aktivity v ich širokom zábere, a tak nepriamo zasiahnuť aj ekonomický priestor ďalších subjektov práva.

d. - Napokon, pokiaľ ide o hodnotový argument, ústavný súd konštatuje, že v súčasnosti v spoločnosti všeobecne akceptovaná hierarchia hodnôt nemôže ospravedlniť apriórnu exekučnú imunitu štátu v takom rozsahu, aký z napadnutej právnej úpravy zakotvenej v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a v § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici kumulatívne vyplýva. Dôvodom je už len samotný právny princíp, podľa ktorého dlžník je povinný plniť svoj záväzok.

Nemožnosť docieľiť výkon rozhodnutia znamená zásah do práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu. Ústavný súd po zhrnutí všetkých relevantných do úvahy prichádzajúcich aspektov dospel po prieskume napadnutej úpravy (§ 18a ods. 1 v časti týkajúcej sa výkonu rozhodnutia a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej

pokladnici) k záveru o jej ústavnej neudržateľnosti ako celku.

Bez spochybnenia konceptu zvýšenej miery ochrany majetku štátu pred jeho odňatím z vlastníckej sféry štátu tak ústavný súd konštatoval, že preskúmaná ochrana musí byť primeraná. Je neprípustné, aby subjektom vystupujúcim v právnych vzťahoch so štátom, ktorých predmetom je majetok, nebolo garantované dostatočne efektívne a účinné uspokojenie ich majetkových nárokov. V opačnom prípade sa totiž základné právo vlastníť majetok i právo na pokojné užívanie majetku u týchto subjektov dostáva do pozície iluzórnosti, a nie reálnosti.

Ústavný súd na základe súhrnného zhodnotenia výsledkov skúmania empirického, systémového, kontextového i hodnotového argumentu dospel k záveru, že koncepcia namietanej exekučnej imunity majetku štátu stelesnená spoločne v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a v § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici vymedzuje veriteľovi štátu mimoriadne úzky priestor na domáhanie sa uspokojenia jeho pohľadávky cestou núteného výkonu rozhodnutia. Tento priestor v podstate tvorí škála možností pohybujúcich sa v rozpätí od extrémnej, a tak aj neprimeranej právnej i faktickej náročnosti procesu vedúceho k uspokojeniu vykonateľne judikovanej pohľadávky, až po jej právnu i faktickú nevykonalnosť. **Preto § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu v časti týkajúcej sa výkonu rozhodnutia ani § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici nevyhovujú tretiemu kritériu testu proporcionality, v teste neobstáli, a teda sú v rozpore so základným právom vlastníť majetok i s právom na pokojné užívanie majetku.**

§ 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách nepochybne tvorí spolu s ďalšími dvomi napadnutými ustanoveniami ucelenú koncepciu exekučnej imunity štátu. Na druhej strane, popri rozdielnej právnej povahe subjektov, na ktoré sa môže ochrana pred exekúciou podľa tohto zákonného ustanovenia vzťahovať (najčastejšie prijímatelia účelových dotácií, ktorými sú občianske združenia, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby a pod.), nemožno obísť fakt, že na strane oprávneného spravidla ani nepôjde o pohľadávku voči štátu, ktorá je predmetom exekučného konania.

V kontexte posudzovanej ústavnosti § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách však za rozhodujúci aspekt treba považovať skutočnosť, že prostriedky poskytnuté podľa predmetného ustanovenia budú tvoriť v subjektoch na strane povinného v zásade iba časť ich majetku, čo v konečnom dôsledku znamená absenciu príčinnej súvislosti medzi exekučnou imunitou štátu zakotvenou v tomto ustanovení a prípadnou nevykonalnosťou pohľadávky v exekučnom konaní. Ústavný súd konštatoval, že exekúcie vedené v budúcnosti v týchto prípadoch môžu byť úspešné, aj keď nebudú môcť postihnúť časť majetku týchto organizácií spadajúceho pod ochranu podľa § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách. Zachovanie exekučnej imunity štátu zakotvanej v § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách v daných okolnostiach teda nemôže ohroziť vymožitelnosť exekvovanej pohľadávky ani v prípadoch, ak povinný je subjektom štátneho sektora.

Ústavný súd konštatoval, že § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách z hľadiska prvých dvoch krokov testu proporcionality (vhodnosť a potrebnosť) má minimálne rovnaký, ak nie ešte vyšší stupeň akceptovateľnosti oproti ostatným napadnutým ustanoveniam, ale na rozdiel od nich toto ustanovenie v dôsledku posilneného prvku ochrany účelovosti budúceho využitia v ňom vymedzeného relatívne úzkeho okruhu majetku obstálo aj v teste proporcionality v užšom zmysle. **Preto nebolo potrebné vysloviť jeho nesúlady s čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.**

Napadnutý právno-regulačný koncept exekučnej imunity majetku štátu zakotvený kumulatívne v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici identifikovaný ako nesúlady s ústavnými požiadavkami plynúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), zo základného práva vlastníť majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy) i zo základného práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy) má podľa názoru ústavného súdu za následok, že s jednou skupinou adresátov právnych noriem regulujúcich nútený výkon rozhodnutí (veritelia štátu) sa zaobchádza inak ako s veriteľmi dlžníkov odlišných od štátu. Inakosť zaobchádzania tkvie v neprimeranom obmedzení a sťažení, ba až v nemožnosti veriteľov štátu domôcť sa uspokojenia svojich vykonateľne

	<p>potvrdených pohľadávok, ak ich štát dobrovoľne neuspokojí. Ústavný súd považuje toto znevýhodnenie veriteľov štátu za neprímerané požiadavkám plynúcim z uvedených článkov ústavy, preto dospel k záveru o nesúlade namietanej koncepcie exekučnej imunity majetku štátu aj s čl. 12 ods. 2 ústavy.</p> <p><u>B. K namietanému nesúladu s čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru</u></p> <p>Nútený výkon súdnych a iných rozhodnutí vrátane súdnej exekúcie podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Exekučný poriadok“) je podľa stabilnej judikatúry ústavného súdu súčasťou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. To zodpovedá aj judikatúre ESJP, podľa ktorej výkon súdneho rozhodnutia je považovaný za integrálnu súčasť prejednávania veci („trial“) z hľadiska čl. 6 ods. 1 dohovoru a právo na výkon rozhodnutia vyplýva z princípu vlády práva. Podľa ESJP by totiž právo na spravodlivé súdne konanie bolo iluzórne, ak by vnútroštátny právny systém umožňoval, aby meritórne a záväzné súdne rozhodnutie zostalo neúčinné na ujmu jednej zo sporových strán.</p> <p>Exekučné konanie, v ktorom sú obligatórne aplikované právne normy účinne znemožňujúce alebo výrazne oslabujúce efektívne uspokojenie vykonateľne prisúdenej pohľadávky, negarantuje potrebné procesné záruky súdnej ochrany veriteľovho vlastníckeho práva.</p> <p>Ústavný súd dospel k záveru, že exekučná imunita majetku štátu v jej súčasnom normatívnom koncepte a rozsahu stelesnenom v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici nie je v súlade s čl. 46 ods. 1 ústavy ani s čl. 6 ods. 1 dohovoru, čo je v okolnostiach posudzovaného návrhu logický dôsledok ich nesúladu s čl. 20 ods. 1 ústavy i s čl. 1 dodatkového protokolu.</p> <p>Ústavný súd za ústavne neakceptovateľnú nepovažuje exekučnú imunitu ako takú, ale jej rozsah a koncept vyplývajúci zo súčasnej právnej úpravy. Verejný záujem na zachovaní určenia majetku štátu na plnenie jedinečných a nezastupiteľných verejných úloh štátu je nespochybniteľný, ústavne neudržateľným sa však stáva vo chvíli, keď charakter a spôsob jeho normatívneho ukotvenia obmedzuje základné práva fyzických osôb alebo právnických osôb vystupujúcich v právnych vzťahoch so štátom do tej miery, že tieto základné práva a slobody nemožno primerane užívať, takže sa stávajú iluzórnymi.</p> <p>Podstata konštatovanej neprímeranosti ochrany majetku štátu pred uskutočnením výkonu rozhodnutia vyplývajúcej z dikcie § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici pri ich spoločnom posudzovaní a pôsobení je, že veriteľ štátu (oprávnený v exekučnom konaní) po zastavení exekúcie súdom (ex offio) práve z dôvodov tejto reštrikcie stráca účinný právny prostriedok na vynútené vymoženie svojej pohľadávky.</p> <p>Základným dôvodom, ktorý ústavný súd viedol k záveru o ústavnej neudržateľnosti konceptu exekučnej imunity majetku štátu v právnom poriadku Slovenskej republiky, je rozsah namietanej exekučnej imunity, to však pri súčasnom plnom akceptovaní primeranej miery ochrany majetku štátu z dôvodu verejného záujmu.</p> <p>Hodnotiac v súhrne všetky aspekty výsledkov ústavno-súdneho prieskumu vrátane už vysloveného názoru, že § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách vyhovel testu proporcionality vo všetkých troch krokoch a posudzovaných kritériách, ústavný súd konštatuje, že reštrikcia obsiahnutá v tomto ustanovení nemá takú povahu neprímeranosti, ktorá by v konečnom dôsledku pri jeho aplikácii v exekučnom konaní znamenala stratu účinných prostriedkov na vymoženie pohľadávok veriteľov. Z týchto dôvodov ústavný súd návrhu na vyslovenie nesúladu § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách s označenými článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu nevyhovel.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESJP a iných súdov</p>	<p>Ústavný súd SR: II. ÚS 19/97, III. ÚS 27/06, PL. ÚS 38/03, PL. ÚS 7/96, II. ÚS 59/97, III. ÚS 169/03, PL. ÚS 15/06, III. ÚS 243/2010, PL. ÚS 30/95, ESJP: Knieža Hans-Adam II. Lichtenštajnský v. Nemecko (rozsudok z 12. júla 2001, sťažnosť č. 42527/98, § 83), Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece (rozsudok z 9. decembra 1994, sťažnosť č. 13427/87, § 59)</p>

	Sporong and Lönnroth v. Sweden, (rozsudok z 23. septembra 1982, sťažnosti č. 7151/75, 7152/75, § 69), Al Adsani v. Spojené kráľovstvo (rozsudok z 21. novembra 2001, sťažnosť č. 35763/97), Burdov v. Rusko, rozsudok zo 7. mája 2002, sťažnosť č. 59498/00, § 40), Hornsby v. Grécko, (rozsudok z 19. marca 1997, sťažnosť č. 18357/91, § 40), Immobiliare Saffi v. Taliansko, (rozsudok z 28. júla 1999, sťažnosť č. 22774/93, § 74)
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Spracovali : JUDr. Gabriela Lacková
JUDr. Martina Buchová**

Upozornenie :

Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.