



ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Hlavná 110, 042 65 Košice 1

P. O. Box E – 35

PREHEAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie I./2019
Plénum

Nález:

spisová značka	PL. ÚS 20/2014
populárny názov	obmedzenie prevodu poľnohospodárskeho pozemku
sudca spravodajca	Rudolf Tkáčik
druh konania	konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	14.11.2018
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	Ústava Slovenskej republiky čl. 2 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 2 zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 12 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 12 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 3 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 4
analytická právna veta	<p>Vlastnícke právo predstavuje aj dôležitý predpoklad seberealizácie človeka, ktorému zaisťuje nezávislosť, a tak vytvára priestor pre realizáciu jeho slobody. Z uvedeného vyplýva, že nešetrné mocenské zásahy do práva na pokojné užívanie majetku narušajú nielen dané základné právo, ale sú v napätí aj s ústavnou hodnotou personálnej autonómie jednotlivcov.</p> <p>Vlastníctvu totiž v celkovom koncepte základných práv a slobôd prislúcha úloha zabezpečiť nositeľovi základného práva slobodný priestor v majetkovoprávnej sfére, a tým mu umožniť formovanie vlastného života na báze vlastnej zodpovednosti. Garancia vlastníctva ako právnej kategórie slúži zabezpečeniu základného práva vlastníť majetok. Toto základné právo jednotlivca predpokladá právny inštitút vlastníctva, a tak by nebolo účinne garantované, ak by zákonodarca dosadil na miesto súkromného vlastníctva čosi, čo by už nebolo možné označiť ako vlastníctvo. Zákaz scudzenia preto patrí k najťažším zásahom do sféry slobody nositeľa vlastnickeho práva a je prípustný len výnimočne. Dispozičné oprávnenie sa chápe ako oprávnenie disponovať vlastníckym právom, teda oprávnenie vlastnícke právo scudziť alebo zaťažiť. Naproti tomu oprávnenie nakladať s predmetom vlastníctva spadá do jadra inštitucionálnej garancie vlastníctva len do tej miery, nakoľko slúži zachovaniu súkromnej využiteľnosti.</p> <p>Posudzovaná právna úprava obsiahnutá v ustanoveniach čl. I § 4, § 5 a § 6 zákona č 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, je podľa zistení a záverov ústavného súdu vyjadrením triády:</p>

	<p>obmedzenie dispozičného práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku (použitý prostriedok) – postupné sústredenie vlastníctva poľnohospodárskych pozemkov v rukách vymedzenej skupiny subjektov (cieľ právnej úpravy) – ochrana produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy (chránený verejný záujem). Ak má posudzovaná právna úprava vyhovieť testu proporcionality, je nevyhnutné, aby sa preukázala funkčnosť väzby medzi použitým prostriedkom a chráneným verejným záujmom. Táto funkčnosť potom ústavne legitimizuje aj cieľ preskúmvanej právnej úpravy, keďže mu dáva punc dostatočnej dôležitosti, ktorá ospravedlňuje obmedzenie základného práva alebo slobody. Ústavný súd dospel k záveru, že obmedzenie dispozičného práva ako komponentu vlastníckeho práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku zavedené posudzovanou právnou úpravou nie je spôsobilé garantovať ochranu poľnohospodárskej pôdy pred znižovaním jej výmery a pred obhospodarovaním nerešpektujúcim požiadavky správnej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe.</p>
<p>skutkový stav a základné fakty</p>	<p>Ústavnému súdu bol 2. júla 2014 doručený návrh skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia I“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon č. 140/2014 Z. z.“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 20 ods. 1, 2 a 4 ústavy.</p> <p>Súčasne bol ústavnému súdu 3. júla 2014 doručený návrh skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia II“; spolu s navrhovateľmi I aj „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy o súlade zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1, 2 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 55 ústavy.</p> <p>Pri predbežnom prerokovaní návrhov na začatie konania ústavný súd dospel k záveru o splnení predpokladov na meritórne prerokovanie oboch vecí ustanovených v ústave a v zákone 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“), a preto uznesením č. k. PL. ÚS 20/2014-21 zo 17. septembra 2014 oba návrhy na začatie konania spojil na spoločné konanie a prijal ich na ďalšie konanie. Nevyhoviel návrhom na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu.</p> <p>Citujúc z relevantnej dôvodovej správy k napadnutej právnej úprave navrhovatelia I identifikujú, že „cieľom zákonodarcu bolo dosiahnuť ochranu poľnohospodárskej pôdy pred poškodením a neodôvodneným znižovaním jej výmery, kvality a objemu. Nástroj, ktorý si zákonodarca zvolil, resp. použil na dosiahnutie tohto účelu je výrazné zúženie okruhu osôb, na ktoré môže vlastník poľnohospodárskeho pozemku tento svoj pozemok previesť. Avšak k tomu, aby nedochádzalo k znižovaniu výmery poľnohospodárskej pôdy stačí sprísniť a upraviť pravidlá pre vynímanie poľnohospodárskej pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu a jej prekvalifikovanie na iný druh pozemku, a v tej súvislosti aj pravidlá postupu príslušných orgánov štátnej správy... Absolútne teda v danom prípade absentuje princíp proporcionality...“.</p> <p>Navrhovatelia I zdôrazňujú, že „prostriedky, ktoré zákonodarca použil v Zákone presahujú ním stanovený cieľ a spôsobujú neprimeraný zásah do vlastníckeho práva. A podľa názoru navrhovateľa ani negarantujú dosiahnutie stanoveného cieľa, nakoľko nikde v Zákone nie je ničím zaručené, že keď osoba splňajúca zákonom stanovené predpoklady nadobudne poľnohospodársku pôdu, že ju bude aj využívať na poľnohospodársku výrobu... Tým je v celej šírke porušený princíp proporcionality... Takýto postup zákonodarcu je nezlučiteľný s princípmi</p>

právneho štátu... a súčasne je v nesúlade s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 20 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.“.

V metodike trojkrovového testu proporcionality navrhovateľa I vidia problém v splnení kritéria vhodnosti, kritéria nevyhnutnosti, ale aj kritéria primeranosti v užšom slova zmysle (časť návrhu v bode V). Vo vzťahu k čl. 20 ods. 4 ústavy navrhovateľa I kritizujú, že „dochádza k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva priamo zákonom“, že zákonodarcom definovaný verejný záujem na prijatí napadnutej právnej úpravy „je všeobecný, vágny, nerešpektuje rovnováhu verejného a súkromného záujmu, a v žiadnom prípade nezodpovedá princípu proporcionality z hľadiska nevyhnutnosti takéhoto zásahu do vlastníckeho práva“, že zákon, ktorý navrhujú preskúmať v konaní o súlade právnych predpisov, nespĺňa ani kritérium nevyhnutnosti, keďže je neproporcionálny, a že prípadná odplatnosť prevodu vlastníckeho práva k dotknutým pozemkom za splnenia ostatných zákonných podmienok nemôže nahradiť požiadavku primeranej náhrady za nútené obmedzenie vlastníckeho práva.

Navrhovateľa I ďalej rekapitulujú okruh subjektov, na ktoré podľa namietanej právnej úpravy možno previesť vlastnícke právo k poľnohospodárskym pozemkom, a tvrdia, že «právne z vymedzenia okruhu osôb, na ktoré môže vlastník previesť svoju poľnohospodársku pôdu a z uprednostňovania niektorých osôb možno vyvodiť záver, že zákon môže byť použitý na dosiahnutie úplne iného účelu, ako je zákonodarcom deklarovaný účel a to na „uľahčenie nadobúdania“ pôdy „úzkou skupinou“ subjektov pôsobiacich na trhu s pôdou bez toho, aby museli súťažiť v prirodzenom trhovom prostredí, keďže Zákon v ust. § 4 ods. 1, písm. a) umožňuje bez použitia postupu podľa odsekov 3 až 10 a podľa § 5 a 6 (teda priamo bez zverejňovania ponuky prevádzajúcim) previesť poľnohospodársky pozemok do vlastníctva osobe, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku v obci, v ktorej sa poľnohospodársky pozemok nachádza. A v § 4 ods. 5 uprednostňuje ponuku toho záujemcu, ktorý má sídlo alebo trvalý pobyt v obci, kde je ponúkaný pozemok evidovaný pred ponukou záujemcu zo susednej obce; a ponuku záujemcu zo susednej obce pred ponukou záujemcu bez ohľadu na miesto podnikania.».

Napadnutý koncept právnej úpravy bráni „určitým osobám v možnosti nadobudnúť poľnohospodársky pozemok do svojho vlastníctva... čím je podľa nášho názoru daný aj nesúlad Zákona s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 20 ods. 1, 2, a 4 Ústavy Slovenskej republiky“.

Keďže celý zákon... je založený na princípe obmedzovania základného práva vlastníť majetok... predstavuje podľa názoru navrhovateľa ako celok neprimeraný zásah do vlastníckeho práva tak ako to vyplýva z čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, pričom ide o zásah, ktorý je v priamom spojení s porušovaním princípov právneho štátu garantovaných čl. 1 ods. 1 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky.“.

Aj navrhovateľa II namietajú ústavnú významnú neprimeranosť predmetnej právnej úpravy, pretože podľa ich názoru na dosiahnutie cieľov formulovaných v dôvodovej správe „nie je vôbec potrebné vstupovať do sféry súkromného práva – ako to schválený zákon robí a už vôbec nie do oblasti základných práv a slobôd, resp. do ich obmedzovania“.

Navrhovateľa II namietajú nerovnakosť obsahu vlastníckeho práva vytvorenú namietanou právnou úpravou, lebo „vlastník môže predať pozemok len presne stanoveným osobám, dokonca v presne stanovenej postupnosti a v stanovenej lehote, čo však obmedzuje maximalizáciu jeho zisku (a teda výkon vlastníckeho práva). Navyše, v prípade, že (teoreticky) predávajúci nenájde kupujúceho, ktorý

	<p>spĺňa zákonné podmienky..., nemôže takýto svoj pozemok predať.</p> <p>S poukazom na obsah dôvodovej správy k napadnutému zákonu navrhovateľa II uvádzajú, že „zákonodarca vo svojej argumentácii odvodzuje zásah do vlastníckeho práva... tým, že ide o poľnohospodársku pôdu (pozemky). To však samo o sebe nestačí; na tak výrazné obmedzenie vlastníckeho práva a iných práv garantovaných v tejto spojitosti ústavou je samotný fakt, že ide o poľnohospodársku pôdu, málo. Samotná existencia poľnohospodárskych pozemkov nemôže byť automatickým dôvodom, že sa takáto právna úprava (zákon) vyhlási za verejný záujem. Verejným záujmom môže byť deklarovaný záujem na nezmenšovaní výmery týchto pozemkov. Avšak... nezmenšovanie výmery poľnohospodárskych pozemkov nezávisí od osoby vlastníka, ale od konania príslušných orgánov štátnej správy a pravidiel upravujúcich vynímanie poľnohospodárskych pozemkov z poľnohospodárskeho pôdneho fondu. Týmto sa však zákonodarca v zákone vôbec nezaobrá a zákon tak nespĺňa kritérium verejného záujmu.“</p> <p>K namietanému nesúladu s čl. 55 ústavy navrhovateľa II argumentujú, že táto má „výrazný potenciál ochromiť, až úplne paralyzovať trh s poľnohospodárskymi pozemkami. Následne je možné, aby sa k poľnohospodárskym pozemkom dostávali miestne silné firmy, ktoré môžu mať potenciál neskôr vytláčať, až úplne eliminovať konkurenciu, ktorá bude tlačaná predať svoje pozemky práve týmto subjektom, bez toho, aby sa mohla slobodne rozhodnúť inak. Takéto právne prostredie, ktoré toto umožní, však nemožno považovať za podporu či ochranu hospodárskej súťaže.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>Obsahová podstata právnej úpravy a rozsah predmetu prieskumu</p> <p>Ústavný súd považuje za potrebné vysporiadať sa so skutočnosťou, že národná rada schválila 14. mája 2015 zákon č. 122/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 122/2015 Z. z.“). Tento právny predpis v čl. I novelizuje (ako to už z jeho názvu vyplýva) zákon o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku, a to s účinnosťou od 1. júla 2015. Následne bola preskúmaná právna úprava novelizovaná ešte raz, a to čl. CLXV zákona č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 125/2016 Z. z.“).</p> <p>Podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví. Ústavný súd v ustálenej judikatúre zásadne považuje stratu platnosti preskúmaných právnych predpisov za dôvod na zastavenie konania bez ohľadu na to, že v čase doručenia návrhu na začatie konania napadnuté právne predpisy, ich časti alebo jednotlivé ustanovenia ešte boli súčasťou platného právneho poriadku Slovenskej republiky (PL. ÚS 23/02, PL. ÚS 16/03).</p> <p>Avšak aj obsahová kvalitatívna zmena napadnutých zákonných ustanovení v priebehu konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy môže vyvolať v tomto type konania následok spočívajúci v tom, že prestane existovať objektívny záujem na objasnení a vyslovení protiústavnosti napadnutých ustanovení, ktoré sa mali podrobiť ústavnej kontrole (pozri napr. PL. ÚS 12/09). Ústavný súd už konštatoval, že novelizácia napadnutých ustanovení meniaci ich obsahový význam sa hodnotí ako zánik platnosti pôvodného znenia napadnutých ustanovení (PL. ÚS 43/03). Preto potom podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde a v súlade so svojou doterajšou judikatúrou (PL. ÚS 21/98, PL. ÚS 4/02, PL. ÚS 11/02, PL. ÚS 43/03, PL. ÚS 7/05) ústavný súd konanie o súlade namietaných ustanovení zastaví.</p> <p>Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona č. 122/2015 Z. z. viedol skupinu</p>

poslancov k jeho predĺženiu zámer „odstrániť nedostatky, ktoré sa objavili pri aplikačnej praxi zákona č. 140/2014 Z. z., ktorá preukázala, že tí, ktorí chcú tento zákon obchádzať zneužívajú najmä dve skutočnosti: prvou je to, že zneužívajú inštitút zámenných zmlúv, ktorý bol z dôvodov napomôcť usporiadaniu vlastníctva pozemkov pod budovami vyňatý spod tohto zákona. Katastrálnym odborom sú predkladané na vkladové konania desiatky zámenných zmlúv, kde sa poľnohospodárske pozemky zamieňajú za hnutelné veci alebo ktorými sa síce zamieňa pozemok za pozemok avšak v úplne neprimeraných výmerách až v rozsahu hektáre za metre štvorcové čo svedčí o snahe obchádzať ustanovenia tohto zákona. Druhým zneužívaným ustanovením je ustanovenie § 6 ods. 8 písm. b) tohto zákona, podľa ktorého je možné status blízkej alebo príbuznej osoby preukazovať nielen verejnými listinami ale aj čestným vyhlásením. Katastrálne odbory okresných úradov majú každodenné skúsenosti, že čestné vyhlásenie na uvedený účel je zneužívané a preto ho navrhujeme zo zákona vypustiť.“

Zákon č. 125/2016 Z. z. z preskúmvanej právnej úpravy iba vypustil pravidlo procesnej povahy, podľa ktorého bolo odmietnutie okresného úradu vydať osvedčenie o splnení podmienok nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku preskúmateľné súdom. Nejde však o žiadnu obsahovú zmenu, ale o odstránenie regulačnej duplicity, keďže aj podľa príslušnej dôvodovej správy „možnosť preskúmania rozhodnutia vyplýva z ustanovení nového Správneho súdneho poriadku.

Na základe preskúmania a ustálenia obsahových pováh zmien, ktoré so sebou prináša účinnosť zákona č. 122/2015 Z. z. a zákona č. 125/2016 Z. z., ústavný súd dospel k záveru, že niet dôvodu na postup podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde.

Hoci totiž došlo formálne aj k zmenám ustanovení tvoriacich jadro obmedzení, ktoré navrhovatelia žiadajú z hľadiska súladu s označenými článkami ústavy preskúmať, obsahová stránka zmien nijako nenaruša koncept právnej úpravy kritizovaný v oboch návrhoch doručených ústavnému súdu 2. a 3. júla 2014. Dôkazom tohto záveru sú v predchádzajúcich odsekoch citované texty dôvodových správ k návrhu zákona č. 122/2015 Z. z. a k návrhu zákona č. 125/2016 Z. z., ako aj nasledujúci text odôvodnenia tohto nálezu, v ktorom ústavný súd analyzuje a následne ústavne hodnotí zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 122/2015 Z. z. a zákona č. 125/2016 Z. z.

Zákon č. 140/2014 Z. z. ťažiskovo reguluje postup nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku prevodom [§ 1 písm. a)]. Z takto vymedzeného predmetu právnej úpravy vyplýva nevyhnutne potreba zadefinovania pojmu „poľnohospodársky pozemok“ a pojmu „nadobúdanie vlastníctva“.

Poľnohospodárskym pozemkom sa rozumie poľnohospodárska pôda alebo pozemok zastavaný stavbou na poľnohospodárske účely do 24. júna 1991 (§ 2 ods. 1 zákona č. 140/2014 Z. z.). Použitý pojem poľnohospodárskej pôdy je definovaný odkazom na § 2 písm. b) zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ochrane pôdy“), podľa ktorého je poľnohospodárskou pôdou produkčne potenciálna pôda evidovaná v katastri nehnuteľností ako orná pôda, chmelnice, vinice, ovocné sady, záhrady a trvalé trávne porasty. Zároveň však zákon č. 140/2014 Z. z. v § 2 ods. 2 aj negatívne určuje, ktoré pozemky do vecného rozsahu jeho regulačnej matérie spadať nebudú. Pôjde o: a) záhradu, b) pozemok v zastavanom území obce, c) pozemok mimo zastavaného územia obce, ak 1. je určený na iné ako poľnohospodárske využitie podľa osobitných predpisov, 2. možnosť jeho poľnohospodárskeho využitia je obmedzená podľa osobitných predpisov, 3. je jeho výmera menšia ako 2 000 m², je príľahlý k stavbe, s ktorou svojím umiestnením a využitím tvorí

funkčný celok.

Nadobúdaním vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku je podľa § 3 ods. 1 zákona č. 140/2014 Z. z. jeho odplatný prevod alebo bezodplatný prevod podľa § 588 až § 611 a § 628 až § 630 Občianskeho zákonníka, ako aj prevod na účely výkonu záložného práva podľa § 151j Občianskeho zákonníka alebo výkonu zabezpečovacieho prevodu práva podľa § 553c Občianskeho zákonníka. Za nadobúdanie vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku sa však nebude považovať zámena podľa § 611 Občianskeho zákonníka, ak zamieňanými vecami sú poľnohospodárske pozemky, ktorých hodnoty sú porovnateľné; hodnoty zamieňaných pozemkov sú porovnateľné, ak ich rozdiel nie je väčší ako 10 %.

Aj v prípade druhého kardinálneho pojmu pozná zákon č. 140/2014 Z. z. výnimky. Za nadobúdanie vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku sa nepovažuje bezodplatný prevod do vlastníctva oprávnených osôb podľa reštitučných predpisov a prevod podľa osobitných predpisov (ide o prípady zákonného predkupného práva štátu, zákonom zakotveného práva štátu vykúpiť špecificky lokalizované pozemky a pod.). Zákomom č. 140/2014 Z. z. taktiež nie je dotknuté nadobudnutie vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku pri vykonávaní pozemkových úprav a pri prevode vlastníctva vo verejnom záujme na účely, na ktoré možno poľnohospodársky pozemok vyvlastniť.

Na popísanom definičnom základe zákonodarca pristúpil k zakotveniu osobitného právneho režimu nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku, a to predovšetkým v rovine určenia okruhu subjektov, na ktoré možno vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku previesť.

Bez akýchkoľvek obmedzení, takpovediac v „štandardnom“ režime prevodu nehnuteľných vecí môže podľa § 4 ods. 1 zákona č. 140/2014 Z. z. vlastník poľnohospodárskeho pozemku previesť svoje vlastnícke právo: a) osobe, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku v obci, v ktorej sa poľnohospodársky pozemok nachádza, b) spoluvlastníkovi poľnohospodárskeho pozemku, ak ide o spoluvlastnícky podiel podľa osobitných predpisov, c) blízkej osobe podľa § 116 Občianskeho zákonníka a osobe príbuznej podľa § 117 Občianskeho zákonníka.

Na inú osobu však vlastník poľnohospodárskeho pozemku môže svoje vlastnícke právo previesť len osobitným postupom upraveným v § 4 ods. 3 až § 8, v § 5 a § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. V tejto súvislosti je dôležité, že osobou oprávnenou nadobúdať vlastníctvo poľnohospodárskeho pozemku je osoba, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo sídlo najmenej desať rokov a vykonáva poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku. Subjekt spĺňajúci uvedené požiadavky označuje právna úprava legislatívnou skratkou „nadobúdateľ“.

Prevádzajúci je najprv podľa § 4 ods. 3 zákona č. 140/2014 Z. z. povinný zverejniť ponuku na prevod vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku najmenej na 15 dní v Registri zverejňovania ponúk prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku (ďalej len „register“) na webovom sídle Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo pôdohospodárstva“) a zároveň musí túto ponuku zverejniť v rovnakom čase aj na úradnej tabuli v obci, kde sa poľnohospodársky pozemok nachádza. Zverejnenie ponuky na úradnej tabuli je bezodplatné.

Takto zverejnená ponuka zaniká na účely prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku šesť mesiacov od neúspešného ukončenia ponukového konania podľa § 4 ods. 6 zákona č. 140/2014 Z. z.

Zverejnenie ponuky sa v prvom štádiu uskutočňuje len pre susedné obce tak, aby bola rešpektovaná prednosť subjektov uvedených v § 4 písm. a) zákona č. 140/2014 Z. z. Prejaviť záujem o ponuku teda môžu len nadobúdatelia vykonávajúci poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku v obci susediacej s obcou, v ktorej sa prevádzaný poľnohospodársky pozemok nachádza. Prejavenie záujmu sa uskutoční zaznamenaním v registri a odoslaním písomnej informácie prevádzajúcemu v termíne a na adresu, ktoré boli zverejnené prevádzajúcim v registri. Ak nadobúdateľ do piatich dní od uplynutia lehoty podľa § 4 ods. 3 nezašle písomnú informáciu prevádzajúcemu, platí, že o prevod vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku neprejavil záujem.

Po prejavení záujmu zo susednej obce nadobúdateľ pred uzavretím zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku požiada miestne príslušný okresný úrad o overenie podmienok na nadobúdanie vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku. Pritom postupuje podľa § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. O splnení podmienok nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku vydá okresný úrad nadobúdateľovi osvedčenie, ktoré je povinnou prílohou k zmluve o prevode vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku predkladanej na účel vkladového konania.

V prípade, že žiaden nadobúdateľ zo susednej obce neprejaví záujem o nadobudnutie vlastníctva k ponúkanému poľnohospodárskemu pozemku alebo nedošlo k dohode o prevode vlastníctva medzi prevádzajúcim a nadobúdateľom, ktorý záujem prejavil, potom prevádzajúci rešpektujúc § 4 ods. 4 písm. b) a ods. 6 zákona č. 140/2014 Z. z. môže rozšíriť svoju ponuku (teda pri rovnakej požadovanej cene) na celé územie Slovenskej republiky, alebo opätovne zverejní ponuku na prevod vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku len pre susedné obce s tým, že v takom prípade pôvodne požadovanú cenu môže znížiť.

Z § 4 ods. 5 zákona č. 140/2014 Z. z. vyplýva, že aj po zverejnení ponuky má vždy prednosť nadobúdateľ akceptujúci ponuku z obce, v ktorej sa pozemok nachádza (ak prejaví záujem a akceptuje ponuku) a pri viacerých (iných) záujemcoch má prednosť nadobúdateľ zo susednej obce pred nadobúdateľom z inej obce. Ďalší postup oboch kontrahentov po prejavení záujmu musí opätovne rešpektovať požiadavky vyplývajúce z § 6 zákona č. 140/2014 Z. z.

V prípade, že o nadobudnutie vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku neprejaví záujem žiaden z nadobúdateľov uvedených v § 4 ods. 4 zákona č. 140/2014 Z. z., potom podľa § 4 ods. 7 toho istého zákona môže prevádzajúci poľnohospodársky pozemok previesť za cenu uvedenú v registri na osobu, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo sídlo najmenej desať rokov, najneskôr však šesť mesiacov od neúspešného ukončenia ponukového konania podľa § 4 ods. 6. U tejto osoby sa už teda nevyžaduje, aby bola nadobúdateľom, teda aby uskutočňovala poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku.

Podľa § 4 ods. 9 zákona č. 140/2014 Z. z. môže nadobudnúť vlastníctvo poľnohospodárskeho pozemku za tých istých podmienok ako osoba podľa § 4 ods. 1 písm. a) alebo nadobúdateľ aj fyzická osoba, ktorá vykonáva najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku poľnohospodársku výrobu v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo v inom pracovnoprávnom vzťahu u osoby, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu ako podnikanie.

Osobitnú hmotnoprávnu úpravu nadobudnutia vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku obsahuje § 4 ods. 10 zákona č. 140/2014 Z. z. vzťahujúci sa len na mladého poľnohospodára. Je ním osoba, ktorá nemá v čase podania žiadosti viac ako 40 rokov, má primerané zručnosti a spôsobilosti potrebné na výkon zamestnania a prvýkrát zakladá poľnohospodársky podnik

ako najvyšší predstaviteľ uvedeného podniku [čl. 2 ods. 1 písm. n) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 (Ú. v. EÚ L 347, 20. decembra 2013) v platnom znení]. Na osobu podľa § 4 ods. 1 písm. a) zákona č. 140/2014 Z. z., ktorá je mladým poľnohospodárom, alebo nadobúdateľa, ktorý je mladým poľnohospodárom, sa nevzťahuje povinnosť vykonávať poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky. Mladý poľnohospodár však nemôže poľnohospodársky pozemok prenajať, predať ani darovať tri roky od nadobudnutia vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku.

Nakoniec je potrebné zdôrazniť, že právna úprava zakotvená v § 4 ods. 3 až § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. sa vzťahuje nielen na odplatný prevod vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku, ale aj na jeho bezodplatný prevod darovaním. Budúci darca teda musí zverejniť ponuku v registri a pri vyhodnocovaní prejavovaných záujmov o darovanie poľnohospodárskeho pozemku, musí rešpektovať zákonné poradie (najprv nadobúdateľa zo susednej obce, až potom nadobúdateľa z iných obcí v Slovenskej republike). Z § 4 ods. 8 zákona č. 140/2014 Z. z. však vyplýva, že v prípade absencie záujmu nadobúdateľov nemôže prevádzajúci darovať poľnohospodársky pozemok osobe, ktorá nie je nadobúdateľom, avšak má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo sídlo najmenej desať rokov, tak, ako je to pri odplatných prevodoch umožnené podľa § 4 ods. 7 zákona č. 140/2014 Z. z.

Zo znenia čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 125 ods. 3 ústavy, ako aj z ustanovenia § 41 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyplýva, že ústavný súd môže vysloviť nesúlad nielen určitej časti zákona s ústavou, ale aj nesúlad celého zákona s ústavou.

Ústavný súd uvedené pripomína z dôvodu formulácie petitov návrhov navrhovateľov, ktorými je viazaný (§ 20 ods. 4 zákona o ústavnom súde), ako aj z dôvodu potreby ustáliť predmet skúmania súladu s označenými ústavnými normami. V oboch návrhoch sa namieta nesúlad zákona č. 140/2014 Z. z. ako celku. Súčasne navrhovatelia II charakterom odôvodnenia svojho návrhu („ustanovenia § 4- 6 tu vnímame ako jeden logický celok, pretože v nadväznosti na seba ustanovujú kto a za akých podmienok a obmedzení môže previesť vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku, kto môže takéto vlastnícke právo nadobudnúť a za akých podmienok a obmedzení, ustanovujú proces a postup, akým je možno vlastnícke právo k takýmto pozemkom previesť, ustanovujú lehoty a tiež konanie a postup orgánov štátnej správy v tomto celom procese“) i formuláciou návrhového petitu („Keďže zostávajúce ustanovenia zákona... bez napadnutých ustanovení § 4 – 6 strácajú zmysel a praktickú využiteľnosť, navrhujeme vysloviť nesúlad uvedeného zákona ako celku...“) zreteľne naznačili výhrady výlučne k § 4 – § 6 zákona č. 140/2014 Z. z.

Ako už bolo uvedené, zákon č. 140/2014 Z. z. v § 1 – § 3 upravuje základné pojmové kategórie, ktoré v ďalších častiach právna úprava používa. Pritom definícia týchto pojmov (poľnohospodársky pozemok, nadobúdanie vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku) je potrebná nielen pre aplikáciu § 4 – § 6 zákona č. 140/2014 Z. z., ale aj pre realizáciu § 7 toho istého zákona. Podľa tohto ustanovenia nadobúdať poľnohospodársky pozemok do vlastníctva nemôže štát, občan štátu, fyzická osoba s pobytom alebo právnická osoba so sídlom v štáte, ktorého právny poriadok neumožňuje občanom Slovenskej republiky, fyzickým osobám s pobytom v Slovenskej republike ani právnickým osobám so sídlom v Slovenskej republike nadobúdať vlastníctvo k poľnohospodárskemu pozemku; to sa nevzťahuje na dedenie poľnohospodárskeho pozemku (ods. 1). Súčasne ustanovenie odseku 1 sa nevzťahuje na štáty Európskej únie, Európskeho hospodárskeho priestoru, Švajčiarsko ani štáty, pre ktoré to vyplýva z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná; ustanovenie sa nevzťahuje ani na ich štátnych občanov, ani na fyzické osoby s pobytom alebo

právnické osoby so sídlom v týchto štátoch (ods. 2).

Z postavenia § 7 zákona č. 140/2014 Z. z. v slovenskom právnom poriadku i z dôvodovej správy vyplýva, že predmetné ustanovenie je reakciou zákonodarcu na ukončenie prechodného obdobia na obmedzenie nadobúdania poľnohospodárskej pôdy na Slovensku, ktoré bolo zavedené v kapitole 3 prílohy XIV k Aktu o podmienkach pristúpenia Slovenskej republiky k Európskej únii a následne predĺžené rozhodnutím Európskej Komisie č. 2011/241/EÚ zo 14. apríla 2011, ktorým sa predĺžilo prechodné obdobie na obmedzenie nadobúdania poľnohospodárskej pôdy na Slovensku do 30. apríla 2014.

Zákon č. 140/2014 Z. z. v jeho § 7 navrhovatelia nekritizujú, ani neuvádzajú žiadne dôvody, pre ktoré by podľa ich názoru toto ustanovenie malo byť v rozpore s označenými článkami ústavy. Ústavný súd nezistil ani žiadne dôvody, pre ktoré by bolo potrebné uvažovať o pojatí predmetného ustanovenia do derogačného výroku tohto nálezu. Obmedzenie nadobúdania vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom cudzozemcami bolo stabilnou súčasťou doterajšieho slovenského právneho poriadku. Po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie a po uplynutí prechodného obdobia dojednaného v Akte o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii je § 7 zákona č. 140/2014 Z. z. (hlavne v ods. 2) prejavom plnenia záväzkov, ktoré Slovenskej republike z členstva v Európskej únii vyplývajú. Súčasne toto ustanovenie rešpektuje medzinárodnoprávnu zásadu vzájomnosti a povinnosť Slovenskej republiky dodržiavať dojednané medzinárodné zmluvy (čl. 1 ods. 2 ústavy).

V § 8 zákona č. 140/2014 Z. z. je zakotvená kompetenčná norma určujúca orgány štátnej správy, ktoré zabezpečujú realizáciu ostatných právnych noriem obsiahnutých v tomto zákone. Pri zachovaní účinnosti § 7 zákona č. 140/2014 Z. z. nestráca podľa názoru ústavného súdu svoje opodstatnenie ani § 8, keďže zákaz plynúci z § 7 vyžaduje inštitucionálne zabezpečenie.

Nakoniec v § 9 a v § 9a zákon č. 140/2014 Z. z. zavádza intertemporálne normy, ktoré vo vzťahu k častiam právnej úpravy nedotknutým derogačným výrokom tohto nálezu rovnako nestrácajú svoje opodstatnenie.

S ohľadom na uvedenú systematickú analýzu obsahového zamerania jednotlivých ustanovení v čl. I zákona č. 140/2014 Z. z. ústavný súd uzatvára, že nemožno súhlasiť s názorom navrhovateľov II, podľa ktorého „zostávajúce ustanovenia zákona... bez napadnutých ustanovení § 4 – 6 strácajú zmysel a praktickú využiteľnosť“. Pritom právne normy obsiahnuté v § 1 až § 3 a v § 7 až § 9a zákona č. 140/2014 Z. z. neboli navrhovateľmi v dôvodoch ich návrhov nijako ústavne atakované a ich podstata z hľadiska predmetu regulácie, ako aj realizačná spätosť s § 4 až § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. nevykazuje charakter, ktorý by nevyhnutne derogáciu vyžadoval. Preto ústavný súd súc viazaný návrhovými petiti predloženým návrhom nevyhovet v časti formálne namietajúcej nesúladi § 1 až § 3 a § 7 až § 9a zákona č. 140/2014 Z. z. s označenými článkami ústavy.

Ústavný súd sumarizuje, že napriek formulácii petítov oboch predložených návrhov navrhovatelia obsahovo broja proti konceptu obmedzenia nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku, ktorý má svoj právny základ v § 4 – § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. Kým v § 4 sú upravené hmotnoprávne základy, a tým aj podstata zákonodarcom zvoleného obmedzujúceho prostriedku, § 5 je realizačným predpisom vo vzťahu k § 4 ods. 3 a § 6 predstavuje súbor pravidiel regulujúcich procesný postup orgánov verejnej správy, prevádzajúcich a nadobúdateľov pri uskutočňovaní právnych úkonov spadajúcich do regulačného rámca daného v § 4. Právne normy obsiahnuté v § 5 a v § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. tak vzhľadom na svoj obsah nielenže strácajú praktickú realizovateľnosť pri derogácii § 4, ale hlavne tvoria integrálnu súčasť konceptu obmedzenia nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku, ktorý kritizujú navrhovatelia, a ktorý, ako to bude zdôvodnené v ďalšej časti nálezu, vecne

súvisí s označenými článkami ústavy.

Ústavný súd tak uzavrel, že predmetom jeho ďalšieho prieskumu budú právne normy zahrnuté v § 4 až § 6 zákona č. 140/2014 Z. z.

**Vlastný meritórny prieskum posudzovanej právnej úpravy
A. K namietanému nesúladu s čl. 20 ods. 1 ústavy**

Bez potreby bližšej analýzy je zreteľné, že posudzovaná právna úprava vecne súvisí so základným právom vlastniť majetok. Zákon č. 140/2014 Z. z. sa svojou regulačnou matériou orientuje na stanovenie limitov pri prevádzaní vlastníckeho práva k typovo individualizovanému majetku, pričom limity sú určené zákonnými podmienkami na strane subjektu, na ktorý vlastník poľnohospodárskeho pozemku zamýšľa vlastnícke právo previesť. Posudzovaná právna úprava sa teda priamo sústreďuje na podmienky využívania jedného zo zákonných obsahových komponentov vlastníckeho práva, a to práva nakladať s predmetom vlastníctva (ius disponendi, § 123 Občianskeho zákonníka). Preto obsahovo spadá pod režim čl. 20 ods. 1 ústavy.

Súčasne je potrebné uviesť, že zákon č. 140/2014 Z. z. sa napriek jeho názvu („o nadobúdaní“) nedotýka základného práva nadobúdateľa vlastniť majetok. Ústavný súd už viackrát judikoval, že čl. 20 ods. 1 ústavy nezaručuje právo nadobudnúť vlastníctvo (PL. ÚS 13/97), a že článkom 20 ods. 1 ústavy sa vlastníkovi priznáva len ochrana majetku, ktorý nadobudol v súlade s platným právnym poriadkom (PL. ÚS 33/95). Uvedené právne názory nadväzujú na stabilnú rozhodovaciu prax Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), podľa ktorej čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nezabezpečuje viac než zachovanie práva každého na pokojné užívanie jeho majetku, následne sa aplikuje na existujúci majetok a negarantuje právo nadobudnúť majetok, či už dedením alebo na základe inej vôľovej dispozície (rozsudok ESLP z 13. 6. 1979 vo veci Marckx proti Belgicku, sťažnosť č. 6833/74, § 50, alebo rozsudok ESLP z 23. 11. 1983 vo veci van der Musselle proti Belgicku, sťažnosť č. 8919/90, § 48).

Základné právo vlastniť majetok nie je právom absolútne neobmedziteľným. Už samotná ústava v čl. 20 ods. 3 počíta s obmedzeniami vlastníckeho práva. Zákonodarca môže vlastnícke právo zákonom obmedziť z dôvodov ochrany práv druhých a ochrany všeobecných záujmov, predovšetkým ľudského zdravia, prírody a životného prostredia. S ohľadom na povinnosť dbať na podstatu a zmysel vlastníckeho práva (čl. 13 ods. 4 ústavy) pritom nesmie byť vlastnícke právo takto obmedzené vo väčšej než primeranej miere (PL. ÚS 111/2011, m. m. napr. uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 482/02).

Všeobecné ustanovenia týkajúce sa obsahu vlastníckeho práva, rovnakých práv a povinností, ako aj ochrany vlastníkov môžu byť (a v určitom rozsahu aj sú) modifikované inými zákonmi, čo je v súlade s ústavnou zásadou „o rovnakom zákonnom obsahu a ochrane vlastníckeho práva všetkých vlastníkov“. Takéto modifikácie obsahu vlastníckeho práva vyplývajúce priamo zo zákonov sú označované ako pojmové obmedzenia vlastníckeho práva (PL. ÚS 6/96). Musí však ísť o modifikácie obsahu vlastníckeho práva na základe zákona, aby bola rešpektovaná požiadavka „rovnakého zákonného obsahu a ochrany vlastníckeho práva“ (PL. ÚS 36/95).

Posudzovaná právna úprava reguluje prevod vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom spôsobom, ktorý je odlišný od prevodu iných druhov nehnuteľných vecí. Ide predovšetkým o odlišnosť hmotnoprávnu, spočívajúcu v určení 36 viacerých typovo vymedzených subjektov, na ktoré vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku možno previesť, a v určení poradia vyjadrujúceho uprednostnenie určitej kategórie týchto subjektov oproti iným kategóriám. Na hmotnoprávnu odlišnosť potom nadväzuje odlišnosť

	<p>procesnoprávna, obsiahnutá predovšetkým v § 6 zákona č. 140/2014 Z. z.</p> <p>Podstatu vlastníckeho práva tvorí súhrn rôznych oprávnení a povinností, z ktorých najvýznamnejším je možnosť slobodne využívať predmet vlastníckeho práva samotným vlastníkom (PL. ÚS 30/95).</p> <p>Popísaná hmotnoprávna odlišnosť zakotvená v § 4 zákona č. 140/2014 Z. z. je podľa názoru ústavného súdu dôkazom existencie obmedzenia vlastníckeho práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku, pretože podstatným spôsobom limituje jeho slobodu pri výbere osoby, na ktorú svoje vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku prevedie. Tak dochádza k modifikácii práva nakladať s predmetom vlastníctva, a tým aj k modifikácii obsahu vlastníckeho práva u vlastníka poľnohospodárskeho pozemku v porovnaní s obsahom vlastníckeho práva u vlastníka iného druhu nehnuteľnosti.</p> <p>Ústavný súd sa preto nestotožňuje s názorom národnej rady o absencii obmedzenia základného práva vlastníť majetok v posudzovanej právnej úprave. Naopak, konštatuje, že táto obmedzuje v ústavnoprávnom zmysle základné právo vlastníka poľnohospodárskej pôdy garantované čl. 20 ods. 1 ústavy, a to v jeho dispozičnom komponente.</p> <p>Dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody, a teda aj základného práva vlastníť majetok, je rovnováha verejného a súkromného záujmu (PL. ÚS 7/96, II. ÚS 59/97, III. ÚS 169/03 a PL. ÚS 15/06). Úlohou ústavného súdu je tak posúdenie, či legálna konštrukcia tvorená zákonom č. 140/2014 Z. z. sleduje relevantný individualizovaný verejný záujem. Ak výsledok tohto skúmania bude kladný, potom ústavný súd musí dospieť k jednoznačnému záveru, či zásah zákonodarcu do základného práva vlastníť majetok je primeraný.</p> <p>Legitimitu obmedzenia vlastníckeho práva posudzovanou právnou úpravou založila národná rada na tvrdení o verejnom záujme spočívajúcom v ochrane poľnohospodárskej pôdy, ktorú chápe ako „jedinečný neobnoviteľný (respektíve len veľmi ťažko a nákladne) prírodný zdroj, ako osobitý výrobný prostriedok potrebný na zabezpečenie určitej miery potravinovej sebestačnosti krajiny, ktorú je možné v širšom význame chápať ako súčasť zvrchovanosti štátu“.</p> <p>Vláda už v konkrétnejšej polohe dodáva, že posudzovaná právna úprava vo vzťahu k poľnohospodárskej pôde zakotvuje „ochranný systém pri jej scudzovaní, ktorý by mal zaručovať transparentnosť a dosiahnutie maximálnej možnej ochrany poľnohospodárskej pôdy cestou preventívnej zákonnej úpravy“. Následne na strane 11 svojho vyjadrenia vláda s odvolaním sa na legislatívny zámer k návrhu zákona uvádza, že „hlavným cieľom bolo... aby poľnohospodársku pôdu, ktorá má aj naďalej slúžiť čo možno najlepšie svojmu účelu, kupovali a obhospodarovali len tie subjekty, ktoré spĺňajú odbornú spôsobilosť pre hospodárenie na pôde a ktoré budú na nej aktívne hospodáriť pri dodržiavaní kritérií dobrej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe“. Neskôr zas zdôrazňuje, že „hlavným cieľom zákona je dosiahnutie stavu vysokej ochrany pôdy a rovnako i zabezpečenie stabilizácie výmery a objemu tých najbonitnejších pôd...“. Nakoniec vláda konštatuje, že „navrhovaná práva úprava sleduje legitímny cieľ spočívajúci v ochrane účelového využívania poľnohospodárskeho pozemku“. Pri tom akcentuje snahu zabrániť špekulatívnemu obchodovaniu s pôdou, „ktorá bude neskôr slúžiť na iné ako na poľnohospodárske účely a následnej zmene druhu pozemku“.</p> <p>V zásade slobodnú možnosť realizácie už nadobudnutého vlastníckeho práva, zabezpečujúceho právne panstvo nad vecami, možno iba výnimočne obmedziť s ohľadom na existenciu spoločenského záujmu, presnejšie verejného záujmu (PL. ÚS 30/95).</p> <p>Využívanie majetku pre potreby verejného záujmu môže byť dôvodom na</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by tento majetok prestal slúžiť potrebám verejného záujmu. Ak je totiž verejný záujem ústavným dôvodom na obmedzenie jedného zo základných práv (t. j. základné právo ako právo individuálneho subjektu sa „podrobilo“ celospoločenskému záujmu) v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nie je už možné, aby nad ním „prevládol“ iný individuálny záujem predstavovaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd (PL. ÚS 11/96).

Z vymedzenia predmetu úpravy obsiahnutého v § 1 zákona č. 140/2014 Z. z. (postup nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku prevodom a pôsobnosť orgánov štátnej správy v oblasti nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku) individualizovaný druh verejného záujmu explicitne nevyplýva. Odhliadnuc od predmetu úpravy regulovaného v § 1 písm. b) zákona č. 140/2014 Z. z., ktorý je vo väzbe na meritum konania o návrhoch navrhovateľov nepodstatný, ústavný súd zvyčajne § 1 písm. a) zákona č. 140/2014 Z. z., z ktorého možno jednoznačne odvodiť, že namietaný zákon cieľi na úpravu „postupu“ pri nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku. Obsah posudzovanej právnej úpravy (hlavne § 4) však zreteľne dokazuje, že zákon č. 140/2014 Z. z. neupravuje len postup nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku prevodom, ale aj jeho podmienky.

Zásadným spôsobom spochybníť ústavnú akceptovateľnosť posudzovanej právnej úpravy len na základe zistenej absencie výslovnej individualizácie verejného záujmu v zákone č. 140/2014 Z. z. podľa názoru ústavného súdu nemožno. Nie je totiž nutné, aby záujmy, ktoré sú obsahom zákona, boli explicitne vyhlásené týmto zákonom za verejné záujmy, ale aby takýto záujem bolo možné odvodiť z cieľov a celkového zmyslu a podstaty zákona (PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 26/00).

Verejný záujem na ochrane produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy je z ústavného pohľadu plne akceptovateľný. Dokazuje to predovšetkým zmena ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 137/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „novelizácia ústavy“), ktorá poľnohospodársku pôdu charakterizuje ako neobnoviteľný prírodný zdroj (čl. 44 ods. 5 ústavy) a výslovne formuluje záväzok štátu dbať o jej osobitnú ochranu (čl. 44 ods. 4 a 5 ústavy). Nadväzne tu ústavný súd pripomína právny názor ESLP, podľa ktorého rámec voľnej úvahy ponechaný zákonodarcovi pri uskutočňovaní sociálnej a hospodárskej politiky by mal byť široký, preto je potrebné rešpektovať zákonodarcu v jeho predstave, čo je verejný záujem, s výnimkou prípadu, keď by jeho úsudku zjavne chýbal rozumný základ (rozsudok ESLP z 21. 2. 1986 vo veci James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 8793/79, § 46). Ochrana produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy teda nemožno za žiadnych okolností považovať za verejný záujem, ktorého spôsobilosť byť dôvodom na obmedzenie základných práv a slobôd je výsledkom nerozumnosti v úvahe zákonodarcu.

K problematike verejného záujmu v posudzovanej právnej úprave ešte ústavný súd dodáva, že zákonodarca je oprávnený prijímať také legislatívne či iné opatrenia, ktorými zabezpečí, aby im majetok už slúžiaci potrebám verejného záujmu zostal slúžiť aj naďalej, a to až do doby, pokiaľ verejný záujem nebude definovaný inak a iným spôsobom. Opatrenia (legislatívne alebo iné) na zabezpečenie využívania majetku pre potreby verejného záujmu môžu byť rôzne (PL. ÚS 11/96).

Ústavný súd tak musel pristúpiť ku skúmaniu, či obmedzením základného práva vlastníť majetok stelesneným v posudzovanej právnej úprave zákonodarca zachoval spravodlivú rovnováhu medzi potrebami všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkou ochrany základných práv jednotlivca (napríklad rozsudok ESLP z 23. 9. 1982 vo veci Sporrang and Lönnroth v. Sweden, sťažnosti č. 7151/75, 7152/75, § 69). Použitie testu proporcionality

posudzovanej právnej úpravy nevyklučuje ani novelizácia ústavy, ktorá síce do ústavného textu výslovne zakotvila požiadavku ochrany poľnohospodárskej pôdy, vlastnícky ju však nevyhradila štátu, prípadne inému druho individualizovanému právnomu subjektu. Poľnohospodárska pôda tak naďalej z hľadiska súkromno-právneho predstavuje vec spôsobilú byť predmetom vlastnícko-právnych vzťahov a vlastníckych dispozícií.

Test primeranosti (proporcionality) je štandardne založený na troch fázach. Prvou je skúmanie hľadiska vhodnosti (Geeignetheit). Ide tu o odpoveď na otázku, či inštitút obmedzujúci určité základné právo umožňuje dosiahnuť sledovaný cieľ, ktorým môže byť aj ochrana verejného záujmu. Druhou fázou je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, sufficiently important objective). Má sa na mysli porovnávanie posudzovaného legislatívneho prostriedku obmedzujúceho základné právo alebo slobodu s inými opatreniami umožňujúcimi dosiahnuť rovnakého cieľa, avšak nedotýkajúcimi sa základných práv a slobôd, resp. dotýkajúcimi sa ich v menšej miere (napr. nález Ústavného súdu Českej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/96). Napokon treťou fázou je skúmanie hľadiska proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proporcionality in the strict sense, proporcionate effect, napr. PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 111/2011 a pod.).

Pri skúmaní cieľa posudzovanej právnej úpravy, a v ňom sa prejavujúceho chráneného verejného záujmu, nemožno opomenúť čo do významu ťažiskový predmet regulácie, a to normatívne požiadavky na subjekty, ktorým vlastník môže previesť vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku. Z § 4 ods. 1 písm. a), ods. 4 – 6, ods. 9, ako aj z ods. 10 zákona č. 140/2014 Z. z. podľa názoru ústavného súdu zreteľne vyplýva, že uplatňovanie predmetného zákona docieli v budúcnosti postupne stav, keď pozemky s produkčne potenciálnou poľnohospodárskou pôdou nachádzajúce sa mimo zastavaného územia obce budú dominantne vo vlastníctve subjektov, ktorých podnikateľská činnosť spĺňa tri charakteristiky: (i) vecné zameranie – poľnohospodárska výroba, (ii) stabilita – regulovaná minimálna dĺžka výkonu poľnohospodárskej výroby ako podnikania pred prevodom vlastníctva, (iii) lokalizácia – doterajší výkon čo najbližšie územiu, na ktorom sa poľnohospodársky pozemok nachádza. Zároveň nadobúdateľmi poľnohospodárskeho pozemku môžu byť subjekty s trvalým pobytom alebo sídlom na území Slovenskej republiky najmenej desať rokov.

Vlastníctvo, parametre podnikania a rezidencia – to sú tri znaky charakterizujúce subjekty, ktoré by mali ako právni suveréni dominantne ovládať poľnohospodárske pozemky.

Pokiaľ ide o kritérium vhodnosti tvoriace obsah prvého kroku testu proporcionality, ústavný súd konštatuje, že jeho obsahom je posudzovanie príslušnej právnej úpravy z hľadiska možného naplnenia sledovaného účelu (z ústavného hľadiska predovšetkým v kontexte s druhou vetou čl. 13 ods. 4 ústavy). Samoučelné obmedzenie základného práva je z ústavného hľadiska neprípustné.

Pri skúmaní posudzovanej právnej úpravy v prvom kroku testu proporcionality ide v podstate o odpoveď na otázku, či vlastnícky vzťah na slovenskom území rezidujúceho subjektu podnikajúceho v poľnohospodárstve istý čas a na určitom teritóriu garantuje ochranu poľnohospodárskej pôdy pred znižovaním výmery a jej obhospodarovanie rešpektujúce požiadavky správnej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe.

V systéme evidencie pozemkov, ktorý sa na území Slovenskej republiky uplatňuje, priradenie konkrétneho pozemku k niektorému druhu pozemkov [§ 9 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)] determinuje prípustný spôsob využitia takého pozemku. Až

zmena druhu pozemku predstavuje právom aprobovaný nástroj na dosiahnutie zmeny spôsobu jeho využívania.

S ohľadom na platný a účinný právny stav v podmienkach Slovenskej republiky možno konštatovať, že k zmene poľnohospodárskeho charakteru pozemku, a tým k zníženiu výmery poľnohospodárskej pôdy a k vytvoreniu právneho predpokladu pre jej nepoľnohospodárske využitie dochádza po formálno-právnej stránke aplikáciou inštitútu odňatia poľnohospodárskej pôdy regulovaného v štvrtej časti zákona o ochrane pôdy.

Z ustanovení zákona o ochrane pôdy vyplýva, že len rozhodnutie príslušného orgánu ochrany poľnohospodárskej pôdy o odňatí poľnohospodárskej pôdy otvára právnu cestu pre zníženie výmery poľnohospodárskej pôdy. To je na prvý pohľad iba formálna zmena de iure, avšak vzhľadom na uplatňovanie systému druhov pozemkov spojeného s prípustným spôsobom využitia každého z nich sa jedná aj o zmenu de facto, vytvárajúcu priestor pre využitie pôvodného poľnohospodárskeho pozemku na nepoľnohospodárske účely.

Zákon o ochrane pôdy nepovažuje vlastnícky vzťah druho vymedzeného vlastníka poľnohospodárskej pôdy za dôvod na zákaz odňatia poľnohospodárskej pôdy. Inými slovami, vlastnícky vzťah subjektov preferovaných posudzovanou právnou úpravou k poľnohospodárskej pôde nie je zákonným kritériom posudzovania žiadosti o odňatie poľnohospodárskej pôdy, a tak do budúcnosti nemôže právne významným spôsobom ovplyvniť účel, na ktorý bude pozemok s poľnohospodárskou pôdou využívaný. Rozhodujúcim kritériom pre postoj orgánu ochrany poľnohospodárskej pôdy k žiadosti o odňatie poľnohospodárskej pôdy je totiž dodržanie zásad ochrany poľnohospodárskej pôdy podľa § 12 zákona o ochrane pôdy (§ 17 ods. 12 zákona o ochrane pôdy), ktoré žiadnu právne relevantnú súvislosť s nositeľom vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku neobsahujú.

V rámci prvého kroku testu proporcionality ústavný súd zisťuje, či je posudzovaná právna norma racionálne previazaná s cieľom ňou sledovaným (rational connection test). Úlohou je teda zistiť, či bola právna norma vytvorená takým spôsobom, a tak dôkladne, aby bola spôsobilá dosiahnuť identifikovaný cieľ (m. m. PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 3/09, PL. ÚS 16/09).

Vyhodnocujúc prvý krok testu proporcionality posudzovanej právnej úpravy, ústavný súd konštatuje vážne pochybnosti o racionalite vzťahu medzi obmedzeniami dispozičného oprávnenia vlastníka poľnohospodárskeho pozemku zavedenými zákonom č. 140/2014 Z. z. na jednej strane a ochranou produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy na strane druhej. Zákonným determinantom poľnohospodárskeho využívania konkrétneho pozemku je totiž jeho zaradenie do príslušných kategórií pozemkov [§ 2 ods. 1 zákona č. 140/2014 Z. z. v spojení s § 2 písm. b) zákona o ochrane pôdy – orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady, záhrady a trvalé trávne porasty], na ktoré charakter subjektu vlastníctva pozemku nemá žiaden právne relevantný vplyv.

Pravdaže, ústavný súd neopomína ani zníženie pravdepodobnosti odňatia poľnohospodárskej pôdy v dôsledku charakteru subjektu, ktorý ju vlastní. Vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku prináležiace subjektu, ktorý vykonáva poľnohospodársku výrobu ako časovo a územne stabilizované podnikanie, môže znížovať pravdepodobnosť podania žiadosti o odňatie poľnohospodárskej pôdy. Vlastníctvo v rukách takéhoto subjektu súčasne môže zvyšovať pravdepodobnosť využívania poľnohospodárskych pozemkov, ktoré bude šetriť produkčný potenciál poľnohospodárskej pôdy.

Popísané faktory však z hľadiska testovania posudzovanej právnej úpravy nedosahujú významovú úroveň, ktorá by konštatované pochybnosti o plnení kritéria vhodnosti posudzovanou právnou úpravou rozptýlila. Potenciál všetkých možných pozitív uvedených v predchádzajúcom odseku totiž skutkovo nie je

nevyhnutným dôsledkom vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku. Zníženie pravdepodobnosti odňatia poľnohospodárskej pôdy môže privodiť aj jej prenájom subjektu, ktorý poľnohospodársku výrobu ako podnikanie vykonáva. Rovnako tak zvýšenie pravdepodobnosti využívania poľnohospodárskych pozemkov, ktoré bude šetriť produkčný potenciál poľnohospodárskej pôdy, môže vyplývať z prenájmu poľnohospodárskeho pozemku subjektu podnikajúcemu v oblasti poľnohospodárskej výroby, hoci vlastníkom takého pozemku bude osoba nespĺňajúca kritériá zákona č. 140/2014 Z. z.

Posudzovaná právna úprava je podľa zistení a záverov ústavného súdu vyjadrením triády: obmedzenie dispozičného práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku (použitý prostriedok) – postupné sústredenie vlastníctva poľnohospodárskych pozemkov v rukách vymedzenej skupiny subjektov (cieľ právnej úpravy) – ochrana produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy (chránený verejný záujem). Ak má posudzovaná právna úprava vyhovieť v prvom kroku testu proporcionality, je nevyhnutné, aby sa preukázala funkčnosť väzby medzi použitým prostriedkom a chráneným verejným záujmom. Táto funkčnosť potom ústavne legitimizuje aj cieľ preskúmvanej právnej úpravy, keďže mu dáva punc dostatočnej dôležitosti, ktorá v zmysle stabilizovanej judikatúry ústavného súdu (napríklad PL. ÚS 113/2011, PL. ÚS 10/2013) ospravedlňuje obmedzenie základného práva alebo slobody. Ústavný súd dospel k záveru, že obmedzenie dispozičného práva ako komponentu vlastníckeho práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku zavedené posudzovanou právnou úpravou nie je spôsobilé garantovať ochranu poľnohospodárskej pôdy pred znižovaním jej výmery a pred obhospodarovaním nerešpektujúcim požiadavky správnej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe.

V rámci druhého kroku (štádia) testu proporcionality treba posúdiť, či príslušné legislatívne opatrenie spôsobujúce obmedzenie ústavou garantovaných práv bolo v okolnostiach posudzovanej veci naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nebol k dispozícii aj menej obmedzujúci, resp. menej invazívny či šetrnejší právny prostriedok. Právna norma totiž v podmienkach materiálneho právneho štátu nemôže obmedzovať základné právo alebo slobodu viac, než je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa ňou sledovaného, resp. právna norma by mala dosahovať sledovaný cieľ najmenej drastickým spôsobom (m. m. PL. ÚS 23/06).

Aby ústavný súd dokázal zodpovedne uzavrieť druhý krok realizovaného testu, nevyhnutne musí dôkladne rozanalyzovať a následne i porovnať podstatu a prostriedky, akými chránia oba spomenuté zákony produkčný potenciál poľnohospodárskej pôdy. Len tak možno dať odpoveď na otázku, či zákon č. 140/2014 Z. z. šetrí podstatu a zmysel základného práva vlastníť majetok v ústavne požadovanej miere.

Zákon o ochrane pôdy ukladá povinnosti nielen vlastníkom poľnohospodárskej pôdy, ale aj jej nájomcom a správcom (ďalej len „užívateľia“; § 3 ods. 1 zákona o ochrane pôdy). Na individuálnej báze je orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy na návrh pôdnej služby vykonávajúcej prieskum poľnohospodárskych pôd v oblastiach ohrozených degradáciou oprávnený uložiť vlastníkovi alebo užívateľovi vykonať opatrenia na ochranu poľnohospodárskej pôdy pred jej poškodením a degradáciou alebo opatrenia na odstránenie nežiaduceho stavu (§ 4 ods. 2 zákona o ochrane pôdy). Ďalšia regulačná úroveň zákona o ochrane pôdy významná práve z hľadísk sledovaných podľa vyjadrení účastníkov konania zákonom č. 140/2014 Z. z. je inkorporovaná do štvrtej časti zákona o ochrane pôdy, ktorá má nadpis „Ochrana poľnohospodárskej pôdy pri nepoľnohospodárskom použití“. Významným je predovšetkým § 12 zakotvujúci už vo svojom ods. 1 dôležitý príkaz podčiarkujúci individuálno-právne zameranie realizácie právnej úpravy. Podľa § 12 ods. 1 zákona o ochrane pôdy možno poľnohospodársku pôdu použiť na stavebné účely a iné nepoľnohospodárske účely len v nevyhnutných prípadoch a v odôvodnenom rozsahu. Ústavný súd predosiela, že práve neurčité právne pojmy „nevyhnutné

prípady“ a „odôvodnený rozsah“ umožňujú štátnym orgánom zabezpečujúcim realizáciu zákona o ochrane pôdy dôkladne vyhodnotiť každý jeden prípad navrhovaného nepoľnohospodárskeho využitia poľnohospodárskej pôdy. Súčasne v § 12 ods. 2 zákon o ochrane pôdy taxatívne formuluje zásady, ktorých dodržanie musí orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy pri svojom rozhodovaní preveriť. Zákon o ochrane pôdy zavádza aj prvok preventívnej ochrany poľnohospodárskej pôdy, a to pri obstarávaní a spracúvaní územnoplánovacej dokumentácie, projektov pozemkových úprav a iných návrhov podľa osobitných predpisov (banské predpisy, predpisy vodného práva pod.). Takéto návrhy musia byť pred schválením podľa osobitných predpisov odsúhlasené orgánom ochrany poľnohospodárskej pôdy. Ochrana poľnohospodárskej pôdy v analyzovanej právnej úprave vrcholí v § 17 zákona o ochrane pôdy upravujúcom rozhodovanie o odňatí poľnohospodárskej pôdy. Rozhodnutie o odňatí konkrétnej poľnohospodárskej pôdy je totiž *conditio sine qua non* pre jej nepoľnohospodárske použitie (§ 17 ods. 1 prvá veta zákona o ochrane pôdy) otvárajúce faktický priestor pre prípadnú stratu jej produkčného potenciálu.

Ústavný súd na podklade popísaných právnych mechanizmov ochrany poľnohospodárskej pôdy konštatuje, že zákon o ochrane pôdy sa zameriava na ochranu produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy na individuálno-právnej báze. Metodologicky ide o štandardizovanú administratívno-právnu reguláciu, ktorú do praxe uvádzajú určené orgány verejnej správy, a to predovšetkým v rovine individuálnej právno-aplikačnej aktivity. Individuálny charakter však v zákone o ochrane pôdy nie je daný len právomocou správnych orgánov rozhodovať o konkrétnych právnych pomeroch fyzických osôb a právnických osôb, ale aj vecným zameraním tejto rozhodovacej právomoci na parametre priamo stelesňujúce ochranu poľnohospodárskej pôdy na konkrétnych pozemkoch. Zákon o ochrane pôdy teda umožňuje kompetentnému orgánu verejnej správy dôkladne posúdiť relevantné miestne pomery každého pozemku s poľnohospodárskou pôdou, každého návrhu na nepoľnohospodárske použitie poľnohospodárskej pôdy, čo podľa názoru ústavného súdu podstatne prispieva k adresnosti, a tým aj účelnosti zabezpečovanej ochrany poľnohospodárskej pôdy a jej produkčného potenciálu.

Pravda, aj v zákone č. 140/2014 Z. z. je prítomná individuálna báza poskytovanej právnej ochrany, a to v § 6 upravujúcom postup nadobúdateľov, resp. ďalších osôb, na ktoré bude prevedené vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku, aj okresného úradu pri nadobúdaní vlastníctva ku konkrétnemu poľnohospodárskemu pozemku. Tento postup však nemôže nič zmeniť na normatívne zakotvených obmedzeniach dispozície s poľnohospodárskymi pozemkami, čím sa v podstate zužuje na formálnu kontrolu rešpektovania všeobecne normovaných obmedzení. Inými slovami, okresný úrad pri overovaní podmienok nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku, ale ani v nadväzujúcom konaní o vklade vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku do katastra nehnuteľností nedisponuje správnou úvahou, v rámci ktorej by bol (hoci aj podľa všeobecne stanovených kritérií) oprávnený zohľadniť miestne pomery týkajúce sa konkrétneho poľnohospodárskeho pozemku či osobné pomery týkajúce sa konkrétneho prevádzajúceho alebo nadobúdateľa, a akceptovať aj prevod vlastníckeho práva vymykajúci sa kogentným normám obsiahnutým v § 4 zákona č. 140/2014 Z. z.

Ústavný súd tu považuje za účelné podčiarknuť stabilizovaný význam vlastníckeho práva, ktorý vyložil vo veci PL. ÚS 19/09, kde vlastnícke právo na podklade historického vývoja charakterizoval ako súčasť jadra personálnej autonómie jednotlivca vo vzťahu k verejnej moci. Vlastnícke právo predstavuje aj dôležitý predpoklad seberealizácie človeka, ktorému zaisťuje nezávislosť, a tak vytvára priestor pre realizáciu jeho slobody. Z uvedeného vyplýva, že nešetné mocenské zásahy do práva na pokojné užívanie majetku narúšajú nielen dané základné právo, ale sú v napätí aj s ústavnou hodnotou personálnej autonómie jednotlivcov.

Vlastníctvu totiž v celkovom koncepte základných práv a slobôd prislúcha úloha

zabezpečiť nositeľovi základného práva slobodný priestor v majetkovoprávnej sfére, a tým mu umožniť formovanie vlastného života na báze vlastnej zodpovednosti. Garancia vlastníctva ako právnej kategórie slúži zabezpečeniu základného práva vlastníť majetok.

Z porovnávania črt typických pre právnu úpravu zákona o ochrane pôdy a charakteristik vlastných zákonu č. 140/2014 Z. z. vyplýva podstatne vyššia miera invazívnosti druhého menovaného právneho predpisu. Zákon o ochrane pôdy vytvára svojou koncentráciou na individuálne pomery pozemku s poľnohospodárskou pôdou, ako aj špecifickými nástrojmi presadenia verejného záujmu (regulované vecné zameranie administratívnej aktivity orgánov verejnej správy) podľa názoru ústavného súdu nielen lepšie predpoklady pre ochranu produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy, ale nepochybne vykazuje menšiu mieru zásahového charakteru. Dôvodom formulovaného záveru je podstata dovolených zásahov, ktoré zákon o ochrane pôdy orientuje prostredníctvom výkonných orgánov verejnej správy na užívaciú črtu vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku, a tak aj legitímnym spôsobom vyjadruje často traktovanú sociálnu funkciu vlastníctva plynúcu z čl. 20 ods. 3 ústavy (použitý prívlastok „sociálny“ tu predstavuje širší záber, než len zameranie na vzťah dvoch vlastníkov). Zákon č. 140/2014 Z. z. naproti tomu vylučuje možnosť zohľadnenia individuálnych pomerov prostredníctvom administratívnej aktivity orgánu verejnej správy a normatívne zasahuje do dispozičného práva vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov. Preto jeho zásahový charakter je podstatne citeľnejší.

Podľa názoru ústavného súdu požiadavka primeranosti obmedzovania základných práv a slobôd a priori nevylučuje dopĺňanie existujúcej ochrany verejného záujmu novými právno-regulačnými nástrojmi obmedzujúcej povahy. Musia však byť založené na relevantných a ústavne akceptovateľných dôvodoch a súčasne aj ich zavedenie musí rešpektovať ústavný princíp primeranosti.

zákonodarca v dôvodovej správe odôvodňuje koncept posudzovanej právnej úpravy dvoma okruhmi. Prvým je zdôraznenie prevencie v systéme ochrany poľnohospodárskej pôdy a druhým nízka úroveň súčasného ekonomického zabezpečenia činností regulovaných zákonom o ochrane pôdy.

Ústavný súd už pri stručnej rekapitulácii právnej úpravy obsiahnutej v zákone o ochrane pôdy uviedol popri mocenských prostriedkoch následného charakteru viacero nástrojov, ktoré nepochybne plnia preventívnu funkciu vo vzťahu k ochrane poľnohospodárskej pôdy (napr. podmienka súhlasu orgánu ochrany poľnohospodárskej pôdy k návrhom územnoplánovacej dokumentácie, projektov pozemkových úprav, ako aj k ich zmenám, ale aj samotné rozhodovanie o odňatí poľnohospodárskej pôdy, ktoré musí predchádzať jej použitiu na nepoľnohospodárske účely). Do tejto skupiny opatrení patrí aj pravidlo, podľa ktorého nevyhnutným podkladom na vydanie stavebného povolenia je právoplatné rozhodnutie o trvalom odňatí poľnohospodárskej pôdy (§ 17 ods. 14 zákona o ochrane pôdy). Príslušný stavebný úrad teda nemôže ani pri splnení všetkých ostatných podmienok na povolenie stavby na pozemku s poľnohospodárskou pôdou vydať stavebné povolenie, ak niet právoplatného rozhodnutia o trvalom odňatí poľnohospodárskej pôdy.

Pokiaľ ide o ekonomické dôvody nefunkčnosti mechanizmov zavedených zákonom o ochrane poľnohospodárskej pôdy, ústavný súd ich charakter neakceptuje ako dôvod preskúmaného obmedzenia základného práva vlastníť majetok. Ochrana verejného záujmu má prioritne garantovať štát ako mocenský suverén disponujúci právomocou regulovať spoločenské vzťahy vynútiteľným spôsobom. Garancie sa však prejavujú aj v náležitom personálnom a materiálnom zabezpečení výkonných orgánov verejnej moci. Financovanie činnosti verejnej moci sa v podmienkach trhového hospodárstva odvíja od hmatateľných príspevkov adresátov výkonu verejnej moci na pokrytie verejných výdavkov. Komplexný systém týchto príspevkov (väčšinou daňového

charakteru) nastavuje opäť samotný štát. Z popísaného konceptu je zrejmé, že štát disponuje rozsahom mocenských možností dostatočným na to, aby zabezpečil funkčnosť štátneho aparátu [hodno tu spomenúť v európskej konštitucionalistike ustálenú vyššiu mieru autonómie zákonodarcu v „politických otázkach“, kam patrí aj nastavenie systému daní, odvodov a peňažných sankcií (rozsudok ESLP zo 7. 12. 1976 vo veci Handyside proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 5493/72 v spojení s rozsudkom ESLP z 23. 2. 1995 vo veci Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH. v. Holandsko, § 60), ku ktorej sa hlási aj ústavný súd (napr. PL. ÚS 5/2012)]. Zodpovednosť štátu za splnenie tejto úlohy preto nemožno prenášať na adresátov výkonu verejnej moci dodatočným obmedzovaním ich základných práv a slobôd. Pripustiť zvyšovanie intenzity mocenských zásahov do základných práv a slobôd len na podklade limitovaných verejných zdrojov bez dôkladného preverenia možností ich efektívnejšieho použitia považuje ústavný súd z hľadiska samotného demokratického politického systému za veľmi rizikový ústavno-právny postoj.

Oba dôvody, na ktorých zákonodarca založil záver o potrebe doplnenia zákona o pôde posudzovanou právnou úpravou a ktoré vecne súvisia s kritériom nevyhnutnosti ako druhou fázou testu primeranosti, tak ústavný súd nepovažuje za akceptovateľné pre ospravedlnenie zásahu vneseného do obsahu vlastníckeho práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku. Preto posudzovaná právna úprava kritériu nevyhnutnosti nevyhovela.

Ústavný súd k posudzovanej právnej úprave z hľadiska jej súladu s požiadavkami plynúcimi z obsahu základného práva vlastníť majetok uzatvára, že neobstála v prvých dvoch krokoch testu proporcionality, a tak už nie je potrebné pristúpiť k jej preskúmvaniu vo fáze primeranosti v užšom slova zmysle. Preto bolo potrebné rozhodnúť o nesúlade posudzovanej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1 ústavy

B. K namietanému nesúladu s čl. 20 ods. 2 a 4 ústavy

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

Podľa názoru ústavného súdu posudzovaná právna úprava nespadá do regulačného záberu prvej vety citovaného ustanovenia ústavy, pretože nevyhradzuje vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku iba štátu, obci, individuálne určeným právnickým osobám alebo individuálne určeným fyzickým osobám. Ustanovenia zákona č. 140/2014 Z. z. určujúce legálne znaky subjektov oprávnených nadobúdať poľnohospodárske pozemky do vlastníctva (§ 4 ods. 1, 4, 7, 9 a 10) vedú ústavný súd k zisteniu, podľa ktorého sú tieto subjekty, čo do normatívnych charakteristík (fyzická osoba – právnická osoba, právna forma, rezidencia), rozmanité v miere, ktorá neumožňuje prijať záver, že sa jedná o „určené právnické osoby“ alebo „určené fyzické osoby“ v zmysle čl. 20 ods. 2 ústavy. Preto ani skúmanie naplnenia podmienky nevyhnutnosti na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, potravinovej bezpečnosti štátu, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu nie je v uvedenej relácii (teda pri skúmaní súladu posudzovanej právnej úpravy s čl. 20 ods. 2 ústavy) potrebné.

Ústavný súd však zastáva názor, že ani druhá veta čl. 20 ods. 2 ústavy na posudzovanú právnu úpravu nedopadá. V § 4 ods. 1 totiž zákon č. 140/2014 Z. z. nevyklučuje, aby vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku nadobudla fyzická osoba, ktorá nie je občanom Slovenskej republiky, ale spĺňa niektorú z požiadaviek uvedenú v písm. a), b) alebo c) tohto ustanovenia. Rovnako tak môže poľnohospodársky pozemok vlastníť aj právnická osoba, ktorá nemá sídlo

na území Slovenskej republiky, ale vykonáva poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku v obci, v ktorej sa poľnohospodársky pozemok nachádza, či právnická osoba, ktorá nemá sídlo na území Slovenskej republiky, ale je spoluvlastníkom poľnohospodárskeho pozemku.

Posudzovaná právna úprava podľa názoru ústavného súdu nie je zákonom, ktorý má na mysli čl. 20 ods. 2 druhú vetu ústavy, pretože nevyhradzuje vlastnícke právo k poľnohospodárskym pozemkom iba občanom alebo právnickým osobám so sídlom na území Slovenskej republiky. V tejto časti bolo preto potrebné návrhom navrhovateľov nevyhovieť.

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

Ústavný súd sa už súladom právnych predpisov s čl. 20 ods. 4 ústavy viackrát zaoberal, preto v tomto prípade je možné oprieť sa o dostatočne stabilizovanú judikatúru.

Článok 20 ods. 4 ústavy treba považovať za ústavnú direktívu pre zákonodarcu, ktorý prijíma zákon, na základe ktorého možno vyvlastniť alebo nútené obmedziť vlastnícke právo (PL. ÚS 36/95). V nadväznosti na to ústavný súd judikoval, že čl. 20 ods. 4 ústavy predpokladá existenciu zákona, na základe ktorého je možné uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ústava neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom (ako to napríklad umožňuje čl. 14 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko z 23. mája 1949 v znení neskorších predpisov: „Vyvlastnenie... sa smie uskutočniť len zákonom alebo na základe zákona, ktorý upraví spôsob a rozsah odškodnenia.“), ale na základe zákona. Z uvedeného vyplýva, že národná rada ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle ústavy oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútené obmedziť vlastnícke právo. Článok 20 ods. 4 ústavy však určuje, že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikročiť len na základe zákona. Prvou požiadavkou zákona (s existenciou ktorého ráta čl. 20 ods. 4 ústavy) je preto určenie orgánu oprávneného uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ďalšími ústavou určenými požiadavkami na takýto zákon je, že k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva je možné siahnuť len vo verejnom záujme, v nevyhnutnej miere a za primeranú náhradu (PL. ÚS 4/00). Takýmito zákonmi v právnom poriadku Slovenskej republiky je zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov. K porušeniu (možnému porušeniu) čl. 20 ods. 4 ústavy by preto mohlo dôjsť len vtedy, ak takýto zákon národnej rady nespĺňa podmienky tohto článku (alebo aspoň niektoré z nich) (PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 4/00).

Následne k vzťahu čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4 ústavy ústavný súd uviedol, že ústava vymedzuje rozličnú funkciu zákonov národnej rady vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4. Zatiaľ čo vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 ústavy je národná rada oprávnená zákonom priamo stanoviť obsah vlastníckeho práva, a to rovnaký pre všetkých vlastníkov (v súlade s čl. 12 ods. 2 ústavy), čl. 20 ods. 4 ústavy ukladá zákonu národnej rady inú úlohu. V rámci zákona, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, nejde už o stanovenie zákonného obsahu vlastníckeho práva, ale o vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, t. j. obmedzenie samotného výkonu (uplatňovania) vlastníckeho práva, zákonný obsah ktorého zákonodarcu už stanovil na základe čl. 20 ods. 1 ústavy. Úlohou zákona predpokladaného čl. 20 ods. 4 ústavy je preto umožniť, aby oprávnený orgán zasiahol do výkonu vlastníckeho práva individuálnych vlastníkov za podmienok určených zákonom. K tomuto zásahu však nie je

oprávnená národná rada zákonom, ale iný orgán (PL. ÚS 38/95).

Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 38/95 uzavrel, že režimu čl. 20 ods. 4 ústavy nepodlieha zákon určujúci zákonný obsah vlastníckeho práva (buď za rešpektovania, alebo porušenia príkazu ústavnej normy uvedenej v čl. 20 ods. 1 ústavy). Je to tak tiež preto, že zákon, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, má za cieľ priamo zasiahnuť až do výkonu, resp. uplatňovania vlastníckeho práva (vyvlastnením alebo núteným obmedzením) jedine v rámci a v rozsahu už predtým určeného zákonného obsahu vlastníckeho práva.

Definovaný postoj ústavný súd potvrdil napríklad aj vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/06 konštatujúc, že nútené obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy predstavujú individuálny selektívny zásah do postavenia konkrétneho vlastníka. Na takýto zásah však nie je oprávnená národná rada zákonom, ale iný orgán, t. j. príslušný orgán štátnej správy formou individuálneho administratívneho aktu (rozhodnutia) (PL. ÚS 4/00).

Na podklade prezentovaných judikovaných názorov ústavný súd konštatuje, že posudzovaná právna úprava nepredstavuje nútené obmedzenie vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, ale ide o právne normy, ktoré určujú zákonný obsah vlastníckeho práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku.

Posudzovanú právnu úpravu je tak podľa názoru ústavného súdu možné podrobiť meritórnemu testu ústavnosti len v súvislosti s otázkou jeho súladu s čl. 20 ods. 1 ústavy, nie s čl. 20 ods. 4 ústavy. V tejto časti preto ústavný súd z dôvodu nedostatku príčinnej súvislosti medzi zákonom č. 140/2014 Z. z. a čl. 20 ods. 4 ústavy návrhu navrhovateľov nevyhovel.

C. K namietanému nesúladu s čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy

Ako prvú je pri testovaní posudzovanej právnej úpravy z hľadiska jej súladu s čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy potrebné zodpovedať otázku, či obmedzením prístupu k vlastníctvu poľnohospodárskeho pozemku zákonodarca obmedzuje právo podnikat' a vykonávať inú zárobkovú činnosť a či vôbec zákon č. 140/2014 Z. z. ustanovuje podmienky a obmedzenia poľnohospodárskej výroby.

Pri hľadaní odpovedí na položené otázky vstupuje „do hry“ obsahová náplň základného práva podnikat' a vykonávať inú zárobkovú činnosť.

Právo podnikat' sa priznáva každej osobe a je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uvaženia (II. ÚS 70/97, I. ÚS 55/00). Právo podnikat' sa v súkromnom záujme chráni ako spôsob obživy jednotlivca (I. ÚS 54/00).

Súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť je aj vstup na trh, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy na trhu. Vstup na trh sa právne zabezpečuje v správnom konaní založenom na registračnom princípe alebo povolovacom princípe. Registračný princíp umožňuje voľný vstup na trh, povolovacie konanie má obmedzovací charakter (II. ÚS 70/97).

Ústavný súd konštatuje, že obmedzenia nadobúdania vlastníckeho práva obsiahnuté v posudzovanej právnej úprave sa nijako nedotýkajú základného práva osôb vykonávajúcich poľnohospodársku výrobu zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy. Problematiku vykonávania poľnohospodárskej výroby de lege lata upravuje stále účinná časť IIA zákona č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov v znení neskorších predpisov, ako aj zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov prostredníctvom svojho § 2 ods. 2 písm. d). Ústavný súd neopomína ani nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a

požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín v platnom znení, a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 v platnom znení, na ktoré poznámkou pod čiarou odkazuje zákon č. 140/2014 Z. z.

Zo žiadneho z uvedených právnych predpisov explicitne ani implicitne nevyplýva pre osobu vstupujúcu na trh poľnohospodárskej výroby podmienka vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku.

Vecný záber základného práva zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy však nemožno obmedziť len na proces vstupu na trh. Vztahuje sa bez akýchkoľvek pochybností aj na samotný priebeh vykonávania podnikania alebo inej zárobkovej činnosti.

Podľa názoru ústavného súdu žiaden účinný právny predpis regulujúci uskutočňovanie poľnohospodárskej výroby nepodmieňuje jeho ústavne významnú kvalitu vlastníctvom poľnohospodárskeho pozemku osobou vykonávajúcou uvedenú činnosť. Ústavný súd neopomína, že poľnohospodárska pôda je výrobným prostriedkom, od ktorého je poľnohospodárska výroba jej prirodzenou podstatou bytostne závislá (z hľadiska cieľa argumentácie v tejto chvíli zostáva bez významu rozlišovať poľnohospodárov v prvovýrobe, pri spracovaní poľnohospodárskej produkcie, či pri ich uvádzaní na trh). Právny poriadok však oprávnenie priamo alebo nepriamo využívať produkčný potenciál poľnohospodárskej pôdy na účel poľnohospodárskej výroby vôbec nepodmieňuje vlastníckym právom k poľnohospodárskemu pozemku, ktorý je v právnom zmysle vecou, a teda spôsobilým objektom rozmanitých vecno-právnych i obligačno-právnych vzťahov zakladajúcich oprávnenie užívať ho (typicky nájom) bez súčasnej existencie vlastníckeho práva užívateľa.

Na základe uvedených dôvodov podľa názoru ústavného súdu obmedzenie prístupu k vlastníctvu poľnohospodárskeho pozemku zakotvené posudzovanou právnou úpravou nepredstavuje u subjektov vykonávajúcich poľnohospodársku výrobu obmedzenie ich základného práva na podnikanie a inú zárobkovú činnosť zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy. Subjekt ešte len zamýšľajúci uskutočňovať poľnohospodársku výrobu, alebo subjekt už ju vykonávajúci nie je preskúmanou právnou úpravou vo svojom základnom práve zaručenom v čl. 35 ods. 1 ústavy obmedzovaný, pretože výkon jeho poľnohospodárskej výroby nie je ani fakticky, ani právne determinovaný vlastníctvom poľnohospodárskeho pozemku. Z uvedených dôvodov ústavný súd uzavrel, že posudzovaná právna úprava nespadá do vecného záberu základného práva zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy, preto v tejto časti návrhu navrhovateľov II nevyhovetl.

Z rovnakých dôvodov a vzhľadom na realizačnú spätosť čl. 35 ods. 1 a čl. 35 ods. 2 ústavy bolo potrebné nevyhovieť aj tej časti návrhu, v ktorom navrhovatelia namietali nesúlady posudzovanej právnej úpravy s čl. 35 ods. 2 ústavy.

D. K namietanému nesúladu s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy

Ústavný súd v predchádzajúcich konaniach o súlade zákona alebo jeho časti s ústavou viackrát rozhodol, že prijatím zákona porušujúceho ustanovenie ústavy národná rada konala v nesúlade s čl. 1 ústavy (PL. ÚS 32/95, PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 42/95, PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 11/96, PL. ÚS 17/96 a PL. ÚS 4/97). Princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ústavy. Preto, keďže ústavný súd dospel k záveru o uplatnení zákonodarnej právomoci národnej rady

pri posudzovanej právnej úprave v rozpore s čl. 20 ods. 1 ústavy, vyslovil aj porušenie princípu právneho štátu plynúceho z čl. 1 ods. 1 ústavy.

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

Zmysel práva je synonymným pomenovaním pre jeho účel a cieľ, ktorým sa sleduje dôvod, že to dané právo sa v právnom poriadku konštruovalo a deklarovalo. Za jeho podstatu možno označiť to, na akých základoch je založené. Súlad obmedzenia základného práva alebo slobody vo vzťahu k týmto dvom podmienkam má byť splnený súčasne (PL. ÚS 15/06).

Konflikt práva sa v právnom štáte rieši prostredníctvom požiadavky spravodlivej rovnováhy, ktorá je súčasťou opatrení slúžiacich pri obmedzení práva na splnenie ústavnej podmienky „dbať na podstatu a zmysel“ obmedzovaného práva (Drgonec, J: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2004. s. 111).

Keďže ústavný súd konštatoval, že vlastnícke právo vlastníkov dotknutých posudzovanou právnou úpravou bolo nadmerne obmedzené, zákonodarca pri využití svojej zákonodarnej právomoci nerešpektoval požiadavku spravodlivej rovnováhy vo vzťahu k základnému právu vlastníť majetok u vymedzenej skupiny vlastníkov. Preto sa posudzovaná práva úprava dostala aj do rozporu s čl. 13 ods. 4 ústavy (bod 1 výroku tohto nálezu).

E. K namietanému nesúladu s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy

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

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

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

Namietané porušenie citovaných ústavných článkov ústavný súd skúmal spoločne. V prospech takéhoto rozhodovacieho postupu svedčí judikatúra samotného ústavného súdu naznačujúca výraznú spätosť všetkých troch ústavných noriem. Aj samotní navrhovatelia citujú v odôvodneniach svojich návrhov z uznesenia vo veci PL. ÚS 16/08, v ktorom ústavný súd dospel k záveru, že zistený súlad namietanej právnej úpravy s čl. 12 ods. 2 ústavy zakladá prekážku rei iudicatae pre budúce posudzovanie súladu tej istej právnej úpravy s čl. 12 ods. 1 prvou vetou ústavy a čl. 13 ods. 3 ústavy.

V uvedenej veci PL. ÚS 16/08 ústavný súd okrem iného judikoval, že v konkrétnom prípade nemožno interpretovať a uplatniť čl. 12 ods. 1 prvú vetu ústavy izolovane, t. j. minimálne bez spojenia s čl. 12 ods. 2 ústavy, ktoré je jeho všeobecným pozitívno-právnym vyjadrením formulujúcim vo vzťahu ku všetkým orgánom verejnej moci konkrétny právne relevantný zákaz (zákaz diskriminácie – čl. 12 ods. 2 druhá veta ústavy). Obdobné závery možno vyvodiť aj zo vzťahu (spojenia) medzi čl. 12 ods. 1 prvou vetou a čl. 12 ods. 2 ústavy na jednej strane a čl. 13 ods. 3 ústavy, ktoré vo všeobecnej rovine vyjadruje požiadavku (princíp) rovnosti ako jednu z kľúčových materiálnych podmienok

obmedzenia všetkých základných práv a slobôd. Inými slovami, pri skúmaní otázky, či v konkrétnom prípade (situácii) súvisiacom s uplatňovaním základných práv alebo slobôd došlo, alebo nedošlo k porušeniu ústavného princípu rovnosti pred zákonom, treba najprv preskúmať to, či pri obmedzovaní niektorého základného práva alebo slobody bol, alebo nebol rešpektovaný príkaz vyjadrený v čl. 13 ods. 3 ústavy, podľa ktorého zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, t. j. z hľadiska skúmania porušenia princípu rovnosti pri obmedzovaní niektorého základného práva alebo slobody je nemysliteľná interpretácia a aplikácia ustanovení čl. 12 ods. 1 prvej vety a čl. 12 ods. 2 ústavy bez spojenia s čl. 13 ods. 3 ústavy.

Na podklade naznačenej spätosti troch citovaných ústavných noriem ústavný súd skúmal posudzovanú právnu úpravu najprv z hľadiska jej konformity s čl. 13 ods. 3 ústavy, potom s čl. 12 ods. 2 ústavy, a na základe tohto postupu potom bolo možné dospieť k záveru, aj pokiaľ ide o (ne)súlady posudzovanej právnej úpravy s čl. 12 ods. 1 ústavy.

Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú rovnaké podmienky, t. j. prípady druhovo rovnaké. Ústavná direktíva vyplývajúca z tohto ustanovenia zaväzuje jednak zákonodarcu na jej rešpektovanie pri prijímaní zákona a ďalej všetky subjekty verejnej správy, aby v rámci svojej rozhodovacej, resp. aplikačnej praxe dôsledne postupovali v súlade s ňou. Inak povedané, zákon môže obsahovať iba také obmedzenia, ktoré sa rovnako vzťahujú na všetky individuálne (konkrétne) prípady, ktoré sú druhovo rovnaké. K porušeniu uvedeného článku ústavy by mohlo dôjsť iba vtedy, ak by zákon obsahoval také ustanovenia, ktoré by umožňovali postupovať v druhovo rovnakej skupine vlastníkov v rôznych individuálnych prípadoch rozdielne, čím by mohli vzniknúť rôzne z hľadiska výhod, resp. „nevýhod“ nerovnaké skupiny vlastníkov (PL. ÚS 36/95).

Posudzovaná právna úprava svojím konceptom nevytvára možnosť postupovať v skupine vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov v individuálnych prípadoch rozdielne. Legálne vymedzenie subjektu, ktorý zákon č. 140/2014 Z. z. podriaďuje kritizovanému obmedzeniu, sa viaže na vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku, čo je pojem definovaný v § 2 zákona č. 140/2014 Z. z. práve na účely tohto zákona. Teda povaha druhovo určeného právneho vzťahu (vlastnícke právo) k druhovo určenému objektu (poľnohospodársky pozemok) zakladá podľa čl. 13 ods. 3 ústavy očakávanie rovnakosti v zaobchádzaní, a to bez ohľadu na to, či toto zaobchádzanie spĺňa požiadavku primeranosti obmedzenia, v ktorom jeho podstata spočíva (primeranosť je kritérium súladu s čl. 13 ods. 4 ústavy).

Vo vnútornej štruktúre zákona č. 140/2014 Z. z. ústavný súd nezistil vytvorenie predpokladov pre možnú aplikačnú diferenciáciu v homogénnej skupine vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov. Posudzovaná právna úprava nevyníma žiadnu špecificky určenú skupinu vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov spod preskúmaného obmedzenia. Z uvedených dôvodov ústavný súd návrhom navrhovateľov na vyslovenie nesúlady posudzovanej právnej úpravy s čl. 13 ods. 3 ústavy nevyhovel.

Článok 12 ods. 2 ústavy zabezpečuje univerzálnosť rovnosti v základných právach a slobodách všetkých, a to bez ohľadu na odlišnosti spočívajúce v ich osobe a postavení. Odlišnosti, ktoré ústava vo vzťahu k zachovaniu rovnosti v základných právach a slobodách akceptuje, sa týkajú pohlavia, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetku, rodu alebo iného postavenia, ktoré je potrebné v konkrétnom prípade rešpektovať v snahe neporušiť princíp univerzálnosti rovnosti. Jednotlivé skutočnosti, ktoré môžu byť dôvodom prirodzenej nerovnosti ľudí, sú preto upravené napríklad v ústave a dávajú priestor na to, aby nikto nemohol byť z

týchto dôvodov poškodzovaný, zvýhodňovaný alebo znevýhodňovaný (PL. ÚS 37/95).

Diskriminácia, t. j. poškodzovanie alebo znevýhodňovanie, prípadne preferencia (zvýhodňovanie) má svoj odraz v takom porušení rovnosti základného práva alebo slobody, ktoré je späté práve s atribútom prirodzenej nerovnosti a je zrejmé (či už z právnej úpravy alebo z konania smerujúceho proti takto „handicapovanej“ osobe), že dôvodom porušenia rovnosti je len táto skutočnosť. Samotná právna úprava, ktorá ustanovuje pre určitý subjekt viac či menej oprávnení, neznamená bez ďalšieho (t. j. bez ohľadu na dôvody upravené v čl. 12 ods. 2 ústavy) diskrimináciu prípadne zvýhodnenie iných subjektov (PL. ÚS 37/95).

K diskriminácii môže dôjsť vtedy, ak výkon základných práv alebo slobôd alebo ich právna úprava sú nepriaznivo ovplyvnené v dôsledku určitého dôvodu upraveného v citovanom článku ústavy, pričom ostatní „nezaťažení“ týmito dôvodmi sú pri výkone svojich základných práv a slobôd (alebo priamo už v ich právnej úprave) zvýhodnení. Inými slovami, nie každý stav porušovania základného práva a slobody, ktorý má za následok nerovnosť postavenia jedných subjektov, je diskrimináciou, resp. zvýhodnením subjektov iných. Diskrimináciou alebo zvýhodnením je len určitý druh nerovnosti v základných právach a slobodách, ktorého podstatou je práve dôvod upravený v čl. 12 ods. 2 ústavy a v medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (PL. ÚS 37/95).

Prima facie by bolo možné konštatovať, že posudzovaná právna úprava znevýhodňuje vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov v porovnaní s vlastníkmi iných nehnuteľností. Navyše, pri preskúvaní v relácii k čl. 20 ods. 1 ústavy ústavný súd dospel k záveru, že výkon základného práva vlastníť majetok je posudzovanou právnou úpravou nepriaznivo ovplyvnený, pretože je táto neprimerane obmedzujúca.

Ústavný súd je však toho názoru, že posudzovaná právna úprava zavádza nerovnosť, ktorej podstatou nie je žiaden z dôvodov upravených v čl. 12 ods. 2 ústavy. Aj keď táto ústavná norma zakazuje znevýhodňovanie z dôvodu majetku, podľa názoru ústavného súdu uvedené zakázané diferenciačné kritérium treba interpretovať kvantitatívne, nie štrukturálne. Inými slovami, čl. 12 ods. 2 ústavy v relácii k použitému pojmu „majetok“ zakazuje diskrimináciu „chudobných“, ako aj diskrimináciu „bohatých“. Právny poriadok aprobuje veľké množstvo špecifických pravidiel realizačne naviazaných na vlastnícky vzťah k určitému typovo vymedzenému majetku. Mnohé z nich majú obmedzujúcu povahu. Ak by všetky tieto naznačené prípady spadali do aplikačného záberu čl. 12 ods. 2 ústavy, potom by sa priestor daný zákonodarcovi pre riešenie kolízií základných práv a slobôd, prípadne kolízií medzi základnými právami a slobodami na jednej strane a verejným záujmom na strane druhej výrazným spôsobom zúžil.

Navyše, a to považuje ústavný súd v súdenom prípade za podstatné, kritika posudzovanej právnej úpravy ústiaca do bodu 1 výroku tohto nálezu vôbec nespochybňuje potrebu špecifického právneho režimu pozemkov, na ktorých sa nachádza produkčne potenciálna poľnohospodárska pôda. Znovu tu hodno pripomenúť novelizáciu ústavy akcentujúcu potrebu ochranu poľnohospodárskej pôdy ako neobnoviteľného prírodného zdroja (čl. 44 ods. 4 a 5 ústavy), ako aj vyjadrenia účastníkov konania o výnimočnosti poľnohospodárskej pôdy ako predmetu vlastníctva. S týmito názormi sa ústavný súd stotožňuje. Len ťažko predpokladať, že by právna regulácia poľnohospodárskych pozemkov a práv k nim nevykazovala osobitosti oproti právnym vzťahom, ktorých predmetom sú iné druhy nehnuteľností, či dokonca iné majetkové hodnoty. Takúto právnu úpravu nemožno a priori označiť ako nedovolené diskriminujúcu, ak nerovnosť vyplýva z jedinečných charakterových čít poľnohospodárskej pôdy

ako objektu právnych vzťahov.

Posudzovaná právna úprava obmedzuje vlastnícke právo vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov nie preto, že sú chudobní alebo bohatí, ale preto, že vlastníka špecifický druh majetku spätý s napĺňaním konkretizovaného verejného záujmu. Z hľadiska čl. 12 ods. 2 ústavy je takýto koncept akceptovateľný, preto ústavný súd návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúlady posudzovanej právnej úpravy s čl. 12 ods. 2 ústavy nevyhovel.

Vzhľadom na závery judikované k problému konformity posudzovanej právnej úpravy s čl. 13 ods. 3 ústavy a s čl. 12 ods. 2 ústavy ústavný súd dospel k záveru o jej súlade aj s čl. 12 ods. 1 ústavy. Aj v tejto časti preto návrhom navrhovateľov nevyhovel.

F. K namietanému nesúladu s čl. 2 ods. 2 ústavy

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Ústava v čl. 2 ods. 2 limituje zákonodarcu pri prijímaní zákonov upravujúcich predmet ústavnej úpravy. V tejto súvislosti je vhodné uviesť, že v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy môžu štátne orgány konať len na základe ústavy a v jej medziach. Ústavný súd už potvrdil (PL. ÚS 38/95), že tento záväzok sa v plnom rozsahu vzťahuje aj na národnú radu a na proces prijímania zákonov.

Z dikcie čl. 2 ods. 2 ústavy vyplýva, že jeho aplikačný rozsah sa vyčerpáva konaním štátnych orgánov. Podľa názoru ústavného súdu tak ústava v predmetnom článku upriamuje pozornosť na kvalitu rozhodovacích procesov pri výkone verejnej moci (zákonodarný proces, súdne konanie, správne konanie a pod.). Vyžaduje sa tu predovšetkým rešpektovanie ústavou a zákonom vymedzených právomocí orgánov verejnej moci.

Ústavný súd v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje o súlade právnych predpisov a podľa čl. 125 ods. 3 ústavy disponuje právomocou vysloviť, že právny predpis nie je v súlade s iným právnym predpisom. Nemá teda právomoc vysloviť, že štátny orgán, výsledkom činnosti ktorého je právny predpis, porušil iný právny predpis. Ak teda národná rada ako štátny orgán nadaný zákonodarnou právomocou prijme zákon, obsah ktorého je neskôr identifikovaný ako nesúladný s ústavou, neznamená to bez ďalšieho, že konala mimo medzí ústavy. O taký prípad by mohlo ísť v prvom rade vtedy, ak by národná rada extrémnym spôsobom nerešpektovala pravidlá zákonodarného procesu, ktorý by podstatne deformoval proces transformácie vôle priamo volených zástupcov ľudu (čl. 2 ods. 1 ústavy) do podoby všeobecne záväzných pravidiel správania sa. Rovnaké konzekvencie by boli namieste napr. aj v prípadoch, ak by zákonom bola jednému orgánu verejnej moci priznaná kompetencia, ktorá je ústavným poriadkom vyhradená inému orgánu verejnej moci, inými slovami a všeobecne, ak by sa zákon neprípustným spôsobom a explicitne dotkol ústavnej normy alebo ju zmenil (PL. ÚS 1/2012).

Z príloh návrhu a z vyžiadaných podkladov ústavný súd zistil, že národná rada schválením zákona č. 140/2014 Z. z. neprekročila medze svojej ústavne zakotvenej právomoci, nenarušila systém delby moci v štáte a konala v súlade s pravidlami zákonodarného procesu. V časti namietajúcej rozpor posudzovanej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy preto ústavný súd návrhu navrhovateľov nevyhovel (bod 2 výroku tohto nálezu).

G. K namietanému nesúladu s čl. 55 ústavy

Podľa čl. 55 ods. 1 ústavy hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na

princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.

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

Článok 55 ústavy formuluje princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podpora a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré označí za nedovolené. Princípy hospodárskej politiky patria k základným princípom fungovania štátu a ich prostredníctvom sa v Slovenskej republike zaručuje aj ústavná ochrana právnických osôb (PL. ÚS 13/97).

Základom trhového hospodárstva a s ním spätéj hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať ním zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podľa čl. 35 ods. 1 ústavy podstatné uplatnenie práva na trhu (II. ÚS 70/97, I. ÚS 55/00).

Navrhovatelia II tvrdení nesúlad s čl. 55 odôvodňujú argumentom, podľa ktorého posudzovaná právna úprava „vytvára nerovnaké právne postavenie účastníkov hospodárskej súťaže. Robí rozdiely medzi vlastníkmi všeobecne, ale zavádza rozdiely aj medzi podnikateľmi samotnými... Napadnuté ustanovenia zákona majú výrazný potenciál ochromiť, až úplne paralyzovať trh s poľnohospodárskymi pozemkami. Následne je možné, aby sa k poľnohospodárskym pozemkom dostávali miestne silné firmy, ktoré môžu mať potenciál neskôr vytláčať, až úplne eliminovať konkurenciu, ktorá bude tlačaná predat' svoje pozemky právne týmto subjektom, bez toho, aby sa mohla slobodne rozhodnúť inak.“.

Z citovanej stabilnej judikatúry ústavného súdu i z citovanej argumentácie navrhovateľov II vyplýva zjavná spätosť referenčného postavenia čl. 35 ods. 1 ústavy a čl. 55 ústavy v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ktorého predmetom je posudzovaná právna úprava. Platí to aj napriek tomu, že z čl. 55 ústavy in abstracto nemožno odvodzovať subjektívne práva (PL. ÚS 13/97). Základné právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť sa totiž priznáva osobám ako právny prostriedok rozvoja trhovej ekonomiky (II. ÚS 70/97).

Vzhľadom na konštatovanú spätosť základného práva zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy s princípmi zakotvenými v čl. 55 ústavy pri prieskume posudzovanej právnej úpravy ústavný súd berúc do úvahy nevyhovujúci výrok vo vzťahu k namietanému nesúladu s čl. 35 ods. 1 ústavy, ako aj jeho dôvody, nevyhoviel návrhu navrhovateľov ani v tej časti ich návrhu, ktorým namietali nesúlad posudzovanej právnej úpravy s čl. 55 ústavy.

Záver

Ochrana poľnohospodárskej pôdy a jej produkčného potenciálu je verejným záujmom, ktorého povaha legitimizuje štátne regulatívne zásahy do prostredia trhu s poľnohospodárskymi pozemkami. Poľnohospodárska pôda je súčasťou pozemkov, teda nehnuteľností, ktoré tvoria predmet vlastníckeho práva aj iných vecných práv a záväzkovo-právnych vzťahov. Z načrtnutých dvoch charakteristík logicky vyplýva potreba ústavne súladného skĺbenia požiadavky ochrany produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy (verejný záujem) a základného práva zaručeného čl. 20 ods. 1 ústavy osôb, ktoré sú vlastníkmi poľnohospodárskych pozemkov.

Zákon č. 140/2014 Z. z. je právnym predpisom, ktorý dominantne reguluje obsah vlastníckeho práva vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov. Jeho ochranná funkcia v relácii k produkčnému potenciálu poľnohospodárskej pôdy je podľa

názoru ústavného súdu skôr želaním zákonodarcu než realitou. V teste proporcionality totiž ústavný súd zistil, že posudzovaná právna úprava nevykazuje potenciál chrániť identifikovaný verejný záujem.

Zákonodarca v právnom štáte vyznačujúcom sa deľbou moci musí disponovať náležitým priestorom pre svoje regulačné úvahy. Inak nemôže plniť svoje výsostné poslanie zahŕňajúce aj oprávnenie obmedzovať základné práva a slobody a regulovať vývoj konkretizovaného segmentu trhu želaným smerom. Zákonodarca je takisto bez akýchkoľvek pochybností oprávnený využiť na ochranu verejného záujmu aj kombináciu viacerých normatívnych nástrojov. Uvedený priestor ústavný súd rešpektuje, pretože dospel k názoru, podľa ktorého by sa prieskumný pohľad na proporcionality posudzovanej právnej úpravy napriek jej nezanedbateľným vecným nedostatkom ocital v inom svetle, pokiaľ by v právnom poriadku neexistoval iný, vhodnejší nástroj ochraňujúci definovaný verejný záujem. Ústavný súd zistil, že takýmto nástrojom je právna úprava obsiahnutá v zákone o ochrane pôdy.

Zákon o ochrane pôdy je právnym predpisom využívajúcim adresný spôsob ochrany produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy realizovaný na báze rozhodovania o individuálnych pomeroch žiadateľov o nepoľnohospodárske využitie poľnohospodárskych pozemkov a o individuálnych pomeroch pozemkov dotknutých takýmto žiadosťami. Súčasne kritériom rozhodovania príslušných orgánov štátnej správy sú zásadne odborné faktory dokonale zohľadňujúce potreby ochrany produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy na konkrétnom pozemku. Zákon o ochrane pôdy sa obmedzujúco dotýka užívacieho práva ako obsahového prvku vlastníckeho práva.

Na druhej strane, posudzovaná právna úprava, napriek tomu, že vymedzuje určité výnimky z jej uplatňovania, zavádza plošné obmedzenie dispozičného práva ako obsahového prvku vlastníckeho práva a ochranu produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy, sa snaží zabezpečiť výlučne na báze vlastníckej koncentrácie poľnohospodárskych pozemkov do rúk subjektov, ktoré určitý čas vykonávajú poľnohospodársku výrobu lokalizovanú v blízkosti prevádzaného poľnohospodárskeho pozemku a sú slovenskými rezidentmi. Systém kategorizácie pozemkov v Slovenskej republike a hlavne jeho právny význam však má za následok, že vlastnícke právo poľnohospodárskeho pozemku nie je spôsobilé zabezpečiť ochranu produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy, ktorá sa na ňom nachádza. Posudzovaná právna úprava sa tak stáva nástrojom štátneho dirigizmu, lebo nadobúda povahu apriórneho a neadresného administratívneho zasahovania do slobody vlastníka poľnohospodárskeho pozemku pri výbere subjektu, ktorému svoj majetok scudzí.

Ústavný súd neignoruje skutočnosti uvedené vo vyjadrení národnej rady i vlády dokazujúce podľa ich názoru faktickú nefunkčnosť mechanizmov zavedených zákonom o pôde, a tým potrebu uplatňovania posudzovanej právnej úpravy. K tomu však už uviedol, že za funkčnosť mechanizmov nastavených zákonodarcom prioritne zodpovedá výkonná zložka štátu a neunesenie tejto zodpovednosti nemožno nahrádzať obmedzeniami cielenými na adresátov výkonu štátnej (verejnej) moci. Podľa názoru ústavného súdu je zákon o ochrane pôdy vhodným a účinným nástrojom ochrany poľnohospodárskej pôdy. Zákonodarca však nepochybne má priestor sprísiť túto právnu úpravu, prípadne zaviesť nové regulačné limity (adresného charakteru) spôsobilé garantovať dosiahnutie vytýčeného cieľa. Inšpiratívne v tomto smere pôsobia príklady zahraničných právnych úprav stavajúce do popredia požiadavku preukázanej odbornej spôsobilosti subjektu, ktorý bude poľnohospodársky pozemok vlastníť, prípadne len obhospodarovať (Rakúsko, čiastočne Maďarsko). Slovenský právny poriadok de lege lata žiadnu odbornú spôsobilosť od osoby vykonávajúcej poľnohospodársku výrobu nevyžaduje. V tomto smere je názor národnej rady i vlády, podľa ktorého dĺžka a miesto vykonávania poľnohospodárskej výroby budú zárukou odborného obhospodarovania poľnohospodárskej pôdy, do značnej miery neopodstatnený. Navyše, tento názor pôsobí do značnej miery kontradiktórne k akcentovaniu veľmi zlého (hrozivého) stavu poľnohospodárskej

pôdy na Slovensku, čo by mal byť jedným z hlavných dôvodov prijatia napadnutej právnej úpravy, ak sa ňou výrazne preferujú ako budúci nadobúdatelia poľnohospodárskych pozemkov súčasní (tí istí) výkonní poľnohospodári, ktorí (logicky) musia mať najväčší podiel na súčasnom stave.

Ústavný súd neopomenul ani vecnú stránku novelizácie ústavy. K nej uvádza, že z hľadiska jej dopadu na test proporcionality by zosilnenie akcentu na ochranu poľnohospodárskej pôdy ako neobnoviteľného prírodného zdroja bolo spôsobilé zohrať úlohu pri materiálnom vyvažovaní v kolízii stojacich hodnôt (vlastnícke právo a ochrana produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy), ktoré sa koncentruje do tretieho kroku testu (proporcionality v užšom slova zmysle), a do úvahy prichádza až za podmienky, že posudzovaná právna úprava je vhodná a nevyhnutná. Posudzovaná právna úprava však nie je vhodná ani nevyhnutná. Význam novelizácie ústavy sa teda v súdnej veci prejavíť ani nemohol. Navyše, ústavný súd pripomína, že čím dôležitejší je ústavne chránený záujem, tým väčšia miera zodpovednosti za jeho účinnú a efektívnu ochranu spočíva na pleciach štátu. Pri koncipovaní posudzovanej právnej úpravy však štát túto zodpovednosť zjavne neunesol, keďže obmedzenie jednej ústavne chránenej hodnoty (vlastnícke právo) nedokázal použiť v prospech reálnej ochrany kolidujúcej hodnoty (ochrana poľnohospodárskej pôdy).

Spojenie troch zistených faktorov ústavno-súdneho prieskumu – teda nespôsobilosť posudzovanej právnej úpravy dosiahnuť zamýšľaný cieľ, existencia inej právnej úpravy umožňujúcej cielené a na odborných hľadiskách založené zásahy do užívacej zložky vlastníckeho práva, obmedzenie zavedené posudzovanou právnou úpravou do dispozičného prvku vlastníckeho práva – majú za následok, že posudzovaná právna úprava nevyhovela testu proporcionality obmedzenia základného práva vlastníť majetok a bolo potrebné vysloviť jej nesúlad.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky strácajú § 4, § 5 a § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. účinnosť. Ak národná rada neuvedie tieto ustanovenia do súladu s ústavou, strácajú po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

K tomuto rozhodnutiu sa podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k bodu 1 výroku a k nemu príslušnej časti odôvodnenia pripája odlišné stanovisko sudcov Ivetty Macejkovej, Milana Ľalíka a Petra Brňáka.

Ústavný súd rozhodol:

Ustanovenia čl. I § 4, § 5 a § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 20 ods. 1 ústavy.

Vo zvyšnej časti návrhu skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a návrhu skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovuje.

Odlišné stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018

S rozhodnutím väčšiny pléna ústavného súdu, ktoré je vyjadrené v prvom bode výroku nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018 a bližšie konkretizované v odôvodnení tohto nálezu, nesúhlasím, a preto k tomuto rozhodnutiu pripájam svoje odlišné stanovisko, pričom moje hlavné výhrady k tomuto rozhodnutiu možno zhrnúť takto:

I. K namietanému nesúladu zákona o nadobúdaní vlastníctva k

poľnohospodárskemu pozemku s čl. 20 ods. 1 ústavy

Ťažisko predmetného nálezu sa sústreďuje na ústavný prieskum napadnutej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1 ústavy a v rámci testu proporcionality nález dospieva k záveru, že napadnutá právna úprava v tomto teste neobstojí, a je teda nesúladná s čl. 20 ods. 1 ústavy. S týmto záverom sa nestotožňujem, a to z týchto dôvodov:

Nestotožňujem sa s v prvom rade s tým, že v rámci prvého kroku testu proporcionality (test vhodnosti) pri samotnom vyhodnocovaní vhodnosti napadnutej právnej úpravy na dosiahnutie sledovaného verejného záujmu sa nález zameriava na to, či napadnutá práva úprava garantuje dosiahnutie sledovaného cieľa (ochrana poľnohospodárskej pôdy pred znižovaním výmery a jej obhospodarovanie rešpektujúce požiadavky správnej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe).

Podľa môjho názoru však cieľom napadnutej právnej úpravy bolo pôsobenie preventívne, na čo poukazuje aj vláda (92. bod odôvodnenia), a teda cieľom napadnutej právnej úpravy bolo zvýšiť pravdepodobnosť, že novým vlastníkom sa stane subjekt, u ktorého je väčšia pravdepodobnosť, že nebude znižovať výmeru poľnohospodárskej pôdy (nebude žiadať o odňatie pôdy), a u ktorého je väčšia pravdepodobnosť, že zabezpečí jej obhospodarovanie rešpektujúce požiadavky správnej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe.

Napadnutá právna úprava je podľa môjho názoru spôsobilá dosiahnuť tento cieľ, keďže je na prvý pohľad zrejmé, že je väčšia pravdepodobnosť, že ochrana poľnohospodárskej pôdy pred znižovaním výmery a jej obhospodarovanie rešpektujúce požiadavky správnej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe bude zabezpečené skôr v prípade, ak bude nadobúdateľom tejto pôdy subjekt spĺňajúci špecifické charakteristiky vyžadované napadnutou právnou úpravou (vecné zameranie – poľnohospodárska výroba, stabilita – regulovaná minimálna dĺžka výkonu poľnohospodárskej výroby ako podnikania pred prevodom vlastníctva, lokalizácia – doterajší výkon čo najbližšie územi, na ktorom sa prevádzaný poľnohospodársky pozemok nachádza), ako v prípade, ak by nadobúdateľom tejto pôdy bol hociký bližšie neurčený subjekt nemajúci žiadne skúsenosti s obhospodarovaním poľnohospodárskej pôdy.

Vychádzajúc z uvedeného tak podľa môjho názoru možno konštatovať, že k zabezpečeniu ochrany poľnohospodárskej pôdy ako ústavne vyjadrenému verejnému záujmu (čl. 44 ods. 4 a 5 ústavy) nepochybne prispieva aj napadnutá právna úprava, ktorá nepochybne zvyšuje pravdepodobnosť, že nadobúdateľom poľnohospodárskej pôdy bude zabezpečená 1) ochrana poľnohospodárskej pôdy pred znižovaním výmery a 2) jej obhospodarovanie rešpektujúce požiadavky správnej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe.

V tejto súvislosti je zároveň potrebné si uvedomiť, že ak by zákonodarca prijatím predmetného zákona nemal za cieľ „len“ zvýšiť pravdepodobnosť, že nedôjde k zníženiu výmery poľnohospodárskej pôdy, ale mal by za cieľ garantovať, že nedôjde k zníženiu výmery poľnohospodárskej pôdy, musel by na to použiť prostriedky, ktoré by podstatnejším spôsobom zasiahli do dispozičného práva osoby predávajúcej poľnohospodársky pozemok. Musel by napríklad do predmetného zákona zakotviť, že nadobúdateľ poľnohospodárskeho pozemku sa musí zaviazat', že nebude nikdy žiadať o odňatie nadobudnutej pôdy a ani túto pôdu neprevedie na iného a podobne. Takéto ustanovenie by nepochybne predstavovalo závažnejší zásah do dispozičného práva osoby scudzujúcej poľnohospodársky pozemok, keďže by poľnohospodársky pozemok mohla napríklad predať len osobe, ktorá by bola ochotná akceptovať takéto zaťaženie predávaného poľnohospodárskeho pozemku.

Pokiaľ ide o druhý krok testu proporcionality (kritérium nevyhnutnosti), nestotožňujem sa s právnym názorom vyplývajúcim z odôvodnenia predmetného nálezu, v zmysle ktorého zákon č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní

poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane pôdy“) vytvára lepšie predpoklady pre ochranu produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy a zároveň vykazuje menšiu mieru zásahového charakteru.

Podľa môjho názoru nemožno napadnutú právnu úpravu porovnávať so zákonom o ochrane pôdy, keďže tento zákon poskytuje pôde ochranu až v čase, keď túto pôdu niekto vlastní, a teda zabezpečuje riadne obhospodarovanie pôdy nachádzajúcej sa už vo vlastníctve konkrétneho subjektu. Na rozdiel od zákona o ochrane pôdy však napadnutá právna úprava nepôsobí až následne, ale preventívne, a teda pôsobí pred tým, ako bude poľnohospodárska pôda nadobudnutá novým majiteľom. Inak povedané, prostriedky používané zákonom o ochrane pôdy na jednej strane a zákonom o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku na strane druhej nemožno porovnávať, keďže sa neuplatňujú súbežne, ale postupne.

Vychádzajúc z uvedeného možno zhrnúť, že ochranu poľnohospodárskej pôdy ako ústavne vyjadrenému verejnému záujmu (čl. 44 ods. 4 a 5 ústavy)

- a) najprv vo fáze/počas scudzovania poľnohospodárskeho pozemku poskytuje zákon o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku;
- b) následne vo fáze/počas vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku poskytuje zákon o ochrane pôdy.

Vychádzajúc z uvedeného možno podľa môjho názoru konštatovať, že okrem napadnutej právnej úpravy neexistuje v slovenskom právnom poriadku iný právny prostriedok, ktorý by vo fáze scudzovania poľnohospodárskeho pozemku zabezpečoval ochranu poľnohospodárskej pôdy ako ústavne vyjadrenému verejnému záujmu (čl. 44 ods. 4 a 5 ústavy). Rovnako ani navrhovatelia či predmetný nález nepredstavujú iný model, ktorý by bol spôsobilý zabezpečiť ochranu poľnohospodárskej pôdy počas scudzovania poľnohospodárskeho pozemku. Možno tak podľa môjho názoru konštatovať, že v okolnostiach veci nie je k dispozícii aj menej obmedzujúci, resp. menej invazívny či šetrnejší právny prostriedok na dosiahnutie legitímneho cieľa, a teda napadnutá právna úprava podľa môjho názoru obstojať aj v druhom kroku testu proporcionality.

Napokon, pokiaľ ide o tretí krok testu proporcionality (proporcionality v užšom slova zmysle), podľa môjho názoru verejný záujem sledovaný napadnutou právnou úpravou dosahuje takú ústavnú intenzitu, ktorá legitimizuje obmedzenie dispozičného práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku.

V tejto súvislosti je v prvom rade potrebné zdôrazniť zásadnú skutočnosť, že napadnutá právna úprava dispozičný komponent vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku neodníma, ale ho len obmedzuje stanovením povinnosti vlastníka rešpektovať pri prevode poľnohospodárskeho pozemku zákonom ustanovené podmienky.

Vlastník poľnohospodárskeho pozemku teda nemá zakázané poľnohospodársky pozemok scudzovať ani mu napadnutá právna úprava napríklad nepredpisuje cenu, za akú by mal tento poľnohospodársky pozemok predať, ale napadnutá právna úprava v záujme ochrany poľnohospodárskej pôdy jeho scudzenie podmieňuje splnením istého procesného postupu spočívajúceho v zakotvení „kvázipredkupného“ práva subjektov spĺňajúcich tri charakteristiky (vecné zameranie – poľnohospodárska výroba, stabilita – regulovaná minimálna dĺžka výkonu poľnohospodárskej výroby ako podnikania pred prevodom vlastníctva, lokalizácia – doterajší výkon čo najbližšie územiu, na ktorom sa prevádzaný poľnohospodársky pozemok nachádza).

V tejto súvislosti možno poukázať, že aj nález uvádza viacero zahraničných právnych úprav, ktoré zabezpečujú ochranu poľnohospodárskej pôdy

prostredníctvom predkupného práva (149. a nasl. body odôvodnenia), pričom subjekty uprednostnené pri nadobúdaní poľnohospodárskeho pozemku sa v jednotlivých štátoch rôznia, sú nimi napríklad nájomcovia poľnohospodárskej pôdy či orgán správy poľnohospodárskeho majetku a pod. Z uvedeného teda vyplýva, že „kvázipredkupné“ právo špecifických subjektov zakotvené napadnutou právnou úpravou je vo svojej podstate porovnateľné s obdobnými zahraničnými právnymi úpravami sledujúcimi rovnaký cieľ reguláciu – nadobúdania poľnohospodárskej pôdy v prospech vybraných subjektov v záujme ochrany poľnohospodárskej pôdy.

Vychádzajúc z uvedeného možno podľa môjho názoru uzavrieť, že napadnutá právna úprava obstojí aj v treťom kroku testu proporcionality, keďže do vlastníckeho práva vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov zasahuje primerane a zároveň nezasahuje do podstaty vlastníckeho práva. O nepripustný zásah do vlastníckeho práva by išlo až v prípade, ak by napadnutá právna úprava dispozičný komponent vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku úplne odňala alebo ak by scudzenie poľnohospodárskeho pozemku podmieňovala splnením takeého procesného postupu, ktorý by scudzenie poľnohospodárskeho pozemku fakticky znemožňoval, avšak takýto dopad napadnutá právna úprava nemá.

Podľa môjho názoru tak napadnutá právna úprava obstojí aj v treťom kroku testu proporcionality, a preto možno uzavrieť, že je v súlade s čl. 20 ods. 1 ústavy.

II. K namietanému nesúladu zákona o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy

Nález odvodzuje nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy len od predchádzajúceho záveru o jej nesúlade s čl. 20 ods. 1 ústavy. 6 Keďže podľa môjho názoru nie je napadnutá právna úprava v nesúlade s čl. 20 ods. 1 ústavy, nemožno teda vysloviť ani jej nesúlad s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy, a preto bolo potrebné aj v tejto časti návrhom nevyhovieť.

Odlišné stanovisko sudcu Milana Ľalíka k nálezu sp. zn. PL. ÚS 20/2014
Nesúhlasil som s výrokom v bode 1 nálezu, ktorým návrhu skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky bolo vyhovené, pretože podľa môjho názoru

- národné štáty disponujú uvážením, ako zabrániť nadobúdaníu poľnohospodárskych pozemkov na špekulatívne účely,
- aj keď sporné obmedzenie nie je najvhodnejšie, najlepšie či najracionálnejšie, ale má určitú súvislosť s uvedeným cieľom, ktorý aj v medziobdobí dosiahol,
- takže negatívne posúdená právna úprava nebola protiústavná, keď sledovala legitímny cieľ a prostriedky zvolené na jeho dosiahnutie boli ešte akceptovateľné.

Je na normotvorcovi (tu exekutive), aby kvalifikovane posúdil, odôvodnil a rozhodol, ako sa majú zmeniť rôzne „odborné-technické ochranné systémy“ poľnohospodárskej pôdy vo vzťahu k rozličným oprávneným záujmom, a to vrátane prípadného oslabenia dispozičného oprávnenia vlastníka. Na ústavnom súde je len prieskum svojvoľných a neracionálnych excesov, pôsobiacich komplexne, ktoré som však v preskúmanavacom prípade nezistil.

Odlišné stanovisko sudcu Petra Brňáka vo veci sp. zn. PL. ÚS 20/2014

Moja zásadná pripomienka k schválenému zneniu nálezu vo veci sp. zn. PL. ÚS 20/2014 sa týka predovšetkým procesného rámca, súvisiaceho so zaväzujúcim „rozhodnutím“ pléna ústavného súdu z 18. novembra 2015 o tom, že v konaní a rozhodovaní v danej veci bude pokračovať až potom, ako skončí začaté konanie pred Európskou komisiou o porušení právnych predpisov (infringement procedure) proti Slovenskej republike začaté 26. marca 2015. Vzhľadom na to, že predmetné konanie pred Európskou komisiou s konečnou platnosťou neskončilo ani k 14. novembru 2018, nebol zatiaľ daný dôvod – bez ďalšieho –

	<p>na prijatie meritórneho rozhodnutia vo veci samej. V tejto súvislosti treba už len dodať, že konanie pred Európskou komisiou, ako aj skutočné dôvody prijatia napadnutej zákonnej úpravy sa týkali (aj a najmä, pozn.) obmedzenia práva cudzincov nadobúdať poľnohospodársku pôdu v Slovenskej republike.</p> <p>Procesná zdržanlivosť ústavného súdu pri rozhodovaní v danej veci bola podľa môjho názoru na mieste, pretože v hre je/bolo prírodné bohatstvo a dedičstvo Slovenskej republiky, osobitne chránené aj Ústavou Slovenskej republiky (pozri ústavný zákon č. 137/2017 Z. z.). Aj keď ústavná a napadnutá zákonná úprava poskytujú ochranu posudzovanému národnoštátnemu záujmu Slovenskej republiky nie celkom jednoznačne a bezrozporne, o to viac bol dôvod počkať na rozhodnutie Európskej komisie, ktoré sa netýka iba Slovenska, ale tiež Bulharska, Maďarska a Litvy. V tejto súvislosti sa žiada ešte raz uviesť, že poľnohospodárska pôda je prírodným dedičstvom každej krajiny, ktorá má povinnosť túto pôdu chrániť. V podmienkach Slovenskej republiky priamo jej ústava umožňuje prijať zákony, ktoré obmedzujú vlastnícke práva jednotlivcov, ak predmetom právneho vzťahu je poľnohospodárska alebo lesná pôda.</p> <p>Uvedený aspekt nastoleného (ústavno)právneho problému nebol väčšinou pléna nijako hlbšie obnaužený, či dokonca bol vedome prehliadaný, kladúc dôraz zistenej neústavnosti primárne na rezidentov Slovenskej republiky, a nie na cudzozemcov.</p> <p>V neposlednom rade si myslím, že realizovaný test proporcionality bol v posudzovanej veci nepotrebný a nadbytočný, pretože eventuálnu protiústavnosť napadnutých častí zákona eliminoval obsah nie tak dávno schváleného ústavného zákona č. 137/2017 Z. z.</p>
<p>použitú odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EŠP a iných súdov</p>	<p>PL. ÚS 23/02, PL. ÚS 16/03 PL. ÚS 21/98, PL. ÚS 4/02, PL. ÚS 11/02, PL. ÚS 43/03, PL. ÚS 7/05</p> <p>PL. ÚS 13/97</p> <p>PL. ÚS 33/95</p> <p>EŠP: Marckx proti Belgicku, sťažnosť č. 6833/74; van der Musselle proti Belgicku, sťažnosť č. 8919/90; James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 8793/79; Sporrong and Lönnroth v. Sweden, sťažnosti č. 7151/75, 7152/75</p> <p>PL. ÚS 111/2011</p> <p>ÚS ČR: II. ÚS 482/02; PL. ÚS 15/96</p> <p>PL. ÚS 36/95</p> <p>PL. ÚS 7/96, II. ÚS 59/97, III. ÚS 169/03 a PL. ÚS 15/06</p> <p>PL. ÚS 11/96</p> <p>PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 26/00</p> <p>PL. ÚS 11/96</p> <p>PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 111/2011</p> <p>PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 4/00</p>

	PL. ÚS 15/06 PL. ÚS 37/95 PL. ÚS 1/2012
súvisiace právne predpisy	zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku
klúčové slová	verejný záujem, spoločenský záujem práva a slobody – základné ľudské práva a slobody-právo vlastníť majetok práva a slobody – hospodárske, sociálne a kultúrne práva-právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť pôda, pôdny fond-obmedzenie prevodu test proporcionality dispozičné právo základné ľudské práva a slobody-obmedzenie

spisová značka	PL. ÚS 9/2016
populárny názov	regulácia slovenských hudobných diel (kvóty)
sudca spravodajca	Lajos Mészáros
druh konania	konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	14.11.2018
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 2 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 55 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Ústava Slovenskej republiky čl. 35 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 4 zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov § 28a zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov § 28c zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov § 28b zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov § 76dh
analytická právna veta	Zo žiadneho ústavou garantovaného základného práva nemožno vyvodit' právo podnikateľského subjektu na nemennosť podmienok podnikania v oblasti rozhlasového vysielania, za ktorých vstupovali na trh. Napadnuté ustanovenia taktiež nemenia podstatné podmienky samotného podnikania v rozhlasovom vysielaní ani neupravujú samotnú otázku vzniku či zániku podnikania v rozhlasovom vysielaní. Z toho dôvodu napadnuté ustanovenia týkajúce sa úpravy povinností v oblasti vysielania hudobných diel nemajú potenciál zasiahnuť do jadra (esencie/podstaty) základného práva na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, a preto pre posúdenie ústavnej udržateľnosti napadnutých ustanovení nie je nevyhnutné vykonať test proporcionality, resp. striktný test opodstatnenosti. Pokiaľ zákonodarca od počiatku regulácie rozhlasového vysielania neupravoval pri podmienkach vysielania hudobných diel rozhlasovými vysielateľmi podmienku vysielania slovenského hudobného diela v určitom percentuálne vyjadrenom počte v pomere k celku, potom náhla zmena podmienok vysielania hudobných diel by mohla obmedziť základné právo na podnikanie. V tomto prípade je nutné skúmať, či nejde o svojvoľné obmedzenie základného práva na podnikanie, ktoré nesleduje legitímny cieľ alebo ho nesleduje nerozumnými

	<p>prostriedkami (test racionality).</p> <p>Pokiaľ ide o samotný cieľ podpory kultúrneho dedičstva skrz vysielanie slovenských hudobných diel definovaných prostredníctvom národných prvkov („štátne územie“, resp. formalizovaný pobytový vzťah k štátnemu územiu; „štátny jazyk“), ústavný súd hodnotil tento cieľ ako legitímny. Pokiaľ ide o nadväzujúcu otázku rozumnosti, resp. nesvojvoľnosti prostriedkov použitých zákonodarcom na dosiahnutie tohto rozumného cieľa, podľa názoru ústavného súdu je napadnutá právna úprava rozumná a nesvojvoľná, resp., povedané inak, podľa názoru ústavného súdu prostriedky, ktoré v záujme podpory slovenských hudobných diel zákonodarcu zvolil vo vzťahu k súkromnoprávnym vysielateľom s licenciou sú rozumné, resp. nie sú svojvoľné.</p> <p>Napadnutými ustanoveniami nebol zvýhodnený alebo znevýhodnený žiaden zo súkromnoprávných rozhlasových vysielateľov (t. j. rozhlasových vysielateľov, ktorí sú podnikateľskými subjektmi). Povinnosť týkajúca sa vysielania slovenských hudobných diel v určitom počte (25 % z celku) bola uložená všetkým rozhlasovým vysielateľom s licenciou bez rozdielu. Nemožno preto tvrdiť, že istá skupina podnikateľských subjektov v oblasti rozhlasového vysielania môže byť aplikáciou napadnutých ustanovení znevýhodnená pri poskytovaní konkrétnej služby širokej základni poslucháčov tým, že oproti iným podnikateľským subjektom v oblasti rozhlasového vysielania je povinná vyselať určitý počet slovenských hudobných diel, vysielaním ktorých by sa dostala (z pohľadu trhu a dopytu po konkrétnom produkte na trhu rozhlasového vysielania) do nevýhodnejšej pozície oproti konkurencii, ktorá by takúto povinnosť vysielania určitého počtu slovenských hudobných diel nemala zákonom uloženú.</p>
<p>skutkový stav a základné fakty</p>	<p>Generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovateľ“ alebo „generálny prokurátor“) podal ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade § 28a, § 28b, § 28c a § 76dh (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“) zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o vysielaní a retransmisii“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).</p> <p>V § 28a zákona o vysielaní a retransmisii sa na účely tohto zákona definuje slovenské hudobné dielo takto: „Slovenské hudobné dielo na účely tohto zákona je hudobné dielo, ktorého najmenej jeden autor hudby alebo najmenej jeden autor textu má alebo mal trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, alebo hudobné dielo s textom v slovenskom jazyku.“</p> <p>V § 28b a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii zákonodarcu ustanovil niekoľko povinností pre vysielateľov pri vysielaní rozhlasovej programovej služby. Ustanovenie § 28b zákona o vysielaní a retransmisii znie: „(1) Slovenským hudobným dielam je vysielateľ s licenciou povinný vyhradiť najmenej 25 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac a vysielateľ na základe zákona najmenej 35 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac, a to vo vysielaní každej rozhlasovej programovej služby takého vysielateľa osobitne. (2) Na účely výpočtu podielu podľa odseku 1 sa časom vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac rozumie celkový čas vyhradený vysielaniu hudobných diel vo vysielaní rozhlasovej programovej služby za kalendárny mesiac. (3) Do podielu podľa odseku 1 sa započítavajú iba slovenské hudobné diela zaradené do vysielania v čase od 6.00 hodiny do 24.00 hodiny, ktoré nie sú doplnkovým vysielaním a nie sú z väčšej časti sprevádzané hovoreným slovom. (4) Z času vysielania vyhradeného slovenským hudobným dielam podľa odseku 1 je vysielateľ povinný vyhradiť najmenej 20 % vysielaniu nových slovenských hudobných diel; za nové slovenské hudobné dielo sa považuje hudobné dielo vysielané do piatich rokov od jeho prvého uvedenia na</p>

verejnosti.“

Ustanovením § 28c zákona o vysielaní a retransmisii zákonodarca ustanovil informačnú povinnosť pre vysielateľov rozhlasovej služby takto: „(1) Vysielateľ rozhlasovej programovej služby je povinný poskytovať rade na požiadanie údaje potrebné na kontrolu plnenia povinností podľa § 28b, a to a) údaje o časovom rozsahu odvysielaných hudobných diel, b) údaje o percente, počte a časovom rozsahu odvysielaných slovenských hudobných diel, c) zoznam odvysielaných slovenských hudobných diel s uvedením dátumu a času ich odvysielania v rámci programovej služby, dátumu ich prvého uvedenia na verejnosti, informáciu, že ide o hudobné dielo s textom v slovenskom jazyku alebo pri hudobných dielach bez textu a hudobných dielach, ktorých text nie je v slovenskom jazyku, identifikáciu autora hudby, autora textu alebo výkonného umelca, na základe ktorého sa hudobné dielo považuje za slovenské hudobné dielo. (2) Údaje podľa odseku 1 je vysielateľ povinný poskytnúť rade do 15 kalendárnych dní odo dňa doručenia žiadosti rady o poskytnutie údajov podľa odseku 1.“

K právnej úprave § 28a až § 28c zákona o vysielaní a retransmisii v znení zákona č. 278/2015 Z. z. bolo prijaté aj prechodné ustanovenie § 76dh, ktoré znie: „(1) V období od 1. apríla 2016 do 31. decembra 2016 je vysielateľ s licenciou povinný vyhradiť slovenským hudobným dielam najmenej 20 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac a vysielateľ na základe zákona najmenej 30 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac, a to vo vysielaní každej rozhlasovej programovej služby takého vysielateľa osobitne. (2) Ustanovenie odseku 1 sa nevzťahuje na vysielanie rozhlasovej programovej služby, ak rada rozhodla, že určenie podielu slovenských hudobných diel je zameraním programovej služby úplné vylúčené.“

Navrhovateľ vzniesol proti napadnutým ustanoveniam viacero výhrad, ktoré podľa neho zakladajú nesúlad napadnutých ustanovení s referenčnými ústavnými normami. Námietky a argumenty navrhovateľa možno rozdeliť do štyroch celkov.

Namietaný nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy

Navrhovateľ v nadväznosti na uvedené konštatuje, že napadnuté ustanovenia aj s ohľadom na napadnuté ustanovenie § 76dh majú spätnú, retroaktívnu pôsobnosť. Vzťahujú sa na každého vysielateľa s licenciou, t. j. aj na toho, ktorému bola udelená licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 278/2015 Z. z. Vzhľadom na to, že napadnuté ustanovenia podľa navrhovateľa nemenia samotné právne postavenie vysielateľov, keďže im ho neodnímajú, považuje navrhovateľ toto pôsobenie napadnutých ustanovení za retroaktivitu nepravú.

Navrhovateľ dôvodí, že v prípade nepravej retroaktivity a hodnotenia jej ústavnej akceptovateľnosti sa štandardne posudzuje existencia závažných dôvodov, ktoré odôvodňujú a legitimizujú namietaný zásah, ako aj hľadisko proporcionality zásahu do právneho postavenia subjektu dotknutého prijatým právnym predpisom. Navrhovateľ zastáva názor, že napadnuté ustanovenia také závažné dôvody, ktoré by takýto zásah ústavne konformným spôsobom legitimizovali, neobsahujú.

Po zvážení všetkých hľadísk potrebných pre posúdenie proporcionality zásahu je navrhovateľ toho názoru, že zákonodarca mal a v súčasnosti stále má možnosť dosiahnuť ním deklarovaný cieľ podpory hranosti slovenských hudobných diel v rozhlasovom vysielaní. V rámci Slovenskej republiky je zriadený Rozhlas a televízia Slovenska ako verejnoprávna, národná, nezávislá, informačná, kultúrna a vzdelávacia inštitúcia, ktorá poskytuje službu verejnosti v oblasti rozhlasového vysielania a televízneho vysielania (§ 2 ods. 1 zákona č. 532/2010 Z. z. o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení

neskorších predpisov). Navrhovateľ nevidí žiadny legitímny dôvod na to, aby boli v prípade existencie verejnoprávnej inštitúcie na naplnenie verejnoprospešného cieľa použité aj súkromné subjekty.

Podľa navrhovateľa v prípade, že zákonodarca považuje za nevyhnutné, aby deklarovaný verejnoprospešný cieľ napĺňali aj súkromní vysielatelia, mal tak urobiť s účinkami do budúcnosti. Právna úprava by sa mala vzťahovať až na tých vysielateľov, ktorí budú žiadať o udelenie licencie na vysielanie rozhlasovej programovej služby po nadobudnutí účinnosti právnej úpravy, keďže len tak, poznajúc všetky zákonné podmienky, si môžu dôsledne zvážiť všetky aspekty svojho podnikania v tomto segmente.

Namietaný nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu

Napadnuté ustanovenia podľa navrhovateľa jednoznačne zasahujú do vlastníckych práv vysielateľov. Podľa navrhovateľa licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby môže byť udelená iba tej právnickej osobe, ktorá má formu obchodnej spoločnosti. Obchodné spoločnosti sú spoločnosti zakladané spravidla na účel podnikania, a teda na účely dosiahnutia zisku (§ 2 ods. 1 Obchodného zákonníka).

Hudobné diela považuje navrhovateľ za tovar ako každý iný. Podľa neho je preto prirodzené, že ak je o ten-ktorý tovar záujem, prispôsobuje sa tomu aj ponuka. Ak o tovar prirodzený záujem nie je, žiadny obchodník ho nebude ponúkať. V opačnom prípade podľa navrhovateľa v konkurenčnom prostredí viacerých subjektov ponúkajúcich ten istý sortiment neobstojí a v dlhodobejšom meradle v záujme svojho udržania sa na trhu bude musieť prehodnotiť, či tento tovar bude naďalej ponúkať (s rizikom skončenia podnikania), alebo nie. Problematika hudobných diel ako tovarov je podľa presvedčenia navrhovateľa rovnaká. Ak je hudobné dielo kvalitné, je oň prirodzený záujem bez ohľadu na to, odkiaľ pochádza. Naopak, ak tieto kvalitatívne požiadavky nespĺňa, záujem poslucháčov nevzbudí a hrať sa nebude. To, či je niektoré dielo kvalitné, alebo nie, určujú výlučne poslucháči, ktorí o tom rozhodnú tým, že danú rozhlasovú stanicu počúvajú. Podľa navrhovateľa tak nemôže robiť štát prostredníctvom kvót. Nerobí tak v žiadnom inom podnikateľskom segmente. Podľa navrhovateľa je nepredstaviteľné, aby v demokratickom a právnom štáte boli prostredníctvom zákonom ustanovených kvót podnikatelia nútení nakupovať určité objemy konkrétneho tovaru (napr. potravín) bez ohľadu na ich kvalitu a vlastnosti, ako aj bez ohľadu na to, či je po tomto tovare dopyt, alebo nie.

Namietaný nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy

Podľa navrhovateľa sa prijatím napadnutých ustanovení vysielateľom s licenciou ako subjektom oprávneným vykonávať podnikateľskú činnosť odňala možnosť autonómne rozhodovať o použití vlastných prostriedkov (vlastného majetku). Táto právna úprava im podľa navrhovateľa súčasne prikazuje použiť štvrtinu (do 31. decembra 2016 pätinu) vlastných prostriedkov na presne vymedzený účel, a to nákup určitého druhu tovaru, ktorý by pri riadne fungujúcom podnikateľskom prostredí dôsledne zvažovali s ohľadom na ich vlastné podnikateľské ciele a priority.

Vzhľadom na skutočnosť, že zákon o vysielaní a retransmisii podľa navrhovateľa umožňuje, aby jednej právnickej osobe bola udelená len jedna licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby, pričom táto právnická osoba vykonáva vysielanie ako svoju podnikateľskú činnosť, musí si pred začatím takéhoto podnikania a aj počas neho veľmi dôsledne zvážiť obsah vysielania, ktorý bude ponúkať, aby si našla svoju cieľovú skupinu a bola úspešná. Každý rozhlasový vysielateľ podľa presvedčenia navrhovateľa už v čase predloženia žiadosti o udelenie licencie na vysielanie rozhlasovej

	<p>programovej služby pripravoval (často aj za použitia zahraničného kapitálu) svoje vysielanie z hľadiska jeho budúceho obsahu s výhľadom určitej cieľovej skupiny poslucháčov, ktorú chce svojim vysielaním osloviť. Zvolený rozhlasový formát predstavuje podľa navrhovateľa komplexnú charakteristiku rádia. Napadnuté ustanovenia podľa neho podnikateľom legitímne zvolený charakter jeho vysielania nepochybne menia.</p> <p>Napadnuté ustanovenia podľa navrhovateľa tým, že prikazujú vysielateľom nakupovať určité hudobné diela bez ohľadu na ich kvalitu, môžu mať za následok úbytok poslucháčskej základne, čo v priamej miere spôsobí úbytok zadávateľov produktov mediálnej komerčnej komunikácie, a tým stratu príjmov podnikateľa. Podľa navrhovateľa je teda pravdepodobné, že poslucháč, ktorý vzhľadom na obsah vysielania už nebude mať oň záujem, prejde na inú službu poskytujúcu počúvanie hudobných diel (digitálne hudobné služby), ktoré sú často bezplatné a v ktorých si vyberie iba takú hudbu, ktorú počúvať chce. V tejto súvislosti navrhovateľ osobitne dáva do pozornosti, že napadnuté ustanovenia sa nijakým spôsobom nedotkli vysielateľov prostredníctvom internetu [§ 2 ods. 1 písm. c) zákona o vysielaní a retransmisii v spojitosti s dikciou napadnutého § 28b zákona o vysielaní a retransmisii], ktorí aj naďalej môžu vysielat hudobné diela bez povinných kvót.</p> <p>Namietaný nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 55 ods. 2 ústavy</p> <p>Napadnuté ustanovenia podľa navrhovateľa prikazujú vysielateľom vysielat slovenské hudobné diela vo vysokom percente. Navrhovateľ zastáva názor, že hudobný trh v Slovenskej republike nie je dostatočne veľký na to, aby produkoval dostatočné množstvo kvalitných („hrateľných“) hudobných diel v takej miere, aby to mohlo naplňať štvrtinu celkového objemu hudobnej produkcie, ktorá sa v rádiách hráva. V konečnom dôsledku budú podľa presvedčenia navrhovateľa vysielatelia nútení hrať iba také slovenské hudobné diela, o ktoré je záujem, aby boli komerčne úspešní, teda hrať stále tie isté hudobné diela. Tým sa podľa navrhovateľa ich snaha o odlišenie, a tým aj úspech v súťaži a konkurenčnom prostredí, stratí a rozhlasové vysielanie jednotlivých rádii stratí na jedinečnosti. Napadnuté ustanovenia tak podľa záverov navrhovateľa jednoznačne toto prostredie uniformujú.</p> <p>Navrhovateľ uvádza, že súťaž a konkurenčné prostredie sú však prirodzene prítomné aj v oblasti hudobnej tvorby a produkcie. Umelcov - interpretov, autorov hudby či textu je podľa neho rovnako možné považovať za podnikateľov, ktorí vytvárajú hudobné dielo ako tovar, ktorý chcú následne predat poslucháčom, či už prostredníctvom rozhlasového vysielania, na hudobných nosičoch, alebo rôznych digitálnych platformách. Na to, aby im z predaja toho diela plynuli príjmy, je podľa názoru navrhovateľa nevyhnutné, aby bolo dielo hrané, t. j. prezentované poslucháčom. Podľa navrhovateľa je teda potrebné, aby toto dielo bolo čo najkvalitnejšie. Napadnuté ustanovenia podľa navrhovateľa túto rovnicu narúšajú tým, že vzhľadom na veľkosť slovenského hudobného trhu budú tieto diela hrané, aj keď za iných okolností (bez zásahu zákonom) by vysielatelia o ne neprejavili záujem. Môžu tak podľa analýzy navrhovateľa nastať dve situácie - buď budú vysielatelia hrať diela ich poslucháčmi považované za kvalitné s rizikom, že ich budú hrať dookola (čím tiež môžu prísť o poslucháčov), alebo budú hrať slovenské hudobné diela rôzne, avšak bez ohľadu na ich kvalitu. V prvom prípade tak podľa navrhovateľa zákon zabezpečí ešte väčší nárast doterajších príjmov z tantiém pre úspešnú skupinu umelcov a v druhom prípade zabezpečí príjmy pre väčšinu umelcov. Obidva prípady však podľa navrhovateľa jednoznačne znamenajú narušenie zdravého konkurenčného prostredia, a tým aj hospodárskej súťaže všeobecne.</p>
z odôvodnenia	<p>Ustanovenie § 76dh zákona o vysielaní a retransmisii</p> <p>Ústavný súd sa v tejto časti bude zaoberať predovšetkým navrhovateľom napadnutým § 76dh zákona o vysielaní a retransmisii, ktorý je prechodným ustanovením a podľa ktorého v období od 1. apríla 2016 do 31. decembra 2016</p>

bol vysielateľ s licenciou povinný vyhradiť slovenským hudobným dielam najmenej 20 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac a vysielateľ na základe zákona najmenej 30 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac, a to vo vysielaní každej rozhlasovej programovej služby takého vysielateľa osobitne.

Toto ustanovenie, ako je zrejmé, je v čase prijímania tohto nálezu obsolétne a v praxi neuplatniteľné, keďže povinnosti uložené vysielateľom týmto ustanovením sa vzťahovali len na pevne určený časový úsek od 1. apríla 2016 do 31. decembra 2016. Po uplynutí tohto obdobia sa uplatňuje na vysielateľov, čo sa povinnosti vysielateľ slovenské hudobné diela v určitom percentuálnom počte k celku týka, len § 28b a nasl. zákona o vysielaní a retransmisii.

Z toho dôvodu sa ústavný súd nemusel podrobne zaoberať právnou normou § 76dh zákona o vysielaní a retransmisii, keďže nie je ku dňu rozhodovania ústavného súdu uplatňovaný a do budúca viac uplatňovaný nebude, a teda na jeho základe nedochádza k porušovaniu žiadnych ústavných noriem.

Ústavný súd tak, ctiac zásadu minimalizácie zásahov do právneho poriadku a činnosti zákonodarcu, nevyhovел návrhu na vyslovenie nesúlady § 76dh zákona o vysielaní a retransmisii s referenčnými ústavnými normami.

K namietanému nesúlady § 28a, § 28b a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy

Ďalšími napadnutými ustanoveniami, t. j. § 28a, § 28b a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii, (ďalej aj „zvyšné napadnuté ustanovenia“) zákonodarca definoval za slovenské hudobné dielo také hudobné dielo, ktorého najmenej jeden autor hudby alebo najmenej jeden autor textu má alebo mal trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, alebo hudobné dielo s textom v slovenskom jazyku. Zároveň zákonodarca napadnutými ustanoveniami stanovil povinnosť, podľa ktorej slovenským hudobným dielam je vysielateľ s licenciou povinný vyhradiť najmenej 25 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac a vysielateľ na základe zákona najmenej 35 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac, a to vo vysielaní každej rozhlasovej programovej služby takého vysielateľa osobitne. Do podielu podľa predchádzajúcej vety sa započítavajú iba slovenské hudobné diela zaradené do vysielania v čase od 6.00 hodiny do 24.00 hodiny, ktoré nie sú doplnkovým vysielaním a nie sú z väčšej časti sprevádzané hovoreným slovom. Z času vysielania vyhradeného slovenským hudobným dielam je podľa napadnutých ustanovení vysielateľ povinný vyhradiť najmenej 20 % vysielaniu nových slovenských hudobných diel, pričom za nové slovenské hudobné dielo sa považuje hudobné dielo vysielané do piatich rokov od jeho prvého uvedenia na verejnosti.

K definícii slovenského hudobného diela podľa § 28a zákona o vysielaní a retransmisii

Zákonodarca teda definoval slovenské hudobné dielo s odkazom na územie Slovenskej republiky a formalizovaný pobyt fyzickej osoby na území Slovenskej republiky, resp. v spojitosti so štátnym jazykom, ktorým je podľa čl. 6 ústavy slovenský jazyk. Ústavný súd uznáva že kategórie „štátne územie“ (resp. formalizovaný vzťah k územiu) a „štátny jazyk“ sú prvky národné a kategórie (aj) ústavné. Obdobné národné prvky ústava obsahuje na viacerých miestach (preambula; čl. 7a; čl. 20 ods. 2) a na záujme na podpore napr. kultúrneho dedičstva práve cez národné prvky zo strany predstaviteľov politického života (aj prostredníctvom legislatívy, resp. uložením istých povinností zo strany štátu samému sebe, t. j. orgánom verejnej moci, verejnoprávnym inštitúciám či verejnoprávnym subjektom) v zásade nemožno badať nič neštandardné a priečiace sa dikcii ústavy.

Legálna definícia slovenského hudobného diela podľa § 28a zákona o vysielaní a retransmisii preto sama osebe nemôže byť v nesúlade s referenčnými ústavnými

normami. Ústavný súd preto konštatuje, že § 28a zákona o vysielaní a retransmisii neporušuje navrhovateľom označené referenčné ústavné normy a ústavný súd nevyhovuje v tejto časti návrhu navrhovateľa.

K napadnutému § 28b ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii

Pokiaľ však politika podpory napr. kultúrneho dedičstva v živote spoločnosti zdôraznením národných prvkov prostredníctvom legislatívy vstúpi do priestoru výkonu ústavných práv súkromných osôb (fyzických osôb i právnických osôb), môže sa verejná moc dostať na „tenký ľad“ ústavnosti, keďže podľa intenzity a podstatnosti zásahu do výkonu ústavných práv súkromných entít pri akcentovaní národných prvkov môže takáto podpora napr. kultúrneho dedičstva dosiahnuť pri istej intenzite atribút ústavne neprípustného vypätého nacionalizmu priečiaceho sa požiadavkám demokratického právneho štátu, ktorý sa v zmysle čl. 1 ods. 1 neviaže na žiadnu ideológiu.

Zákonodarca zvyšnými napadnutými ustanoveniami zvolil pri podpore už definovaných slovenských hudobných diel (definícia skrz vzťah autora k územiu Slovenskej republiky alebo skrz textu diela v slovenskom jazyku) pre verejnú moc na prvý pohľad bezbariérovú cestu a „zaťažil“ povinnosťou podieľať sa na rozvoji slovenských hudobných diel aj súkromné subjekty pôsobiace na trhu vysielania (rozhlasového vysielania) ako podnikateľské subjekty (§ 28b ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii v časti slovného spojenia „vysielateľ s licenciou“ a slovného spojenia „najmenej 25 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac“), ktorých je oproti vysielateľom zriadeným zákonom (t. j. len Rozhlas a televízia Slovenska) nespočetne viac.

Štátna moc tak síce zasiahla do sféry súkromných subjektov pôsobiacich na trhu rozhlasového vysielania spôsobom nie zanedbateľným, keďže uložila vysielateľom s licenciou povinnosť vyhradiť slovenským hudobným dielam štvrtinu z celkového vysielania a šírenia hudobných diel, pričom tieto diela sú, ako už ústavný súd uviedol, definované cez národné prvky, ako je územie či štátny jazyk, avšak nie v takej intenzite a v takom rozsahu, aby zasiahla ich označené ústavné práva.

Ústavný súd si pritom vie predstaviť aj neabrazívnejšie riešenie z pohľadu zásahu do sféry súkromných subjektov pôsobiacich na trhu rozhlasového vysielania pri podpore slovenských hudobných diel (definovaných zo strany verejnej moci prostredníctvom národných prvkov, ako je územie či štátny jazyk) zo strany verejnej moci formou vrchnostenského (mocenského) prenesenia týchto verejnomocenských ambícií na súkromnoprávne subjekty pôsobiace na trhu rozhlasových vysielateľov (t. j. licencovaných vysielateľov) alebo ich spojenia – mohlo by ísť napr. o opatrenia fakultatívneho charakteru alebo o povinnosti nedotýkajúce sa samotného vysielania slovenských hudobných diel (napr. povinnosti informatívneho charakteru týkajúce sa produkcie slovenských hudobných diel), resp. opatrenia motivujúce súkromnoprávných vysielateľov vysielateľ viac takto definovaných slovenských hudobných diel na dobrovoľnej báze.

Ústavný súd však hodnotí, že vzhľadom na (i) ústavne legitímne definovanie slovenského hudobného diela prostredníctvom národných prvkov, (ii) ústavne legitímne ciele zákonodarcu, ktoré sledoval prijatím napadnutých ustanovení, a (iii) obsah napadnutých ustanovení (ide o povinnosti rozhlasových vysielateľov týkajúce sa vysielania hudobných diel, a nie o povinnosti týkajúce sa formy či obsahu napr. spravodajských či publicistických relácií alebo týkajúce sa formy či obsahu šírených vlastných myšlienok, ideí, názorov a informácií týmito rozhlasovými vysielateľmi a pod.) nemožno hovoriť bez ďalšieho o záujme zákonodarcu pri prijímaní napadnutých ustanovení na potenciálnom či reálnom, resp. úmyselnom šírení vypätého nacionalizmu v slobodnej demokratickej spoločnosti, ktorá sa neviaže na žiadnu ideológiu. A aj preto nie je § 28b ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii v časti slovného spojenia „vysielateľ s

licenciou“ a slovného spojenia „najmenej 25 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac“ v napätí s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.

Čo sa týka ďalších noriem zo zvyšných napadnutých ustanovení, zákonodarca rovnako uložil (v § 28b ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii) aj vysielateľom zriadeným zákonom (t. j. verejnoprávnym) povinnosť vyhradiť slovenským hudobným dielam najmenej 35 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac.

K povinnosti uloženej vysielateľovi zriadenému zákonom vyhradiť slovenským hudobným dielam najmenej 35 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac ústavný súd uvádza, že štát v tomto prípade obmedzil sám seba, keďže povinnosť je uložená verejnoprávnemu subjektu. Je na rozhodnutí zákonodarcu, či v prijateľnej miere obmedzí subjekt, ktorý ako verejnoprávny subjekt sám zriadil. Pokiaľ takéto obmedzenie činnosti verejnoprávného subjektu (v tomto prípade verejnoprávného rozhlasu) nenaráža explicitne a zásadne na určitý ústavný princíp, disponuje štát (zákonodarca) pomerne širokou mierou uváženia, ako obmedzí sám seba (napr. aj určitý verejnoprávny subjekt) v činnosti a pôsobení na trhu.

Samozrejme, aj v tomto prípade ide o určité obmedzenie a zásah do činnosti rozhlasu a rozhlasového vysielania, avšak je na úvahe a slobodnom rozhodnutí štátu, či vôbec zákonom zriadi verejnoprávného rozhlasového vysielateľa. V prípade jeho zriadenia je preto na úvahe štátu ako zadefinuje jeho činnosť i obsah tejto činnosti (prezumpuje sa však, že musí ísť o činnosť a obsah činnosti súladný s dikciou ústavy).

Uloženie povinnosti vysielateľovi zriadenému zákonom vyhradiť slovenským hudobným dielam najmenej 35 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac podľa ústavného súdu nenaráža explicitne či zásadne na žiaden ústavný princíp a i keď ide aj v tomto prípade o obmedzenie a zásah do činnosti rozhlasu a rozhlasového vysielania v záujme podpory národných prvkov (slovenských hudobných diel), ide o obmedzenie verejnoprávného subjektu samotným štátom v miere, ktorú ústavný súd vzhľadom na podstatne prevažujúci počet súkromnoprávných vysielateľov na trhu rozhlasového vysielania považuje za ústavne udržateľnú.

Ústavný súd tak nevyslovil nesúlad zvyšnej časti § 28b ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii s referenčnými ústavnými normami.

K právnym normám § 28b ods. 2 až 4 a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii

Ďalšie normy § 28b (t. j. ods. 2 až 4) a celý § 28c zákona o vysielaní a retransmisii sú skôr technického charakteru a sú závislé na § 28b ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii. Uvádzajú spôsob výpočtu času vysielania slovenských hudobných diel a upravujú oznamovacie povinnosti spojené s vysielaním slovenských hudobných diel podľa § 28 ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii.

Keďže ústavný súd nevyslovil nesúlad časti § 28b ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii týkajúcej sa súkromnoprávných vysielateľov, tieto technické normy, matematické normy či normy ukladajúce oznamovacie povinnosti zostávajú nedotknuté.

V tejto časti preto ústavný súd návrhu navrhovateľa na vyslovenie nesúladu § 28b ods. 2 až 4 a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii nevyhovel.

K retroaktivite § 28a, § 28b a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii

Navrhovateľ svoj návrh odôvodňoval aj argumentáciou, že napadnuté

ustanovenia majú spätnú, retroaktívnu pôsobnosť. Vztahujú sa na každého vysielateľa s licenciou, t. j. aj na toho, ktorému bola udelená licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 278/2015 Z. z. Vzhľadom na to, že napadnuté ustanovenia podľa navrhovateľa nemenia samotné právne postavenie vysielateľov, keďže im ich neodnímajú, považuje navrhovateľ toto pôsobenie napadnutých ustanovení za retroaktívnu nepravú. Navrhovateľ dôvodí, že v prípade nepravnej retroaktivity a hodnotenia jej ústavnej akceptovateľnosti sa štandardne posudzuje existencia závažných dôvodov, ktoré odôvodňujú a legitimizujú namietaný zásah, ako aj hľadisko proporcionality zásahu do právneho postavenia subjektu dotknutého prijatým právnym predpisom. Navrhovateľ zastáva názor to, že napadnuté ustanovenia také závažné dôvody, ktoré by takýto zásah ústavne konformným spôsobom legitimizovali, neobsahujú.

Lon L. Fuller v diele *The Morality of Law* (Morálka práva) predstavil 8 požiadaviek zabezpečujúcich legálnosť právneho poriadku, pričom kľúčovou je podľa autora zásada, podľa ktorej „pravidlom prijatým dnes by sa malo riadiť to, čo sa stane zajtra, nie to, čo sa stalo včera...“ (pozri FULLER, L. L. *The Morality of Law*. Revised edition. New Haven and London : Yale University Press, 1969, p. 44.). Inak povedané, vo funkčnom právnom režime právne predpisy musia pôsobiť najmä do budúcnosti (porov. napr. KRAMER, M. H. *Objectivity and the Rule of Law*. New York : Cambridge University Press, 2007.).

Aj ústavný súd počas svojej existencie vymedzil vo svojej judikatúre svoj postoj k zákazu retroaktivity, keď zdôraznil, že v ústavnom poriadku Slovenskej republiky sa uplatňuje zásada *lex retro non agit*, čiže zákon nemá spätnú účinnosť (porov. I. ÚS 238/04).

Podľa ústavného súdu zákaz retroaktivity spočíva najmä v tom, že „podľa súčasnej platnej právnej normy zásadne nie je možné posudzovať úkony, iné právne skutočnosti alebo právne vzťahy, ktoré sa stali alebo vznikli pred účinnosťou tejto právnej normy“ (pozri PL. ÚS 1/04).

Na základe prezentovaného ústavný súd zovšeobecnil zásadu, podľa ktorej ten, „kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho normy), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia“ (pozri PL. ÚS 36/95).

Ústavný súd navyše rozlíšil v súlade s právnou teóriou medzi pravou a nepravou retroaktivitou. Pravá retroaktivita právneho predpisu „predpokladá, že zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych stavov (práv alebo povinností)“ (pozri PL. ÚS 3/00). Ako nepravú retroaktivitu právneho predpisu ústavný súd hodnotí situáciu, „ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali“ (pozri PL. ÚS 25/05). Platným zostáva v tejto súvislosti aj stanovisko ústavného súdu akcentujúce myšlienku, že „zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takomto prípade musí preukázať... závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžadovať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu...“ (pozri PL. ÚS 67/07).

Ústavný súd k citovanej ustálenej judikatúre ústavného súdu na tomto mieste poukazuje na to, že tradičná právnická metodika nás poučuje, že na jednej strane je úplne v poriadku, ak je nový (napr. procesný) právny predpis aplikovaný na platné právne vzťahy založené za účinnosti predchádzajúceho (rušeného)

právneho predpisu (napr. na prebiehajúce konania: „Ak nie je ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.“ – § 470 ods. 1 Civilného sporového poriadku), a na druhej strane nikdy nie je v poriadku pravá retroaktivita. Pretože to často tak je, tak sa to zovšeobecnilo, že je to tak vždy. Niekedy však môže byť akceptovateľná aj trestnoprávna pravá retroaktivita (porov. čl. 7 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd) a niekedy nemôže byť akceptovateľná ani procesná nepravá retroaktivita. Tieto pojmy, tak ako to uvádza T. Sobek (porov. SOBEK, T. Právní myšlení – kritika moralismu. Praha – Plzeň : Ústav státu a práva a Aleš Čeněk, 2011, s. 529 a nasl.), sú však len prezlečenou proporcionalitou, ktorú je vždy potrebné aktuálne testovať, pričom nie je nutné siahať po vypätom inštrumentáriu typu Radbruchova formula.

Nové pravidlá stanovené pre vysielanie hudobných diel upravuje po novom osobitne spôsob vysielania slovenských hudobných diel do budúcnosti, t. j. od 1. apríla 2016 do budúcnosti. Napadnuté ustanovenia spätne neupravujú negovanie alebo úpravu už v minulosti vysielaných hudobných diel podľa v tom čase platných a účinných pravidiel vysielania hudobných diel, ktoré neupravovali osobitne vysielanie slovenských hudobných diel. Možno zhrnúť, že nová právna úprava je síce aplikovaná na pôsobenie vysielateľov na trhu rozhlasového vysielania začaté za účinnosti iných podmienok vysielania hudobných diel, avšak reguluje správanie subjektov týchto právnych vzťahov do budúcnosti bez toho, aby negovala nadobudnuté práva v minulosti za účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy (definícia nepravej retroaktivity).

Z uvedeného dôvodu samotný fakt regulácie vysielania hudobných diel do budúcnosti zvolený zákonodarcom v zmysle napadnutých ustanovení nemožno hodnotiť ako pravo retroaktívny. A rovnako pokiaľ napadnuté ustanovenia nazveme nepravo retroaktívne, nemôžeme dospieť len na základe samotnej skutočnosti úpravy nových pravidiel vysielania hudobných diel do budúcnosti k záveru, že by napadnuté ustanovenia boli v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu neprípustnej retroaktivity napadnutých ustanovení.

Ústavný súd preto návrhu na vyslovenie nesúladu zvyšných napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu retroaktivity napadnutých ustanovení nevyhovel.

Ku komparácii § 28a, § 28b a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii so zahraničnou právnou úpravou tzv. hudobných kvót

Vedľajší účastník vo svojom vyjadrení odôvodňoval prijatie napadnutých ustanovení štandardnosťou takejto úpravy hudobných kvót naprieč Európou, pričom osobitne poukázal, že vo Francúzsku je to kvóta 40 % hudby vo francúzštine, z toho 20 % musí byť nová tvorba, v Írsku musia súkromné rádiá hrať najmenej 30 % írskej hudby, v Poľsku 33 % poľskej produkcie, v Portugalsku musí byť 25 – 40 % tvorby v portugalčine (z toho 60 % produkcia občanov členských štátov Európskej únie), pričom najmenej 35 % musí tvoriť hudba nie staršia ako 12 mesiacov, v Slovinsku musí byť vo verejnoprávnom rozhlasovom vysielaní 40 % domácej hudby, v komerčných rádiách 20 %, v Rumunsku musia vysielatelia vyhradiť 50 % hudobnej produkcie dielam z Európskej únie, z toho aspoň 40 % z Rumunska, v Španielsku musí byť najmenej 25 % vysielanej hudby v katalánčine, v Maďarsku je kvóta minimálne 35 % maďarskej produkcie a z toho 25 % novej tvorby (nie staršia ako 5 rokov), v Dánsku je kvóta na vysielanie minimálne 30 % škandinávskej hudby a v Chorvátsku je to minimálne 20 % domácej hudby. Z uvedenej komparácie podľa vedľajšieho účastníka vyplýva, že kvótu zavedenú slovenským zákonodarcom nemožno považovať za neúmerne vysokú.

Hoci pre komparáciu by bola potrebná podrobnejšia analýza súvislostí, do ktorých sú zakomponované porovnávané právne inštitúty či právne úpravy, keďže právna úprava podpory kultúrneho dedičstva akcentovaním národných

prvkov v jednotlivých štátoch je rozdielna a svojím spôsobom môže byť i nekomparovateľná, a to aj vtedy, keď spoločným menovateľom je zákonom upravená podpora domácich hudobných diel cez kvóty, predsa len nemožno úpravu hudobných kvót v iných európskych štátoch celkom opomenúť. Ústavnosť či neústavnosť právnej úpravy zavedenia kvót na hudobnú produkciu nemožno posudzovať výhradne prizmou právneho (ústavného poriadku) Slovenskej republiky.

V tejto súvislosti nemožno ponechať bez povšimnutia ani smernicu Európskeho parlamentu a Rady 89/552/EHS z 3. októbra 1989 o koordinácii niektorých ustanovení upravených zákonom, iným právnym predpisom alebo správnym opatrením v členských štátoch týkajúcich sa poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb (smernica o audiovizuálnych mediálnych službách), z ktorej vychádzal zákonodarca, keď do ustanovení § 22 až § 27, ale aj do napadnutej právnej úpravy premietol záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce pôvodne z tejto smernice (po viacerých novelách v kodifikovanom znení ako smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/13/EÚ).

Majetok rozhlasových vysielateľov – k namietanému nesúladiu § 28a, § 28b a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu

Ústavný súd obdobne ako v uznesení o prijatí návrhu na ďalšie konanie deklaruje, že pokiaľ navrhovateľ spája porušenie vlastníckych práv rozhlasových vysielateľov v zmysle čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu (i) s povinnosťou rozhlasových vysielateľov vynaložiť oproti zámeru pri vstupe na trh a začatí podnikania v oblasti rozhlasového vysielania finančné prostriedky (v širšom majetok) na prispôbenie sa zmene vysielania hudobných diel (obligatórny nákup slovenských hudobných diel) alebo (ii) s potenciálnou stratou finančných príjmov (v širšom majetku) z reklamy z dôvodu väčšieho počtu vysielaných slovenských hudobných diel (konkurencieschopnosť ktorých navrhovateľ pokladá za potenciálne nižšiu oproti iným vysielaným hudobným dielam), ide o spojenie hypotetické a nepreukázané.

Ústavný súd sa nestotožňuje ani s tvrdením generálneho prokurátora, keď ako navrhovateľ považuje hudobné dielo „za tovar ako každý iný“. Podľa ústavného súdu pri charakteristike hudobného diela nemožno opomenúť aspekt autorskoprávnej úpravy, keď podľa § 3 ods. 1, 2 zákona č. 185/2015 Z. z. Autorský zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „autorský zákon“) patrí hudobné dielo medzi diela umelecké a ako jedinečný výsledok tvorivej duševnej činnosti autora je spravidla spôsobilé pôsobiť na estetické cítenie poslucháča. Podstatou hudobnej tvorby je vyjadrenie tvorivej myšlienky autora zvukovým prejavom prostredníctvom melódie, rytmu, harmónie, dynamiky a farby zvuku. V základnom delení hovoríme tiež o hudobnom diele s textom (napr. piesne, oratóriá, árie) a bez textu (rôzne inštrumentálne skladby napr. symfónie, koncerty pre klavír, husle a iné hudobné nástroje, znelky a tzv. „Fanfáry“, pochody). Pritom jedným zo spôsobov použitia týchto diel je aj ich vysielanie v rámci programovej služby jednotlivých rozhlasových vysielateľov [§ 28 autorského zákona; § 3 písm. a) zákona o vysielaní a retransmisii v spojení s § 3, § 43 – § 45 zákona č. 220/2007 Z. z. o digitálnom vysielaní programových služieb a poskytovaní iných obsahových služieb prostredníctvom digitálneho prenosu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o digitálnom vysielaní) v znení neskorších predpisov]. Vzhľadom na uvedené tento „tovar“, v skutočnosti „umelecké dielo“, je nesporne súčasťou národnej i európskej kultúry a jeho ochrana je povinnosťou každého vyspelého štátu.

Okrem toho napadnuté ustanovenia sa netýkajú (neregulujú) priamo otázky majetku rozhlasových vysielateľov a ani nemožno z napadnutých ustanovení vyvodit' priamy zásah do vlastníckych práv rozhlasových vysielateľov v zmysle čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy. Inak povedané, napadnuté ustanovenia neupravujú práva a povinnosti vysielateľov týkajúce sa priamo majetku (vlastníctva) rozhlasových

vysielateľov.

Ďalej ústavný súd k nepriamemu ohrozeniu (alebo zásahu/obmedzeniu) vlastníckych práv rozhlasových vysielateľov konštatuje, že hrozba poklesu poslucháčov rozhlasových vysielateľov a s tým súvisiaci pokles zadávateľov reklamy pre týchto vysielateľov je predovšetkým záležitosť marketingu konkrétneho vysielateľa. Bez ohľadu na existenciu napadnutých ustanovení sa rozhlasoví vysielatelia pôsobiaci na trhu rozhlasového vysielania ako komerčné subjekty snažia svojimi marketingovými aktivitami pritiahnúť k sebe viac a viac poslucháčov, a tým aj zadávateľov reklamy. Spôsobilosť rozhlasového vysielateľa prilákať konkrétnych zadávateľov reklamy nemožno spájať primárne s aplikáciou napadnutých ustanovení. Navrhovateľ navyše nijako inak nepreukázal a neodôvodnil, že aplikácia napadnutých ustanovení má ním namietané účinky na majetkovú situáciu rozhlasových vysielateľov.

Čo sa týka potreby vynaloženia majetku rozhlasových vysielateľov na prispôbenie sa napadnutým ustanoveniam, ústavný súd uvádza, že nebyť napadnutých ustanovení priestor vymedzený pre vysielanie slovenských hudobných diel by rozhlasoví vysielatelia vyplnili dobrovoľným výberom iných hudobných diel a ich zaradením do vysielania, s čím by boli rovnako spojené náklady rozhlasových vysielateľov na nákup takýchto hudobných diel. Ústavný súd nepovažuje za preukázané, že by k navrhovateľom opísanému zásahu do/obmedzeniu majetku rozhlasových vysielateľov dochádzalo alebo mohlo dochádzať na základe aplikácie napadnutých ustanovení.

Ústavný súd tak nevyhovел návrhu navrhovateľa na vyslovenie nesúladu zvyšných napadnutých ustanovení s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, keďže vlastnícke právo v danom prípade môže byť dotknuté iba v minimálnej miere.

Podnikanie rozhlasových vysielateľov – k namietanému nesúladu § 28a, § 28b a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy

K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 35 ods. 1 ústavy ústavný súd prezentuje vo svojej judikatúre už vyslovený právny názor (porov. PL. ÚS 13/2012), podľa ktorého sloboda podnikania zaručuje dôležitú stránku utvárania vlastného života rozvoja osobnosti, a to sebarealizáciu cez podnikateľskú činnosť. Aj keď je sloboda podnikania liberálnou slobodou, možno sa jej domáhať len prostredníctvom zákona, prikazuje to čl. 51 ods. 1 ústavy a tiež čl. 35 ods. 2 ústavy. Ústavodarca tak zdôraznil význam demokratickej vôle zákonodarcu pri formovaní obsahu práva na podnikanie. V konaní o súlade z toho vyplýva, že neústavná môže byť len právna úprava rozporná s podstatou (jadrom, esenciou) práva na podnikanie, ak to vyplynie z testu proporcionality (extrémnej disproporcionality).

Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutých ustanovení zákona o vysielaní a retransmisii s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy generálny prokurátor predovšetkým namieta, že napádaná právna úprava tým, že prikazuje vysielateľom nakupovať určité hudobné diela bez ohľadu na ich kvalitu, môže mať za následok úbytok poslucháčskej základne, čo v priamej miere spôsobí úbytok zadávateľov produktov mediálnej komerčnej komunikácie, a tým stratu príjmov podnikateľa, zasahuje do podstaty práva a zmyslu práva na podnikanie, ktorú predstavuje zisk podnikateľa.

V súvislosti so skutočnosťou, že generálny prokurátor namieta nesúlad napadnutých ustanovení zákona o vysielaní a retransmisii so základným právom na podnikanie, ústavný súd zdôrazňuje, že ide o základné právo, ktorého sa v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Základné právo na podnikanie je, tak ako ostatné základné práva, ktoré sú obsahom druhej hlavy piateho oddielu ústavy

(hospodárske, sociálne a kultúrne práva), teda garantované len v rozsahu ústavnej výhrady vyvoditeľnej z dikcie čl. 51 ods. 1 ústavy, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok bude garantovať hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody. V tejto súvislosti ústavný súd ale zároveň zdôrazňuje, že priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a požiadavke ochrany ústavných hodnôt (k tomu PL. ÚS 50/2015).

Všeobecné ústavné limity obmedzujúcich zásahov do základného práva na podnikanie (a aj všetkých ostatných základných práv a slobôd) sú vyjadrené okrem iných aj v čl. 13 ods. 4 ústavy, z ktorého vyplýva, že obmedzujúci zásah musí dbať na podstatu a zmysel základného práva na podnikanie a môže sa použiť len na ustanovený cieľ. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 37/99 (lekárne) tiež vyjadril, že ochrana základných práv sa obmedzuje na odmietnutie protiústavných, nadmerne zaťažujúcich úprav. Okrem toho čl. 35 ods. 1 ústavy nemožno vykladať izolovane od čl. 35 ods. 2 ústavy, podľa ktorého zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností.

Nadväzujúc na uvedené, ústavný súd dodáva, že z rozdielov medzi základnými právami a slobodami prvej generácie a medzi základnými právami a slobodami druhej generácie vyplýva aj testovanie oboch generácií základných práv a slobôd podľa rozdielnych testov. Všeobecný test proporcionality je testom určeným najmä pre prvú generáciu základných práv a slobôd. Pre testovanie druhej generácie základných práv a slobôd existuje však aj modifikovaný test proporcionality (PL. ÚS 12/2014, Ústavný súd Českej republiky – Pl. ÚS 1/08). Posudzovanú právnu úpravu je tak potrebné podrobiť testu racionality, resp. základnému testu opodstatnenosti, pre ktorý je typické posúdenie, či posudzovaná právna úprava, ktorá má potenciál zasiahnuť do základného práva alebo slobody, sleduje legitímny cieľ a či tak činí spôsobom, ktorý si možno predstaviť ako rozumný prostriedok na jeho dosiahnutie, hoci nemusí ísť o prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnnejší či najmúdrejší (PL. ÚS 1/2012, Ústavný súd Českej republiky – Pl. ÚS 83/06).

Všeobecne k čl. 13 ods. 4 ústavy

Ústavný súd prvotne odkazuje na svoje v minulosti vyslovené právne závery (napr. I. ÚS 518/2013), podľa ktorých (aj) čl. 13 ods. 4 ústavy treba radiť k tým, ktoré „sú vstupnou bránou do ústavnej úpravy základných práv a slobôd a ako také majú charakter všeobecných ústavných princípov. Napriek tomu, že sú implicitnou súčasťou rozhodovania ústavného súdu, nemajú charakter základného práva a slobody, ktorého ochrany by sa bolo možné samostatne domáhať pred ústavným súdom (m. m. I. ÚS 7/2010).“

Ustanovením čl. 13 ods. 4 ústavy sa nepriznáva nijaké samostatné základné právo. Ustanovenia čl. 13 ústavy majú všeobecnú povahu, určujú sa nimi podmienky vymedzovania a obmedzovania základných práv a slobôd, ako aj pravidlá určovania povinností zasahujúcich do základných práv a slobôd. Podmienky obmedzovania základných práv a slobôd nemajú význam samy osebe, vytrhnuté z ústavného kontextu, ale iba v spojení so základným právom alebo slobodou (porov. PL. ÚS 14/2014).

K samotnému prieskumu § 28a, § 28b a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii

Subjekty vstupujúce do podnikateľského prostredia v oblasti rozhlasového vysielania si musia byť vzhľadom na povahu tohto regulovaného odvetvia vedomé skutočnosti, že zákonodarca má k dispozícii ústavou dané možnosti vstupovať do tohto prostredia zmenami legislatívy i ukladaním nových

	<p>podmienok na výkon práva podnikat' v oblasti rozhlasového vysielania.</p> <p>Zo žiadneho ústavou garantovaného základného práva nemožno vyvodit' právo podnikateľského subjektu na nemennosť podmienok podnikania v oblasti rozhlasového vysielania, za ktorých vstupovali na trh. Napadnuté ustanovenia taktiež nemenia podstatné podmienky samotného podnikania v rozhlasovom vysielaní ani neupravujú samotnú otázku vzniku či zániku podnikania v rozhlasovom vysielaní. Z toho dôvodu napadnuté ustanovenia týkajúce sa úpravy povinností v oblasti vysielania hudobných diel nemajú potenciál zasiahnuť do jadra (esencie/podstaty) základného práva na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, a preto pre posúdenie ústavnej udržateľnosti napadnutých ustanovení nie je nevyhnutné vykonať test proporcionality, resp. striktný test opodstatnenosti.</p> <p>Pokiaľ zákonodarca od počiatku regulácie rozhlasového vysielania neupravoval pri podmienkach vysielania hudobných diel rozhlasovými vysielateľmi podmienku vysielania slovenského hudobného diela v určitom percentuálne vyjadrenom počte v pomere k celku, potom náhla zmena podmienok vysielania hudobných diel by mohla obmedziť základné právo na podnikanie. V tomto prípade je nutné skúmať, či nejde o svojvoľné obmedzenie základného práva na podnikanie, ktoré nesleduje legitímny cieľ alebo ho nesleduje nerozumnými prostriedkami (test racionality).</p> <p>Pokiaľ ide o samotný cieľ podpory kultúrneho dedičstva skrz vysielanie slovenských hudobných diel definovaných prostredníctvom národných prvkov („štátne územie“, resp. formalizovaný pobytový vzťah k štátnemu územiu; „štátny jazyk“), ústavný súd hodnotil tento cieľ ako legitímny. Pokiaľ ide o nadväzujúcu otázku rozumnosti, resp. nesvojvoľnosti prostriedkov použitých zákonodarcom na dosiahnutie tohto rozumného cieľa, podľa názoru ústavného súdu je napadnutá právna úprava rozumná a nesvojvoľná, resp., povedané inak, podľa názoru ústavného súdu prostriedky, ktoré v záujme podpory slovenských hudobných diel zákonodarca zvolil vo vzťahu k súkromnoprávnym vysielateľom s licenciou sú rozumné, resp. nie sú svojvoľné, a to z nasledujúcich dôvodov:</p> <p>Existencia iných prostriedkov ako podporiť slovenské hudobné diela nemôže byť podľa názoru ústavného súdu kritériom hodnotenia rozumnosti, ale kritériom hodnotenia nevyhnutnosti zákonodarcom zvolených prostriedkov (t. j. hudobných kvót na podporu domácej hudobnej produkcie), pričom v zmysle konštantnej judikatúry ústavného súdu, ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva platí, že v prípade hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv má zákonodarca široký priestor pri voľbe najrôznejších riešení – nemusí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné (ako je to pri právach prvej generácie) a nemusí ísť ani o prostriedok najlepši, najvhodnejši, najúčinnější či najmúdrejší.</p> <p>Reálne dosiahnutie legitímneho cieľa sledovaného zákonodarcom si podľa názoru ústavného súdu vyžaduje uloženie tejto povinnosti nielen verejnoprávnemu vysielateľovi, ale aj vysielateľom na základe licencie, a to vzhľadom na množstvo rozhlasových vysielateľov na základe licencie a zároveň vzhľadom na to, že verejnoprávny vysielateľ nemá medzi rozhlasovými vysielateľmi dominantné postavenie.</p> <p>O rozumnosti napadnutej právnej úpravy zároveň svedčí, že zákonodarca povinné hudobné kvóty neabsolutizoval, keďže v § 28d zakotvil možnosť, aby Rada pre vysielanie a retransmisiu udelila z tejto povinnosti výnimku v prípade, ak je formát konkrétneho rádia nastavený tak, že reálne nie je možné kvótu naplniť (napr. country rádio a pod.) .</p> <p>V prospech rozumnosti napadnutej právnej úpravy je taktiež to, že napadnutá právna úprava ponecháva na samotných rozhlasových vysielateľoch voľbu konkrétnych slovenských hudobných diel.</p> <p>O rozumnosti napadnutej právnej úpravy taktiež svedčí, že napadnutá právna</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

úprava nie je formulovaná tak, že by rozhlasovým vysielateľom prikazovala vyčleniť 25 % z ich celkového vysielacieho času na vysielanie slovenských hudobných diel, ale prikazuje im vyčleniť 25 % času z vysielania hudobných diel na vysielanie slovenských hudobných diel, pričom ostáva plne v kompetencii rozhlasových vysielateľov, aby konkrétne určili to, aký konkrétny podiel z ich celkového vysielacieho času bude vyhradený na vysielanie hudobných diel (z ktorého sa až následne najmenej 25 % musí vyhradiť na vysielanie slovenských hudobných diel).

Záveru, že prostriedky zvolené zákonodarcom (t. j. hudobné kvóty na podporu domácej hudobnej produkcie) nie sú nerozumné, ale že ich, práve naopak, možno odôvodnene považovať za rozumné, nasvedčuje i to, že nejde o unikátne prostriedky špecifické len pre Slovenskú republiku, ale ide o prostriedky štandardne využívané zákonodarcami v iných štátoch Európskej únie (napr. Francúzsko, Írsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Maďarsko, Dánsko, Chorvátsko).

Nadväzujúc na uvedené, o rozumnosti prostriedku zvoleného slovenským zákonodarcom svedčí, že hudobné kvóty stanovil na 25 %, a teda sa nepriklonil k horným hraniciam hudobných kvót vo viacerých iných štátoch Európskej únie, v ktorých táto horná hranica atakuje až 35 %, resp. 40 %.

Ústavný súd tak uzatvára, že prostriedky, ktoré v záujme podpory slovenských hudobných diel definovaných cez národné prvky štát zvolil vo vzťahu k súkromnoprávnym vysielateľom s licenciou, nie sú nerozumné ani svojvoľné a napadnutá právna úprava teda obstojí v teste racionality, a preto nie je v rozpore s čl. 35 ods. 1 ústavy.

Pokiaľ ide o čl. 13 ods. 4 ústavy ústavný súd už konštatoval, že zvyšné napadnuté ustanovenia nezasiahli do podstaty (jadra) práva na podnikanie rozhlasových vysielateľov podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, a rovnako uviedol, že cieľ sledovaný zvyšnými napadnutými ustanoveniami nie je nelegitímny, a preto nebolo možné vysloviť nesúlad ktoréhokoľvek zo zvyšných napadnutých ustanovení aj s čl. 13 ods. 4 ústavy, resp. nesúlad s článkom ústavy garantujúcim základné právo a slobodu (v tomto prípade navrhoval vysloviť nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy) v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy.

Hospodárska súťaž – k namietanému nesúladu § 28a, § 28b a § 28c zákona o vysielaní a retransmisii s čl. 55 ods. 2 ústavy

Ústavný súd k čl. 55 ods. 2 ústavy a k ochrane hospodárskej súťaže v náleze sp. zn. PL. ÚS 13/97 z 19. júna 1998 uviedol, že ústava čl. 55 ods. 2 nezaručuje právo na hospodársku súťaž ani právo byť účastníkom hospodárskej súťaže, ale čl. 55 sa formulujú princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podporovanie a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov a záruk proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré zákon označí za nedovolené.

Slovenská republika čl. 55 ods. 2 ústavy prijala záväzok vytvoriť rovnaké právne podmienky na ochranu a podporu hospodárskej súťaže. Článkom 55 ods. 2 ústavy sa určenie týchto podmienok odkazuje na zákon bez toho, aby ústava zákonodarnému orgánu dovolila splnomocniť orgány výkonnej moci alebo územnej samosprávy na ďalšie obmedzenia hospodárskej súťaže (PL. ÚS 13/97).

Hospodársku súťaž štát chráni len tam a dovtedy, kde a dokiaľ nevzniknú dôvody na obmedzenie alebo vylúčenie hospodárskej súťaže vo verejnom záujme (PL. ÚS 13/97).

Na zákonnej úrovni zákonodarca na účely vykonania čl. 55 ods. 2 ústavy prijal zákon č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hospodárskej súťaži“). Zákon o hospodárskej súťaži definuje predovšetkým formy nedovoleného obmedzovania súťaže podnikateľských subjektov na trhu a vzťahujúce sa na činnosť podnikateľských subjektov na trhu. Zákon o hospodárskej súťaži pri činnosti orgánov verejnej moci v spojitosti s možným obmedzením hospodárskej súťaže uvádza v § 39, že „orgány štátnej správy pri výkone štátnej správy, obce a vyššie územné celky pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a záujmová samospráva pri prenesenom výkone štátnej správy nesmú zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž“.

Zhrnúc už rozpísané odseky, ústavný súd uvádza, že čl. 55 ods. 2 ústavy predstavuje pozitívny záväzok štátu prijať také (zákonné) opatrenia, ktoré by chránili a podporovali hospodársku súťaž predovšetkým podnikateľských subjektov na trhu a predchádzali alebo upravovali následky v prípadoch nedovoleného obmedzovania súťaže zo strany podnikateľských subjektov na trhu pri výkone podnikateľskej činnosti alebo zo strany orgánov verejnej moci pri výkone ich právomocí.

A contrario z čl. 55 ods. 2 ústavy vyplýva, že zákonodarca sa musí zdržať prijímania takej právnej úpravy, ktorá by buď priamo neodôvodnene obmedzovala hospodársku súťaž aktérov najmä podnikateľského života na trhu, alebo upravovala také podmienky výkonu najmä podnikateľskej činnosti, ktoré by priamo vytvárali predpolie pre nedovolené obmedzenie hospodárskej súťaže zo strany, či už podnikateľských subjektov na trhu pri výkone ich podnikateľskej činnosti, alebo zo strany orgánov verejnej moci pri výkone ich právomocí.

Napadnuté ustanovenia sa týkajú podnikateľskej činnosti rozhlasových vysielateľov na trhu rozhlasového vysielania. Napadnutými ustanoveniami nebol zvýhodnený alebo znevýhodnený žiaden zo súkromnoprávnych rozhlasových vysielateľov (t. j. rozhlasových vysielateľov, ktorí sú podnikateľskými subjektmi). Povinnosť týkajúca sa vysielania slovenských hudobných diel v určitom počte (25 % z celku) bola uložená všetkým rozhlasovým vysielateľom s licenciou bez rozdielu. Nemožno preto tvrdiť, že istá skupina podnikateľských subjektov v oblasti rozhlasového vysielania môže byť aplikáciou napadnutých ustanovení znevýhodnená pri poskytovaní konkrétnej služby širokej základni poslucháčov tým, že oproti iným podnikateľským subjektom v oblasti rozhlasového vysielania je povinná vysielat určitý počet slovenských hudobných diel, vysielaním ktorých by sa dostala (z pohľadu trhu a dopytu po konkrétnom produkte na trhu rozhlasového vysielania) do nevýhodnejšej pozície oproti konkurencii, ktorá by takúto povinnosť vysielania určitého počtu slovenských hudobných diel nemala zákonom uloženú. K priamemu obmedzeniu hospodárskej súťaže subjektov (t. j. rozhlasových vysielateľov), ktorých činnosť a obsah činnosti je predmetom právnej regulácie napadnutými ustanoveniami, teda nemôže aplikáciou napadnutých ustanovení dôjsť.

Napadnuté ustanovenia však môžu mať sekundárne vplyv na súťaž autorov hudobných diel (hudby alebo textu) o priazeň rozhlasových vysielateľov v zmysle záujmu vysielateľ ich diela, a teda nakupovať od týchto autorov produkt ich autorskej činnosti. Uložením povinnosti rozhlasovým vysielateľom vysielat slovenské hudobné diela v počte 25 %, resp. 35 % z celkového počtu vysielaných hudobných diel sú na prvý pohľad a z teoretického hľadiska na trhu tvorby hudobných diel autormi zvýhodňovaní pri ponúkaní produktu ich autorskej činnosti odberateľom (rozhlasovým vysielateľom) tí autori hudby alebo textu hudobného diela, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, a autori, ktorí tvoria hudobné diela v slovenskom jazyku. Autori hudobných diel nespĺňajúci uvedené kritériá (t. j. tí, ktorí netvoria slovenské hudobné diela) sú oproti autorom slovenských hudobných diel na prvý pohľad a

z teoretického hľadiska znevýhodnení v súťaži o priazeň rozhlasových vysielateľov, a to bez ohľadu na kritérium kvality tvorby či dopytu po ich dielach na trhu, keďže rozhlasoví vysielatelia sú bez ohľadu na vlastné preferencie či požiadavky trhu nútení vysielat' slovenské hudobné diela v počte 25 %, resp. 35 % z celkového počtu vysielaných hudobných diel.

Otázkou pre ústavný súd tak je, či napadnuté ustanovenia, predmetom ktorých je regulácia obsahu činnosti rozhlasových vysielateľov a ktoré v rámci tejto regulácie neobmedzujú hospodársku súťaž týchto subjektov (rozhlasových vysielateľov), porušujú čl. 5 ods. 2 ústavy z dôvodu ich možného sekundárneho vplyvu na súťaž iných subjektov na trhu (t. j. autorov hudobných diel) súťažiacich v oblasti (t. j. oblasti tvorby hudobných diel) priamo spojenej s oblasťou, ktorá je predmetom regulácie napadnutých ustanovení (t. j. s oblasťou rozhlasového vysielania) – rozhlasoví vysielatelia čerpajú produkt (hudobné diela) pre poskytovanie svojich služieb (rozhlasové vysielanie) odberateľom práve z oblasti tvorby hudobných diel autormi hudobných diel.

Pre odpoveď na položenú otázku musí ústavný súd zísť do aplikačnej praxe a reálneho života riadiaceho sa normami napadnutých ustanovení.

Ústavný súd nemá vedomosť o vznesení sťažností, žalôb či iných prostriedkov ochrany práv zo strany konkrétnych autorov hudobných diel iných než slovenských hudobných diel v tom zmysle, že by priamo na základe aplikácie napadnutých ustanovení poklesol záujem rozhlasových vysielateľov o ich tvorbu alebo že by títo autori priamo na základe aplikácie napadnutých ustanovení nedostávali priestor vo vysielaní rozhlasových vysielateľov, čím by podľa mienky týchto autorov dochádzalo k porušovaniu určitých práv alebo slobôd týchto autorov alebo k porušovaniu určitých všeobecných ústavných či zákonných princípov.

Ústavný súd nemá taktiež vedomosť o štatistike, ktorá by preukazovala, že priamo na základe aplikácie napadnutých ustanovení sú reálne znevýhodnení konkrétni autori hudobných diel iných než slovenských hudobných diel pri poskytovaní produktu ich tvorby rozhlasovým vysielateľom a že títo autori nevedia práve pre aplikáciu napadnutých ustanovení „predať“ produkt svojej autorskej činnosti rozhlasovým vysielateľom.

Prax uplatňovania napadnutých ustanovení podľa názoru ústavného súdu dosiaľ nepreukázala, že by konkrétni autori hudobných diel iných než slovenských hudobných diel boli reálne znevýhodnení pri ponúkaní produktu ich autorskej tvorby odberateľom, ktorými sú rozhlasoví vysielatelia, v tom zmysle, že by pre aplikáciu napadnutých ustanovení nebol zo strany rozhlasových vysielateľov o ich tvorbu záujem alebo že by bol záujem rozhlasových vysielateľov o ich tvorbu podstatne menší oproti obdobiu pred nadobudnutím účinnosti napadnutých ustanovení.

Na základe opísanej skúsenosti z aplikačnej praxe ústavný súd nie je presvedčený o potrebe tak širokého výkladu čl. 55 ods. 2 ústavy, ktorý by chránil aj hospodársku súťaž subjektov, ktorých činnosť nie je primárnym predmetom právnej regulácie posudzovaného podústavného právneho predpisu, ale aplikácia tohto právneho predpisu by mohla mať sekundárne a potenciálne vplyv na súťaž týchto primárne právnou reguláciou nezasiahnutých subjektov.

Ústavný súd preto nevyhovel návrhu na vyslovenie nesúladu zvyšných napadnutých ustanovení s čl. 55 ods. 2 ústavy

Ústavný súd rozhodol:

Návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky nevyhovuje.

Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa

Ako sudca spravodajca v uvedenej veci som pripravil návrh nálezu s týmto výrokom: «Ustanovenie § 28b ods. 1 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov v časti slovného spojenia „vysielateľ s licenciou“ a slovného spojenia „najmenej 25 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac“ nie je v súlade s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Vo zvyšnej časti návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky nevyhovuje.»

Pôvodný návrh výroku a odôvodnenia nálezu sa pri prerokovávaní veci v pléne zmenil len v časti namietaného nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 35 ods. 1 ústavy, pri ktorom väčšina pléna zaujala odlišný právny názor od mnou predloženého návrhu.

Z toho dôvodu som sa rozhodol ponúknuť na poli odlišného stanoviska svoj pohľad na namietaný nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 35 ods. 1 ústavy.

Ako aj väčšinový nález správne uvádza, subjekty vstupujúce do podnikateľského prostredia v oblasti rozhlasového vysielania si musia byť vzhľadom na povahu tohto regulovaného odvetvia vedomé skutočnosti, že zákonodarca má k dispozícii ústavou dané možnosti vstupovať do tohto prostredia zmenami legislatívy i ukladaním nových podmienok na výkon práva podnikat' v oblasti rozhlasového vysielania.

Zo žiadneho ústavou garantovaného základného práva nemožno vyvodit' právo podnikateľského subjektu na nemennosť podmienok podnikania v oblasti rozhlasového vysielania, za ktorých vstupovali na trh. Napadnuté ustanovenia taktiež nemenia podstatné podmienky samotného podnikania v rozhlasovom vysielaní ani neupravujú samotnú otázku vzniku či zániku podnikania v rozhlasovom vysielaní. Z toho dôvodu napadnuté ustanovenia týkajúce sa úpravy povinností v oblasti vysielania hudobných diel nemajú potenciál zasiahnuť do jadra (esencie/podstaty) základného práva na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Pre posúdenie ústavnej udržateľnosti napadnutých ustanovení preto nie je nevyhnutné vykonať test proporcionality, resp. striktný test opodstatnenosti.

Pravdou však je, že pokiaľ zákonodarca od počiatku regulácie rozhlasového vysielania neupravoval pri podmienkach vysielania hudobných diel rozhlasovými vysielateľmi podmienku vysielania slovenského hudobného diela v určitom percentuálne vyjadrenom počte v pomere k celku, potom by náhla zmena podmienok vysielania hudobných diel mohla obmedziť základné právo na podnikanie. V tomto prípade je nutné skúmať, či nejde o svojvoľné obmedzenie základného práva na podnikanie, ktoré nesleduje legitímny cieľ alebo ho nesleduje nerozumnými prostriedkami (test racionality).

OBMEDZENIE – skúmajúc obmedzenie práva na podnikanie v spojitosti so zvyšnými napadnutými ustanoveniami, som toho názoru, že napadnutá právna úprava zasiahla do spôsobu výkonu práva súkromných rozhlasových vysielateľov na podnikanie nie marginálnym spôsobom a prikázala týmto vysielateľom s licenciou vysielat' až 25 % slovenských hudobných diel z celkového počtu vysielaných hudobných diel.

Podľa mojej mienky nejde o zanedbateľný počet hudobných diel (t. j. štvrtina všetkých vysielaných hudobných diel), ktorých druh (najmenej jeden autor hudby alebo najmenej jeden autor textu má alebo mal trvalý pobyt na území Slovenskej republiky alebo hudobné dielo s textom v slovenskom jazyku) zákonodarca uložil vysielateľom s licenciou obligatórne vysielat'. Uvedenému množstvu povinne vysielaných slovenských hudobných diel vysielateľa povinne prispôsobujú dramaturgiu vysielania, keďže absolútna väčšina rozhlasových vysielateľov s licenciou má biznis model založený práve na vysielaní hudobných diel a s tým spojených

reklamných aktivitách.

Dospel som tak k záveru, že napadnutými ustanoveniami došlo k obmedzeniu práva súkromných vysielateľov s licenciou na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 ústavy.

SVOJVÔĽA – opísané obmedzenie práva na podnikanie je potom z hľadiska jeho ústavnej udržateľnosti potrebné skúmať optikou, či nešlo o svojvoľné obmedzenie, a teda o (i) obmedzenie, ktoré nesleduje legitímny cieľ, alebo o (ii) obmedzenie, ktoré sleduje legitímny cieľ, ale sleduje ho nerozumnými prostriedkami. Skúmanie, či obmedzenie práva na podnikanie bolo vzhľadom na legitímnosť sledovaného cieľa vykonané nerozumným prostriedkom, sa zároveň môže prekrývať s otázkou drastickosti a náhlosti zmeny právnej úpravy, v tomto prípade právnej úpravy podmienok vysielania hudobných diel. Inak povedané, skúma sa, či obmedzenie práva na podnikanie uskutočnené už popísaným spôsobom (predchádzajúci bod OBMEDZENIE) nie je vzhľadom na všetky relevantné premenné drastické a náhle (t. j. či nepredstavuje pre podnikateľov zjavne neprímeranú záťaž a nie je v porovnaní so sledovaným verejným záujmom extrémne disproporčné).

Podľa môjho presvedčenia napadnuté ustanovenia v časti § 28b ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii týkajúce sa vysielateľov s licenciou nemôžu prejsť testom nesvojvoľného obmedzenia práva na podnikanie. I keď samotný cieľ podpory kultúrneho dedičstva skrz vysielania slovenských hudobných diel definovaných prostredníctvom národných prvkov („štátne územie“, resp. formalizovaný pobytový vzťah k štátnemu územiu; „štátny jazyk“) ústavný súd vo väčšinovom náleze hodnotil ako legitímny, zvolené prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa nemožno podľa môjho názoru označiť za rozumné alebo za nesvojvoľné.

Štát ako exkluzívny vlastník frekvencií nie je obmedzený v legislatívnom zriaďovaní viacerých verejnoprávných rozhlasových vysielateľov, ktorým by do vienka vložil zameranie na vysielanie slovenských hudobných diel. Štát by tak nezaťažoval súkromnoprávných rozhlasových vysielateľov a cieľ podpory slovenských hudobných diel by plnil cez verejnoprávných rozhlasových vysielateľov. Na tomto mieste zároveň súhlasím s názorom navrhovateľa a rovnako sa prikláňam ku konštatácii navrhovateľa, že verejnoprávny vysielateľ môže mať na rozdiel od vysielateľov s licenciou viacero programových služieb, na ktorých môže realizovať rozhlasové vysielanie pre rôzne kategórie poslucháčov s rôznym programovým zameraním. Rozhlas a televízia Slovenska má v oblasti rozhlasového vysielania v súčasnosti vytvorených celkom deväť okruhov zameraných na rôzne typy hudobných produkcií s ohľadom na preferencie svojich poslucháčov.

Ďalej štát má k dispozícii mnoho iných prostriedkov, ako podporiť slovenské hudobné diela. Môže tak činiť prostredníctvom vzdelávacieho (školského) systému a zameraním sa na hudobnú výchovu na školách. Rovnako tak môže činiť výkonom reálnej politiky v oblasti kultúry, a to usporadúvaním či podporovaním kultúrnych podujatí zameraných na šírenie slovenských hudobných diel, informačnými kampaňami a pod.

Rovnako je štát oprávnený zriadiť rôzne fondy či iné formy podpory umelcov či slovenských autorov hudobných diel. Koniec koncov už v čase pred prijatím napadnutých ustanovení bol účinný a platný zákon č. 516/2008 Z. z. o Audiovizuálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Audiovizuálnom fonde“), ktorý upravuje činnosť Audiovizuálneho fondu ako verejnoprávnej inštitúcie zameranej na podporu a rozvoj audiovizuálnej kultúry a priemyslu.

Podľa § 2 zákona o Audiovizuálnom fonde tento fond poskytuje autorom slovenských audiovizuálnych diel a výrobcam slovenských audiovizuálnych diel

	<p>podporu v ich činnosti (napr. finančnú podporu, výskumnú činnosť najmä so zameraním na podporné systémy v oblasti audiovizízie, podieľa sa na propagácii audiovizízie v Slovenskej republike a v zahraničí, poskytuje informácie z oblasti slovenskej audiovizízie a poskytuje nefinančnú podporu súvisiacu s prezentáciou a propagáciou audiovizuálnej kultúry a priemyslu a pod.). V spojení s aplikáciou zákona č. 40/2015 Z. z. o audiovizíii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov štát disponuje prostriedkami podpory slovenských hudobných diel aj cez oblasť audiovizízie. Nič navyše nebránilo zákonodarcovi zriadiť osobitný fond na podporu slovenských hudobných diel, ktoré by si zákonodarca sám zadefinoval (či už širšie alebo užšie) napr. aj cez národné prvky.</p> <p>V súčasnej modernej technologickej dobe má štát taktiež k dispozícii mnoho iných kanálov, ako podporovať slovenské hudobné diela, či už sú to sociálne siete, alebo reklamné kampane.</p> <p>Hodnotím, že prostriedky, ktoré v záujme podpory slovenských hudobných diel definovaných cez národné prvky štát zvolil vo vzťahu k súkromnoprávnym vysielateľom s licenciou, nie sú rozumné, resp. sú svojvoľné, a nie nevyhnutné. Napadnuté ustanovenie § 28b ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii v časti slovného spojenia „vysielateľ s licenciou“ a slovného spojenia „najmenej 25 % času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac“ preto nie sú podľa môjho názoru súlade s čl. 35 ods. 1 ústavy.</p>
použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EStP a iných súdov	<p>PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 67/07 PL. ÚS 13/2012, PL. ÚS 50/2015, PL. ÚS 37/99</p> <p>I. ÚS 518/2013, PL. ÚS 14/2014</p> <p>PL. ÚS 13/97,</p>
súvisiace právne predpisy	
kľúčové slová	<p>retroaktivita podnikateľská činnosť-obmedzenie práva podnikateľ vlastníctvo-obmedzenie súlada-súlada právnych predpisov</p>

spisová značka	PL. ÚS 10/2016
populárny názov	náhrada za stratu na zárobku
sudca spravodajca	Marianna Mochnáčová
druh konania	konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	10.10.2018
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	<p>Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 12 ods. 1 zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov § 446</p>
analytická právna veta	<p>Ústavný súd v rámci prieskumu napadnutého ustanovenia § 446 Občianskeho zákonníka neidentifikoval žiaden prvok, ktorý by obmedzenie náhrady za stratu na zárobku počas pracovnej neschopnosti ústavno-právne legitimizoval.</p> <p>Názor, podľa ktorého regulácia náhrad škôd na zdraví podľa Občianskeho zákonníka „je obdobná ako pri pracovných úrazoch“ ústavný súd nezdiala. Pracovný úraz vyvolávajúci práceneschopnosť je sociálna udalosť nevyžadujúca prvok protiprávnosti, ujma na zdraví ústiaca do práceneschopnosti podľa Občianskeho zákonníka je škodová udalosť spôsobená protiprávnym konaním škodcu. Okrem toho nemožno zabúdať na skutočnosť, že istú podobu</p>

	<p>kompenzácie negatívnych dôsledkov pracovných úrazov či chorôb z povolania možno identifikovať už v existujúcom pracovnoprávnom vzťahu, ktorý apriórne zahŕňa množstvo čiastkových práv zamestnanca voči zamestnávateľovi cielených na elimináciu nebezpečenstva vzniku pracovného úrazu, ako aj na zvýhodňovanie prác so zvýšeným rizikom vzniku pracovného úrazu alebo choroby z povolania. K nim napríklad patria inštitút ochrany práce, komplex povinností zamestnávateľa na úseku bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, práva plynúce z povinnosti zamestnávateľa realizovať sociálnu politiku, exaktné pravidlá výnimočného nariaďovania práce nadčas pri výkone rizikových prác, ale aj mzdové zvýhodnenia pri nadčasových rizikových prácach a pri nočných rizikových prácach či osobitné mzdové nároky zamestnancov za sťažený výkon práce. Všetky ako príklad uvedené faktory stavajú poškodenie zdravia a z neho plynúce nároky v rámci pracovnoprávneho vzťahu do svetla diametrálne odlišného v porovnaní s nárokmi veriteľa ako subjektu civilného záväzkovo-právneho vzťahu vzniknutého protiprávnym škodovým konaním.</p> <p>Výsledkom napadnutého ustanovenia je, že posúdenie nároku na náhradu straty na zárobku počas pracovnej neschopnosti poškodeného i jej sumy podľa právnej úpravy úrazového príplatku nerešpektuje požiadavku, aby tento nárok bol uspokojovaný v súlade s princípom plnej náhrady skutočnej majetkovej škody, teda sumy, ktorú by poškodený dosiahol nebyť pracovnej neschopnosti vyplývajúcej z poškodenia jeho zdravia protiprávnym konaním. Navyše, s ohľadom na príkaz posudzovať i základ nároku podľa § 446 Občianskeho zákonníka kritériami platnými pre úrazový príplatok je reálnou eventualita, že u osôb spôsobilých preukázať reálnu možnosť dosahovania zárobku počas vzniknutej práceneschopnosti, avšak nemajúcich nárok na nemocenské či náhradu príjmu, nebude možné náhradu zárobkovej straty priznať. Z ústavnoprávneho hľadiska to znamená, že prostredníctvom § 446 Občianskeho zákonníka zákonodarca použil nástroje formujúce podobu základného práva zaručeného čl. 39 ods. 1 ústavy a odstraňujúce negatívne dôsledky sociálnej udalosti na účel ochrany základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy tak, že nerešpektoval požiadavku dôslednosti a úplnosti ochrany základného práva vlastniť majetok zaručeného osobe postihnutej protiprávnym konaním (škodovou udalosťou).</p>
<p>skutkový stav a základné fakty</p>	<p>Ústavnému súdu bol 25. júla 2016 doručený návrh Okresného súdu Košice I (ďalej len „navrhovateľ“ alebo „okresný súd“) na začatie konania o súlade § 446 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“) s čl. 12 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 ústavy.</p> <p>Predmetom súdneho konania, v súvislosti s ktorým doručil okresný súd svoj návrh ústavnému súdu, bol návrh žalobcu na zaplatenie žalovanej peňažnej sumy z titulu náhrady za stratu na zárobku počas práceneschopnosti a z titulu náhrady nákladov právneho zastúpenia, ktoré vznikli pri uplatnení nároku v trestnom konaní. Žalobcovi mala uvedená škoda vzniknúť v dôsledku dopravnej nehody, ktorá sa stala 26. februára 2006 a pre ktorú bol v období od 26. februára 2006 do 14. marca 2006 a od 20. marca 2006 do 18. apríla 2006 uznaný za práceneschopného, následkom čoho mu mala vzniknúť strata na zárobku v sume 89 130 Sk. Keďže Sociálna poisťovňa mu vyplatila sumu 12 156 Sk ako nemocenské dávky a vedľajší účastník na strane žalovaného (poisťovňa) sumu 11 285 Sk, žalobca si v súdnom konaní uplatnil zvyšnú časť náhrady straty na zárobku.</p> <p>Okresný súd v relevantnej časti svojho návrhu na začatie konania uvádza: «Základnými predpokladmi pre vznik všeobecnej zodpovednosti za škodu v zmysle cit. ustanovenia § 420 Občianskeho zákonníka sú: 1. protiprávny úkon, 2. vznik škody, 3. príčinná súvislosť medzi protiprávnym úkonom a vznikom škody a 4. zavinenie. V danom prípade nie je sporné a ani odporca či vedľajší účastník na jeho strane nespochybňujú, že škoda na zdraví navrhovateľa bola vyvolaná osobitnou povahou prevádzky dopravného prostriedku - motorového vozidla, ktorého prevádzkovateľom v čase dopravnej nehody bol odporca. Zodpovednosť</p>

za škodu spôsobenú prevádzkou dopravných prostriedkov upravuje ust. § 427 Občianskeho zákonníka. Zodpovednosť podľa tohto zákonného ustanovenia je založená na princípe objektívnej zodpovednosti; pre jej vznik teda postačuje splnenie prvých troch predpokladov. Zavinenie sa nevyžaduje.

V konaní taktiež nie je sporné, že odporca mal v čase spôsobenia nehody uzavretú zmluvu o poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla s vedľajším účastníkom na strane odporcu. Vychádzajúc z dikcie ust. § 427 Občianskeho zákonníka teda platí, že poistený odporca nesie objektívnu zodpovednosť za škodu, ktorá vznikla prevádzkou jeho motorového vozidla navrhovateľovi a odporca ako poistený má podľa ust. § 4 ods.2 zákona č.381/2001 Z. z. z poistenia zodpovednosti právo, aby vedľajší účastník ako jeho poisťovateľ, za neho nahradil poškodenému uplatnené a preukázané nároky na náhradu škody na zdraví.

V konaní taktiež nebolo sporné, že navrhovateľovi vznikla v príčinnej súvislosti s protiprávnym úkonom odporcu škoda na jeho zdraví. Podľa ust. § 442 ods. 1 Občianskeho zákonníka, uhrádza sa skutočná škoda a to, čo poškodenému ušlo (ušlý zisk). Škoda ako kategória občianskeho práva sa chápe ako ujma, ktorá nastala v majetkovej sfére poškodeného a je objektívne vyjadriteľná peniazmi. Skutočnou škodou sa rozumie ujma spočívajúca v zmenšení majetkového stavu poškodeného. Škoda môže byť spôsobená na veciach, ale aj na iných majetkových právach poškodeného, alebo môže predstavovať ujmu, ktorú poškodený utrpel na zdraví, resp. na živote. Ušlý zisk predstavuje to, čo poškodenému ušlo v dôsledku spôsobenia škody; inak povedané, v dôsledku spôsobenia škody nedošlo k zväčšeniu (rozmnoženiu) majetku, hoci sa to pri predpokladanej činnosti poškodeného dalo očakávať. Pri škode na zdraví Občiansky zákonník okrem jednorazového odškodnenia bolesti a sťaženia spoločenského uplatnenia (§ 444) priznáva poškodenému aj právo na náhradu straty na zárobku a to jednak za obdobie počas trvania práceneschopnosti (§ 446) a jednak po skončení práceneschopnosti (§ 447). V danom prípade sa navrhovateľ domáha náhrady za stratu na zárobku počas práceneschopnosti.

Vzhľadom na čas vzniku nároku navrhovateľa sa na jeho právne posúdenie vzťahuje ust. § 445 a § 446 Občianskeho zákonníka, v znení zákona č. 404/2004 Z. z., účinného od 1. 8. 2004.

Podľa ust. § 445 Občianskeho zákonníka, strata na zárobku, ku ktorej došlo pri škode na zdraví, uhradzuje sa peňažným dôchodkom; pritom sa vychádza z priemerného zárobku poškodeného, ktorý pred poškodením dosahoval. Podľa ust. § 446 Občianskeho zákonníka, v znení zákona č.404/2004 Z. z., účinného od 1. 8. 2004, náhrada za stratu na zárobku počas pracovnej neschopnosti poškodeného sa posúdi a suma tejto náhrady sa určí rovnako ako úrazový príplatok podľa všeobecných predpisov o sociálnom poistení.

Podľa ust. § 85 zák. č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, zamestnanec zamestnávateľa podľa § 16, ktorý v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania bol uznaný za dočasne práceneschopného, má nárok na úrazový príplatok od prvého dňa dočasnej pracovnej neschopnosti, ak má nárok na náhradu príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti podľa osobitného predpisu alebo nárok na výplatu nemocenského z nemocenského poistenia.

Podľa ust. § 86 citovaného zákona, úrazový príplatok sa poskytuje za dni. Podľa ust. § 87 citovaného zákona, suma úrazového príplatku je a) 55 % denného vymeriavacieho základu určeného podľa § 84 od prvého dňa dočasnej pracovnej neschopnosti vzniknutej v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania do tretieho dňa tejto dočasnej pracovnej neschopnosti, b) 25 % denného vymeriavacieho základu určeného podľa § 84 od štvrtého dňa dočasnej pracovnej neschopnosti vzniknutej v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania.

	<p>Súčasná právna úprava, priznávajúca náhradu za stratu na zárobku, predstavuje redukované odškodnenie, ktoré popiera princíp náhrady skutočnej majetkovej ujmy poškodeného. Spravodlivému usporiadaniu záväzkových vzťahov vzniknutých zo spôsobenej škody, môže zodpovedať len také usporiadanie vzťahov medzi poškodeným a tým, kto škodu spôsobil, pri ktorom dochádza k úplnému odstráneniu ujmy, ktorá nastala v majetkovej sfére poškodeného. Takémuto spravodlivému usporiadaniu vzťahov zodpovedal princíp náhrady straty na zárobku v zmysle pôvodnej právnej úpravy, podľa ktorej sa poskytlo odškodnenie v rozsahu rozdielu medzi priemerným zárobkom poškodeného pred poškodením a nemocenskými dávkami počas práceneschopnosti. Súd je toho názoru, že škoda, ktorá navrhovateľovi v danom prípade vznikla, svojim charakterom zodpovedá pojmu ušlý zisk (§ 442 Občianskeho zákonníka). Ušlý zisk sa totiž neprejavuje zmenšením majetku poškodeného (úbytkom jeho aktív) tak, ako je to pri skutočnej škode (na veci), ale sa prejavuje stratou očakávaného prísunu aktív. Je nesporné, že pri pravidelnom behu vecí, t. j. pri riadnom výkone pracovnej činnosti v pracovnom pomere, nebyť škodnej udalosti spôsobenej odporcom, mohol navrhovateľ reálne (nielen hypoteticky) očakávať a dosiahnuť rozmnoženie svojho majetku (o mzdu, resp. iný príjem), ku ktorému nedošlo práve v dôsledku protiprávneho konania škodcu (škodnej udalosti). Z právnej teórie ako aj ustálenej súdnej judikatúry však vyplýva, že strata na zárobku predstavuje zvláštnu kategóriu škody na zdraví, ktorú podľa hmotného práva nie je možné podriaďiť pod pojmy skutočnej škody alebo ušlého zisku podľa ust. § 442 Občianskeho zákonníka. Súd je presvedčený o tom, že súčasná právna úprava náhrady za stratu na zárobku za dobu pracovnej neschopnosti podľa ust. § 446 Občianskeho zákonníka, je v rozpore s Ústavou SR a to konkrétne s článkom 20 ods. 1 v spojení s článkom 12 ods. 1.</p> <p>Predmetom ochrany podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy SR, ako aj čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je len „existujúci majetok“, avšak na základe judikatúry ústavného súdu pod tento pojem možno zahrnúť tiež majetkové hodnoty, vrátane pohľadávok, na základe ktorých môže sťažovateľ tvrdiť, že má prinajmenšom „legitímnu nádej“ na ich zhodnotenie. V danom prípade, strata na zárobku ako ušlý príjem z dôvodu nemožnosti výkonu pracovnej činnosti počas práceneschopnosti, ktorú navrhovateľ v dôsledku škodnej udalosti nemohol vykonávať, predstavuje finančné prostriedky, ohľadne ktorých mal navrhovateľ legitímnu nádej na ich zaplatenie a preto ich možno podriaďiť pod pojem majetok, resp. vlastnícke právo, ktorému je v súlade s judikatúrou ústavného súdu poskytovaná ochrana podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy SR. Súd je presvedčený o tom, že súčasná právna úprava náhrady za stratu na zárobku za dobu pracovnej neschopnosti podľa ust. § 446 Občianskeho zákonníka, v znení účinnom od 1. 8. 2004, je v rozpore s Ústavou SR a to konkrétne s článkom 20 ods. 1 v spojení s článkom 12 ods. 1, pretože neumožňuje poškodenému subjektu, ktorému vznikla škoda na zdraví a s tým súvisiaca strata na zárobku počas práceneschopnosti, domáť sa náhrady škody v tom rozsahu, v akom mu skutočne vznikla. Právo takéhoto okruhu subjektov na náhradu škody na zdraví potom nie je v rovnováhe s právom iného okruhu subjektov, ktorým v dôsledku existencie rovnakej objektívnej zodpovednosti tretej osoby za škodu spôsobenú prevádzkou dopravných prostriedkov vznikla škoda „len“ na veciach (skutočná škoda) alebo ako ušlý zisk, ktoré sa posudzujú podľa ust. § 442 ods.1 Občianskeho zákonníka a ktorým sa dostane náhrada vo výške skutočného rozsahu škody. Takýto „iný“ okruh subjektov obvykle predstavujú subjekty, vykonávajúce podnikateľskú činnosť; pri určovaní výšky ušlého zisku podnikateľa sa vychádza z rozdielu medzi celkovým príjmom z podnikania a nákladmi potrebnými k dosiahnutiu tohto príjmu, teda z čiastky, ktorú by za obvyklých okolností (nebyť škodnej udalosti) zo svojej podnikateľskej činnosti získal.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>Základné právo vlastníť majetok a náhrada za stratu na zárobku Predmetom ochrany podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, ako aj čl. 1 dodatkového protokolu je len „existujúci majetok“, avšak z judikatúry ústavného súdu, ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vyplýva, že pod tento pojem možno zahrnúť tiež majetkové hodnoty vrátane pohľadávok, na základe</p>

ktorých môže sťažovateľ tvrdiť, že má prinajmenšom „legitímnu nádej“ na ich zhodnotenie (napr. nálezy ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 60/04, III. ÚS 328/05, III. ÚS 117/06, rozsudok ESLP vo veci Pine Valley Developments LTD. a iní v. Írsko z 29. 11. 1991). Skutočnosť, že vnútroštátne právo určitého štátu neuznáva určitý záujem ako „právo“ alebo dokonca „vlastnícke právo“, nemusí nutne brániť tomu, aby bol dotknutý záujem za určitých okolností považovaný za „majetok“ podľa čl. 1 dodatkového protokolu (rozsudok veľkého senátu ESLP z 29. 3. 2010 vo veci Brosset-Triboulet a ďalší proti Francúzsku, sťažnosť č. 34078/02, § 71).

Prostredníctvom procesného rozmeru základného práva vlastníť majetok (implikácia potreby minimálnych garancií procesnej povahy podľa čl. 20 ods. 1 ústavy; I. ÚS 23/01) už ústavný súd v konaniach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy viackrát meritórne preskúmal rozhodnutia orgánov verejnej moci, ktorých predmetom bol nárok na náhradu škody, z pohľadu ich súladu so základným právom vlastníť majetok (III. ÚS 117/06, III. ÚS 101/08, I. ÚS 395/2016).

Strata na zárobku počas práceneschopnosti poškodeného predstavuje čiastkový nárok poškodeného voči škodcovi, ktorý vzniká na základe práceneschopnosti ako dôsledku ujmy na zdraví vyvolanej protiprávnym konaním. Vyplýva to zo vzájomnej systematickej, ale aj obsahovej väzby medzi § 445 a § 446 Občianskeho zákonníka. Prvé ustanovenie uvádza, že strata na zárobku, ku ktorej došlo pri škode na zdraví, sa uhradzuje peňažným dôchodkom, § 446 Občianskeho zákonníka potom tento príkaz konkretizuje na prípady straty na zárobku vzniknutej počas práceneschopnosti a § 447 zasa na stratu na zárobku po skončení dočasnej pracovnej neschopnosti. Hoci teda ujma na zdraví má svojou povahou nemateriálny charakter, jej dôsledky sa môžu prejaviť aj v majetkovej sfére poškodeného.

Zákonodarca osobitne myslí na dôsledky obmedzujúce schopnosť poškodeného zabezpečiť si zdroj obživy a uspokojovania svojich životných potrieb. Popísaný negatívny dôsledok ujmy na zdraví sa často prejavuje v jeho limitovanej schopnosti, prípadne neschopnosti zhodnocovať do majetkovej podoby (zárobok) svoju pracovnú silu tak, ako to bolo pred škodovou udalosťou, a to práve v dôsledku pracovnej neschopnosti vyvolanej ujmomou na zdraví.

Právny vzťah, na ktorý § 446 Občianskeho zákonníka dopadá, patrí do sféry regulácie občianskeho práva a svojím obsahom i charakterom jeho subjektov ide o vzťah záväzkovo-právny. Dlžník (škodca) je povinný plniť peňažnou formou (§ 442 ods. 3 Občianskeho zákonníka) v prospech veriteľa (poškodený), a to na základe svojho protiprávneho konania, ktoré zapríčinilo vznik majetkovej ujmy na strane poškodeného. Strata na zárobku podľa § 446 Občianskeho zákonníka vyplýva z ujmy na zdraví vykazujúcej zásadne nemajetkovú povahu. Zárobkom je však potrebné rozumieť odmenu za prácu, transformáciu potenciálu pracovnej sily do majetkovej podoby. V zárobku sa prejavuje hospodárska výkonnosť pracujúceho. Odmena za prácu sa stáva súčasťou majetkovej podstaty a zväčšuje majetkový substrát zárobkovo činnnej osoby. Preto nárok regulovaný v napadnutom ustanovení má majetkovú povahu (napr. rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 3 Cdon 953/96 z 12. marca 1997).

Napadnuté ustanovenie dostatočne zrozumiteľne formuluje druhové predpoklady, ktoré v prípade, ak nastanú, zakladajú u poškodeného legitímne očakávanie nadobudnutia majetku v podobe náhrady škody. Legitímne očakávanie nadobudnutia majetku v prípade, ak došlo k strate na zárobku v dôsledku dočasnej pracovnej neschopnosti, je inkorporované v pohľadávke poškodeného voči škodcovi, ktorá má majetkovú povahu. Preto je predmetom ochrany základného práva poškodeného zaručeného čl. 20 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd konštatuje, že právny inštitút zakotvený v § 446 Občianskeho zákonníka spadá do realizačného priestoru základného práva vlastníť majetok. Má majetkovú povahu a jeho východiskové predpoklady sú vyjadrené vecne i

časovo exaktnými právnymi kategóriami (strata na zárobku, pracovná neschopnosť). V záujme rešpektovania základného práva poškodeného vlastníť majetok je preto dôvodné požadovať, aby nárok na náhradu zárobkovej straty za obdobie pracovnej neschopnosti bol uspokojovaný v kvantite čo najviac sa blížiacej sume zárobku, ktorý by poškodený dosiahol nebyť pracovnej neschopnosti vyplývajúcej z poškodenia jeho zdravia protiprávnym konaním. Formulovanej požiadavke musí zodpovedať príslušná právna úprava (normatívna rovina) i rozhodovacia prax povolaných orgánov verejnej moci (aplikačná rovina).

Náhrada za stratu na zárobku v práve sociálneho zabezpečenia a v občianskom práve

Návrh okresného súdu vychádza z kritiky príkazu použiť kritériá právnej úpravy úrazového príplatku podľa zákona o sociálnom poistení na posudzovanie straty na zárobku v občianskoprávných vzťahoch. Ústavný súd je preto nútený skúmať podstatu naznačenej regulačnej inšpirácie. Iba tak možno zodpovedať otázku, či napadnutá právna úprava ústavno-právnym požiadavkám vyhovuje.

Do 31. decembra 2003 zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákonník práce“) zaväzoval zamestnávateľa poskytnúť zamestnancovi, ktorý utrpel pracovný úraz alebo u ktorého sa zistila choroba z povolania, náhradu za stratu na zárobku [§ 198 ods. 1 písm. a) Zákonníka práce účinného do 31. decembra 2003] predstavujúcu rozdiel medzi priemerným zárobkom zamestnanca pred vznikom škody spôsobenej pracovným úrazom alebo chorobou z povolania a plnou sumou nemocenského (§ 200 ods. 1 Zákonníka práce účinného do 31. decembra 2003). Plnenie náhradových povinností právna úprava už v tom čase zakladala na povinnom poistení zamestnávateľa za škodu (vymeriavací základ a sadzby poistného určoval právny predpis), nešlo však o poistný systém spadajúci do sféry kompenzácie následkov kvalifikovaných sociálnych udalostí, keďže právna úprava vychádzala zo zásady plnej úhrady časti ujmy majúcej materiálny charakter (náhrada straty na zárobku).

Podľa § 446 Občianskeho zákonníka účinného do 31. júla 2004 náhrada za stratu na zárobku počas pracovnej neschopnosti poškodeného je rozdiel medzi jeho priemerným zárobkom pred poškodením a nemocenským.

Do 31. decembra 2003 tak bola právna úprava vysporiadania dotknutých náhradových vzťahov medzi zamestnávateľom a zamestnancom rovnaká ako regulácia vecne identických vzťahov nemajúcich pracovno-právnu povahu, a preto spadajúcich pod občiansko-právnu reguláciu.

Zákonodarca sa však s účinnosťou od 1. januára 2004 rozhodol zmeniť koncepčný prístup k odškodňovaniu náhrad za stratu na zárobku počas práceneschopnosti v pracovno-právnych vzťahoch. Zaviedol inštitút úrazového poistenia zamestnávateľa ako súčasť sociálneho poistenia [§ 2 písm. c) zákona o sociálnom poistení], ktorého účelom je komplexne kryť povinnosť zamestnávateľa nahradiť zamestnancovi ujmy vzniknuté pracovným úrazom alebo chorobou z povolania (strata na zárobku alebo dôchodku, bolesť a sťaženie spoločenského uplatnenia, náklady spojené s liečením a ďalšie). Právna úprava zaviedla povinnosť hradiť z úrazového poistenia zamestnávateľa viacero druhov dávok, z ktorých každá má vlastné podmienky pre vznik nároku, ako aj individuálny spôsob výpočtu. Náhrada straty na zárobku počas dočasnej práceneschopnosti sa v systéme úrazového poistenia uhrádza úrazovým príplatkom.

Z príslušných právnych predpisov teda vyplýva, že zamestnanec, ktorý je dočasne práceneschopný z dôvodu pracovného úrazu alebo choroby z povolania, má za každý z prvých troch dní dočasnej práceneschopnosti nárok na náhradu príjmu vo výške 25% jeho denného vymeriavacieho základu na platenie

poistného na nemocenské poistenie a súčasne má nárok na úrazový príplatok vo výške 55 % jeho denného vymeriavacieho základu (príjem plynúci zo zárobkovej činnosti).

Od štvrtého dňa do desiateho dňa práceneschopnosti má taký zamestnanec každodenne nárok na náhradu príjmu vo výške 55 % jeho denného vymeriavacieho základu na platenie poistného na nemocenské poistenie a súčasne nárok na úrazový príplatok vo výške 25 % jeho denného vymeriavacieho základu (príjem plynúci zo zárobkovej činnosti).

Od jedenásteho dňa práceneschopnosti potom zamestnanec poberá úrazový príplatok vo výške 25 % jeho denného vymeriavacieho základu (príjem plynúci zo zárobkovej činnosti) a súčasne nemocenské vo výške 55 % vymeriavacieho základu vypočítaného ako podiel súčtu vymeriavacích základov, z ktorých zamestnanec zaplatil poistné na nemocenské poistenie v rozhodujúcom období, a počtu dní rozhodujúceho obdobia.

Vo vzťahu k úrazovému príplatku ústavný súd súhrnne konštatuje, že ním zákonodarca prispieva k eliminácii negatívnych dôsledkov sociálnej udalosti, ktorá pojmovo nevyžaduje protiprávne konanie. Vnímanie práceneschopnosti v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania ako udalosti sociálnej, a nie škodovej, plne zodpovedá aj požiadavkám plynúcim z dohovorov Medzinárodnej organizácie práce č. 102 [čl. 31 a čl. 32 písm. b)] a č. 121, podľa ktorých pracovné úrazy a choroby z povolania sú jednou z krytých udalostí sociálneho zabezpečenia.

Pracovná neschopnosť vyvolaná pracovným úrazom alebo chorobou z povolania nie je nevyhnutne následkom protiprávneho konania, ale je neželaným právnym stavom, na účel eliminácie ktorého zákonodarca zaviedol inštitút osobitnej zodpovednosti zamestnávateľa podľa § 195 a nasledujúcich Zákonníka práce. Použitý pojem „zodpovednosť“ nie je výstižný a presný, keďže prvok protiprávnosti sa tu nevyžaduje (§ 195 ods. 6 Zákonníka práce). Skôr by po stránke terminologickej malo ísť o povinnosť zamestnávateľa odstraňovať vzniknutú ujmu uspokojením taxatívne vypočítaných nárokov zamestnanca. Zákonodarca na tento účel inkorporoval do systému verejného sociálneho poistenia úrazové poistenie zamestnávateľa, ktoré je založené na princípe solidarity, keďže úrazové dávky sa vyplácajú zo základného fondu úrazového poistenia vytváraného priebežne z poistného na úrazové poistenie (§ 164 zákona o sociálnom poistení).

Inštitucionálny systém garantujúci úrazové dávky má za cieľ „vytvoriť mechanizmus, ktorý bude schopný v dostatočnej miere zabezpečiť nároky oprávnených osôb na náhradu škody spôsobenú pracovným úrazom alebo chorobou z povolania poškodením zdravia a chrániť zodpovedné subjekty pred náhlymi a ďalekosiahlymi dôsledkami ich zodpovednosti za vyššie uvedené škody na zdraví.“ (dôvodová správa k zákonu č. 413/2002 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, ktorý ako prvý predpokladal úrazové poistenie v podobe, v akej ho napokon prevzal i zákon o sociálnom poistení).

Na strane druhej pracovná neschopnosť späť so stratou na zárobku podľa § 446 Občianskeho zákonníka (o ktorú ide i v konaní pred okresným súdom) je výsledkom ujmy spôsobenej na zdraví protiprávnym konaním škodcu. Nejde tu o sociálnu udalosť, ale o ujmu na majetku poškodeného. Tá sa nahrádza priamo a adresne z majetku škodcu, prípadne z komerčného poistenia jeho zodpovednosti za škodu. V tomto prípade teda štát neposkytuje poškodenému inštitucionálnu garanciu slúžiacu ochrane jeho dotknutých práv.

Význam popisovaných rozdielov sa neprejavuje len v rovine podústavnej, ale aj na úrovni ústavnej regulácie základných práv a slobôd. Prioritným účelom odškodňovania pracovných úrazov a chorôb z povolania nie je plná kompenzácia vzniknutej ujmy (hoci zákonodarcovi nemožno brániť, aby sa o to usiloval), ale

ide skôr o realizáciu pozitívnej povinnosti štátu zabezpečiť fyzickej osobe postihnutej sociálnou udalosťou prostriedky potrebné pre jej ďalší život. Inými slovami, ide tu o primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu podľa čl. 39 ods. 1 ústavy, nie o odškodnenie presne kvantifikovateľného, protiprávnym konaním vyvolaného majetkového znevýhodnenia poškodeného spadajúceho do sféry základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy.

Meritórny prieskum (čl. 20 ods. 1 ústavy)

Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti uprednostňuje materiálne poňatie právneho štátu, ktoré spočíva okrem iného na interpretácii právnych predpisov z hľadiska ich účelu a zmyslu, pričom pri riešení (rozhodovaní) konkrétnych prípadov sa nesmie opomínať, že prijaté riešenie (rozhodnutie) musí byť akceptovateľné aj z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti (m. m. IV. ÚS 1/07, IV. ÚS 75/08, I. ÚS 57/07, I. ÚS 82/07, IV. ÚS 182/07).

Kritérium všeobecne ponímanej spravodlivosti podľa názoru ústavného súdu nevyklučuje, aby zákonodarca pristúpil k regulácii, ktorá na účel ochrany jedného základného práva použije legálne prostriedky sformované s cieľom presadiť iné základné právo. Nemožno zákonodarcovi zakázať, aby základné právo vlastníť majetok chránil zákonnými nástrojmi pôvodne povolanými na ochranu základného práva na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu. Neodpustiteľným predpokladom pre akceptáciu formulovanej premisy je však dôslednosť a úplnosť v ochrane základného práva vlastníť majetok. Nemožno pripustiť stav, keď legálne inštrumentárium slúžiace ochrane sociálneho práva spôsobí základnému ľudskému právu zníženie kvality vyvolávajúce neodôvodnenú nerovnosť jednotlivých skupín nositeľov tohto základného ľudského práva.

Ak dôjde k ujme na zdraví, ktorá nespadá pod ustanovenia Zákonníka práce (nejde o pracovný úraz ani o chorobu z povolania), ale pod režim občiansko-právnej regulácie, náhrada za stratu na zárobku sa posúdi a suma tejto náhrady sa určí rovnako ako úrazový príplatok podľa § 84 – § 87 zákona o sociálnom poistení, ktorý je účelovo orientovaný na odškodňovanie zárobkovej straty vzniknutej v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania. Kým do 31. júla 2004 sa právna úprava zisťovania sumy náhrady za stratu na zárobku počas pracovnej neschopnosti poškodeného snažila maximalizovať svoju presnosť (rozdiel medzi priemerným zárobkom poškodeného pred poškodením a nemocenským), od 1. augusta 2004 je uvedená náhrada určovaná z hrubej mzdy poškodeného dosahovanej v rozhodnom období, a to v podiele 55 % za prvé tri dni a 25 % za ďalšie dni pracovnej neschopnosti.

Napadnuté ustanovenie Občianskeho zákonníka ale nemá rýdzo blanketový charakter. Zahŕňa aj vlastnú regulačnú materiu spočívajúcu v dvoch previazaných črtách, a to v kvalifikácii vzniku straty na zárobku (1) ako dôsledku pracovnej neschopnosti (2) poškodeného po utrpení ujmy na zdraví. Až za splnenia oboch podmienok nastupuje odkaz na právnu úpravu úrazového príplatku vo všeobecných predpisoch o sociálnom poistení. Slovné spojenie „rovnako ako“ zreteľne naznačuje, že nárok poškodeného na úrazový príplatok sa nebude uspokojovať zo systému verejného sociálneho poistenia. Pôjde o nárok poškodeného na náhradu za stratu na zárobku voči škodcovi. Základ nároku sa bude iba posudzovať podľa podmienok, ktoré zákon o sociálnom poistení ustanovuje pre vznik nároku na úrazový príplatok („náhrada... sa posúdi...“), a napokon sa i suma náhrady určí výpočtom stanoveným pre úrazový príplatok podľa zákona o sociálnom poistení.

Posúdenie základu nároku regulovaného v § 446 Občianskeho zákonníka podľa predpisov o sociálnom poistení

Vznik nároku na úrazový príplatok podľa predpisov o sociálnom poistení je

založený na: - subjekte predmetného právneho vzťahu – oprávneným je len zamestnanec, prípadne osoba podľa § 17 ods. 2 zákona o sociálnom poistení (§ 83 zákona o sociálnom poistení), - vzniku pracovnej neschopnosti v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania (§ 85 zákona o sociálnom poistení), - podmienke alternatívnej existencie nároku na náhradu príjmu podľa zákona o náhrade príjmu alebo nároku na nemocenské (§ 85 zákona o sociálnom poistení).

Riešiteľným problémom regulačnej koncepcie § 446 Občianskeho zákonníka je otázka, či zákonný príkaz, aby sa náhrada za stratu na zárobku posúdila podľa predpisov o sociálnom poistení, znamená, že nárok na takúto náhradu má iba poškodený v pozícii zamestnanca, prípadnej inej osoby zaraditeľnej do veľmi špecifických kategórií podľa § 17 ods. 2 zákona o sociálnom poistení (napr. dobrovoľný člen horskej služby, dobrovoľný zdravotník Slovenského červeného kríža a ďalší). Podmienka týkajúca sa subjektu (iba zamestnanec ako oprávnený) je totiž v dikcii právnej úpravy úrazového príplatku formálne rovnocenná napríklad s podmienkou existencie nároku na nemocenské, ktorý však patrí nielen pracovne neschopnému zamestnancovi, ale aj pracovne neschopnej samostatne zárobkovo činnnej osobe.

Príkaz ústavne konformnej interpretácie právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy) odstraňuje podľa názoru ústavného súdu naznačenú pochybnosť v prospech poškodeného. Subjektovo ho totiž § 446 Občianskeho zákonníka výslovne označuje, a aj preto si vo sfére občiansko-právnej regulácie táto kategória vyžaduje výklad založený na východisku, podľa ktorého vznikom škody spočívajúcej v strate na zárobku zároveň vzniká záväzkovo-právny vzťah podľa § 489 Občianskeho zákonníka (záväzky vznikajú... aj zo spôsobenej škody...). Subjektom uvedeného právneho vzťahu je poškodený ako veriteľ podľa § 488 Občianskeho zákonníka, nie poškodený podľa § 83 zákona o sociálnom poistení. Poškodeným podľa § 446 Občianskeho zákonníka je preto v záujme zachovania ústavného princípu rovnosti a základného práva vlastníť majetok i samostatne zárobkovo činná osoba. Prirodzene, tá nárok na úrazový príplatok podľa zákona o sociálnom poistení mať nebude (nie tu povinne poisteného zamestnávateľa), avšak bude mať nárok na náhradu straty na zárobku podľa § 446 Občianskeho zákonníka vo výške úrazového príplatku (obdobne napr. rozsudok Krajského súdu v Trenčíne sp. zn. 5 Co 349/2010 z 13. decembra 2011, ktorý spomína vo svojom vyjadrení vláda).

Problematickou z hľadiska uplatňovania nie je ani druhá identifikovaná podmienka, a to príčina pracovnej neschopnosti. Kým úrazové poistenie pokrýva výlučne prípady pracovnej neschopnosti vzniknutej v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania, Občiansky zákonník mieri na protiprávne úkony nespádajúce nevyhnutne do sféry pracovného práva, ktorých následkom je pracovná neschopnosť spojená so stratou na zárobku. Kategóriu pracovnej neschopnosti (podobne ako kategóriu poškodeného) Občiansky zákonník v napadnutom ustanovení výslovne pomenúva, preto je z hľadiska jej príčiny žiaduce interpretovať a uplatňovať ju so zreteľom na systematické súvislosti Občianskeho zákonníka.

Praktickým dopadom uplatňovania § 446 Občianskeho zákonníka je však aj rozšírenie podmienok, ktoré na strane poškodeného musia byť splnené na úspešné domáhanie sa regulovaného subjektívneho práva. Nejde už iba o pracovnú neschopnosť a z nej plynúcu stratu na zárobku, ale aj o podmienky explicitne formulované zákonom o sociálnom poistení, teda existenciu nároku na náhradu príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti podľa zákona o náhrade príjmu s alternatívou existencie nároku na nemocenské z nemocenského poistenia (§ 85 zákona o sociálnom poistení).

Náhrada príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti podľa zákona o náhrade príjmu prichádza do úvahy iba v pracovno-právnom vzťahu, v ktorom došlo ku vzniku úrazu alebo choroby a nadväzujúcej dočasnej pracovnej neschopnosti. Poskytuje sa počas prvých desiatich dní pracovnej neschopnosti. Od jedenásteho

dňa má dočasne pracovne neschopný zamestnanec nárok na nemocenské.

V prípade samostatne zárobkovo činných osôb vzniká nárok na nemocenské už od prvého dňa pracovnej neschopnosti, pretože tu náhrada príjmu od zamestnávateľa neprichádza do úvahy.

Nemožno ale vylúčiť dočasnú pracovnú neschopnosť poškodeného podľa § 446 Občianskeho zákonníka, ktorému nevznikne nárok na náhradu príjmu, ani nárok na nemocenské. Ustálená judikatúra už napríklad uznala odškodniteľnosť straty na zárobku aj v prípade, keď poškodený v čase úrazu nepracoval, ale preukázateľne mal do zamestnania nastúpiť a len v dôsledku úrazu sa tak nestalo (rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej socialistickej republiky sp. zn. 1 Cz 47/88). Pri občianskoprávnej zodpovednosti za škodu na zdraví teda nie je nárok na náhradu za stratu na zárobku podmienený trvaním zárobkovej činnosti poškodeného v čase škodovej udalosti (úrazu); vychádza sa z možnosti poskytnúť náhradu aj vo vzťahu k zárobkovej činnosti, ktorá je v okamihu škodovej udalosti len predpokladaná a ktorej výkon by začal neskôr, nebyť škodovej udalosti (rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 25 Cdo 85/2003 z 29. júla 2004). Chýbajúca zárobková činnosť potom vo väzbe na podmienky vzniku povinného nemocenského poistenia môže mať za následok, že poškodený v čase dočasnej pracovnej neschopnosti vyvolanej poškodením zdravia nemá nárok ani na náhradu mzdy, ani na nemocenské, a tak ani na náhradu straty na zárobku.

Obdobne možno poukázať i na príklad samostatne zárobkovo činnnej osoby, ktorej povinné nemocenské poistenie nevzniká dňom začatia vykonávania samostatnej zárobkovej činnosti ani dňom začatia dosahovania príjmu (zárobku) z takej činnosti, ale až od 1. júla kalendárneho roka nasledujúceho po kalendárnom roku, v ktorom jej príjem zo samostatnej zárobkovej činnosti presiahol hranicu stanovenú v § 21 ods. 1 zákona o sociálnom poistení. Nadväzne nárok na nemocenské vzniká podľa § 33 ods. 1 zákona o sociálnom poistení len povinne nemocensky poistenej samostatne zárobkovo činnnej osobe. Evidentne teda reálna strata na zárobku u samostatne zárobkovo činnnej osoby nemusí byť v každom prípade nahraditeľná nemocenským a v dôsledku toho ani náhradou podľa § 446 Občianskeho zákonníka. Pritom predmetom popísanej kritiky ústavného súdu nie je fakt, že za určitých okolností samostatne zárobkovo činná osoba nemá nárok na nemocenské, ktoré sa vypláca zo systému verejného sociálneho poistenia. Problémom je, že v dôsledku absencie nároku na nemocenské sa osoba poškodená občiansko-právnym deliktom nedomôže odškodnenia občiansko-právnej ujmy spočívajúcej v strate na zárobku. A tento dôsledok vyplýva práve z napadnutého ustanovenia, keďže nielen suma náhrady, ale aj samotný nárok na ňu sa, čo sa týka základu, posudzuje podľa všeobecných predpisov o sociálnom poistení.

Prvý ústavno-právne relevantný problém teda vyplýva z príkazu posudzovať samotný základ nároku na stratu na zárobku regulovaný v § 446 Občianskeho zákonníka optikou predpisov o sociálnom poistení.

Posúdenie sumy náhrady regulovanej v § 446 Občianskeho zákonníka podľa predpisov o sociálnom poistení

Druhá rovina použitia zákona o sociálnom poistení na prípady podľa § 446 Občianskeho zákonníka bola kľúčovou pre rozhodnutie okresného súdu prerušiť civilné sporové konanie a predložiť svoje pochybnosti ústavnému súdu na zaujatie stanoviska.

Úrazový príplatok sa poskytuje v sume 55 % denného vymeriavacieho základu za prvý až tretí deň dočasnej práceneschopnosti a v sume 25 % denného vymeriavacieho základu od štvrtého dňa dočasnej práceneschopnosti. Denným vymeriavacím základom je podiel súčtu vymeriavacích základov poškodeného dosiahnutých v rozhodujúcom období a počtu kalendárnych dní rozhodujúceho

obdobia. Vymeriavacím základom je príjem plynúci z jeho zárobkovej činnosti okrem príjmov, ktoré nie sú predmetom dane z príjmu alebo sú od tejto dane oslobodené (§ 138 ods. 1 zákona o sociálnom poistení). Zjednodušene teda platí, že u poškodenej osoby, ktorá je zamestnancom, sa úrazový príplatok vypočítava z jej hrubého príjmu.

Percentuálne vyjadrené sadzby úrazového príplatku dokazujú, že osobe poškodenej civilno-právnym deliktom podľa § 446 Občianskeho zákonníka samotná náhrada v sume úrazového príplatku nepokryje reálnu stratu zárobku počas pracovnej neschopnosti (k tomu došlo aj v prípade rozhodovanom okresným súdom). Nemožno však zabúdať, že pracovná neschopnosť takého poškodeného vyvoláva i vznik náhradových nárokov vo sfére pracovného práva (náhrada príjmu podľa zákona o náhrade príjmu) a práva sociálneho zabezpečenia (nemocenské). Uvedené dve dávky sa tej istej osobe neposkytujú nikdy súčasne.

Dôvodová správa k zákonu č. 413/2002 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, v ktorom sa prvýkrát počítalo s úrazovým poistením ako súčasťou sociálneho poistenia, uviedla, že „poskytovaním úrazového príplatku k nemocenskému v sume 25 % denného vymeriavacieho základu sa poškodenému zabezpečí v zásade náhrada jeho netto príjmu, ktorý dosahoval pred vznikom nároku na túto dávku“. Následne dôvodová správa k zákonu o sociálnom poistení takmer identicky vysvetľovala, že „poskytovaním úrazového príplatku k náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca vo výške 62 % a k nemocenskému vo výške 25 % denného vymeriavacieho základu sa poškodenému zabezpečí v zásade náhrada jeho netto príjmu, ktorý dosahoval pred vznikom nároku na túto dávku.“ (sadzba 62 % bola neskôr znížená na 55 %, pozn.).

Matematicky by teda súčet 25 % náhrady príjmu a straty na zárobku v sume rovnakej úrazovému príplatku (55 %) mohol predstavovať 80 % hrubého príjmu poškodeného, ktorý dosahoval pred škodovou udalosťou, čo je približná suma tzv. čistého príjmu (hrubý príjem po odpočítaní povinných poistných plnení a preddavku na daň z príjmu). To isté by platilo o súčte 55 % nemocenského a straty na zárobku v sume úrazového príplatku (25 %). Popísaný predpoklad je ale uplatniteľný len za podmienky, že nielen suma úrazového príplatku, ale aj suma náhrady príjmu (neskôr nemocenského) sa bude vypočítavať z hrubého príjmu poškodeného dosiahnutého v rozhodnom období. Uvedená podmienka však nie je splnená. Denným vymeriavacím základom pre výpočet náhrady príjmu i nemocenského nie je hrubý denný príjem, ale suma, z ktorej sa platí poistné na nemocenské poistenie (§ 8 ods. 5 a 6 zákona o náhrade príjmu, § 55 ods. 1 zákona o sociálnom poistení). Táto suma však nemusí nevyhnutne zodpovedať hrubému príjmu, keďže má svoj horný limit. V čase škodovej udalosti prejednávanej okresným súdom (rok 2006) to bol 1,5-násobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky platnej v kalendárnom roku predchádzajúcom kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné na nemocenské poistenie [§ 138 ods. 12 písm. b) bod 2 zákona o sociálnom poistení účinného v roku 2006], kým v súčasnosti je to 7-násobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky platnej v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné na nemocenské poistenie [§ 138 ods. 6 písm. a) zákona o sociálnom poistení].

U samostatne zárobkovo činných osôb je dokonca vymeriavacím základom na platenie poistného na nemocenské poistenie iba polovica priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, za ktorý sa platí poistné (§ 138 ods. 5 zákona o sociálnom poistení). Ich nemocenské preto s ohľadom na § 55 zákona o sociálnom poistení (denný vymeriavací základ nemocenského vychádza z vymeriavacích základov, z ktorých bolo platené poistné na nemocenské

poistenie) nie je vypočítavané z ich hrubého príjmu.

Identita vymeriavacích základov na výpočet úrazového príplatku a náhrady príjmu či nemocenského teda nie je daná. Pri náhrade príjmu a pri nemocenskom právna úprava rátala (aj ráta) s redukovaným vymeriavacím základom. Súčet náhrady príjmu a sumy úrazového príplatku, resp. nemocenského a úrazového príplatku tak nemusí nevyhnutne v každom prípade dosahovať čistý príjem poškodeného pred vznikom škody na zdraví. Presne táto situácia nastala aj v prípade prejednávanej okresným súdom. Relatívne vysoký priemerný brutto zárobok žalobcu v čase vzniku škody (okolo 80 000 Sk) mal za následok, že náhrada príjmu vyplácaná mu zamestnávateľom, resp. suma nemocenského vyplácaného Sociálnou poisťovňou, nemohli v súčte s náhradou vypočítanou podľa § 446 Občianskeho zákonníka (úrazový príplatok) dosiahnuť jeho čistý príjem pred vznikom škody na zdraví. Rozdiel v prípade žalobcu predstavoval podľa vyčíslenia v žalobe za 47 dní pracovnej neschopnosti 65 689 Sk.

Pre objektivitu však ústavný súd dodáva, že (ako už bolo uvedené) v roku 2006 síce vymeriavací základ na výpočet nemocenského bol limitovaný 1,5-násobkom rozhodujúcej priemernej mesačnej mzdy, no v súčasnosti je tento limit určený ako 7- násobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky platnej dva roky dozadu. V nominálnom vyjadrení to znamená, že kým v roku 2006 predstavoval spomenutý limit po prepočte 788 € mesačne (1,5-násobok priemernej mesačnej mzdy z roku 2004), pre rok 2018 je to 7-násobok sumy 912 € mesačne, teda 6 384 € mesačne. Ide o sumu, ktorú väčšina zárobkovo činných osôb neprekročí, preto u nich súčet nemocenského (náhrady príjmu) a úrazového príplatku (resp. sumy náhrady za stratu na zárobku podľa § 446 Občianskeho zákonníka) skutočne sumu čistého zárobku pred poškodením dosiahne. Tým by sa pomerne komplikovaný model určenia sumy náhrady straty na zárobku dostal do polohy rešpektujúcej úroveň čistého zárobku dosahovaného poškodeným pred vznikom ujmy na zdraví.

Pre ďalšie hodnotenie a rozhodnutie ústavného súdu sú však v tejto súvislosti podstatné dve skutočnosti.

Po prvé, podstatou konania o návrhu okresného súdu je kontrola ústavnosti vyznačujúca sa konkrétnosťou. Všeobecný súd sa s návrhom podľa čl. 144 ods. 2 ústavy na ústavný súd obracia preto, lebo je presvedčený o nesúlade právnej normy, ktorú má v konkrétnej veci aplikovať, s normou vyššej právnej sily, a zároveň je presvedčený, že v prípade vyslovenia nesúlady spochybnenej právnej normy bude pred ním vedený spor rozsúdený odlišne v porovnaní s kritizovaným právnym stavom. Rozhodnutie ústavného súdu v takomto konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy musí dominantne smerovať k okolnostiam (právnej stránke) prípadu, ktoré pochybnosti ústavného významu na strane navrhovateľa vyvolali. Funkčnou podstatou návrhového oprávnenia všeobecného súdu je totiž účinná pomoc ústavného súdu takémuto navrhovateľovi prostredníctvom vyriešenia prejudícia ústavno-právnej povahy (PL. ÚS 1/2018).

V sporovom konaní, z ktorého vzišiel návrh okresného súdu, sa žalobca (poškodený) domáha náhrady za stratu na zárobku, ku ktorej malo dôjsť vo februári, marci a apríli 2006. Je prirodzené, že okresný súd nároky, ktoré v tom čase vznikli, musí právne posudzovať optikou vtedy účinnej právnej úpravy. Ak teda ústavný súd má okresnému súdu byť nápomocný, je nevyhnutné, aby napadnuté ustanovenie posudzoval aj so zreteľom na platnú súvisiacu právnu úpravu nemocenského a náhrady príjmu v roku 2006.

Napadnuté ustanovenie malo v tom čase znenie identické s tým súčasným. Avšak suma nemocenského (i náhrady príjmu) by v okolnostiach jeho prípadu bola na základe v súčasnosti účinného právneho stavu vyššia. Vymeriavací základ pre výpočet týchto nárokov v tom čase vychádzal z 1,5-násobku priemernej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve, a práve preto žalobca, hoci jeho čistý priemerný mesačný zárobok bol na tú dobu relatívne vysoký

(približne 61 000 Sk), mal nárok na nemocenské (náhradu príjmu) v takej nízkej sume, že táto spolu s náhradou za stratu na zárobku nedosiahla sumu jeho čistého zárobku pred škodovou udalosťou (bod 95). Z uvedeného by sa mohlo javiť, že ústavný problém v konečnom dôsledku spôsobujú zákonné limity vymeriavacieho základu na platenie poistného na nemocenské poistenie, ktorý zároveň predstavuje vymeriavací základ pre výpočet nemocenského. Ide však len o zdanie.

Nemocenské je dávkou z verejného sociálneho poistenia, ktoré nie je postavené na princípe plnej kompenzácie ujmy vzniknutej sociálnou udalosťou, keďže vychádza z priebežne financovaného poistného systému založeného na kombinácii princípov zásluhovosti i solidarity. Je teda konkrétnym stvárnením primeraného hmotného zabezpečenia osoby postihnutej práceneschopnosťou tak, ako to má na mysli čl. 39 ods. 1 ústavy. Skutočným problémom je práve napadnuté ustanovenie, ktoré prikazuje, aby sa subjekty civilného záväzkovo-právneho vzťahu vzniknutého zo spôsobenej straty na zárobku (udalosť škodová, nie sociálna), a v prípade sporu týchto subjektov aj všeobecný súd, riadili výpočtom stanoveným pre dávku poskytovanú zo systému verejného sociálneho poistenia. Napadnuté ustanovenie tým súkromno-právny vzťah, ktorého podstatou je rovné postavenie jeho subjektov a tejto rovnosti zodpovedajúca požiadavka na rozsah plnenia záväzku, vystavuje riziku zmien, ku ktorým vo sfére právnej regulácie verejného sociálneho poistenia dochádza s pomerne vysokou frekvenciou. Tieto zmeny sledujú rozmanité ciele súvisiace s verejnými záujmami v oblasti sociálneho zabezpečenia, ktoré nemôžu zohľadňovať hodnoty a zásady typické pre sféru fungovania právnych vzťahov súkromnoprávnej povahy.

No i v prípade posudzovania súvisiacej právnej úpravy de lege lata bez zreteľa na právny stav v roku 2006 ústavný súd konštatuje, že jej zmeny od toho obdobia ústavnoprávne napätie neodstránili.

Druhým, veľmi dôležitým determinantom v analyzovaných súvislostiach, je totiž fakt, že náhrada škody spočívajúca v náhrade za stratu na zárobku nie je podľa § 9 ods. 2 písm. i) bodu 1 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dani z príjmu“) oslobodená od dane.

Nahrádzanie straty na zárobku bolo pred rokom 2004 založené na dorovnávaní poskytnutého nemocenského do sumy priemerného mesačného zárobku pred poškodením zdravia, teda do výšky tzv. hrubého príjmu. Logicky preto náhrada za stratu na zárobku nadväzne podliehala dani z príjmu. Od roku 2004 sa však zákonodarca podľa dôvodovej správy snaží nahrádzať zárobkovú stratu do sumy tzv. čistého príjmu (tak to vysvetľujú citované dôvodové správy). Od dane však naďalej nie je oslobodená, čo je pochopiteľné vzhľadom na to, že náhrada straty na zárobku je (na rozdiel od dávok sociálneho poistenia) vyjadrením hospodárskej výkonnosti poškodeného ako materiálneho predmetu dane z príjmov.

Podľa § 9 ods. 2 písm. i) bodu 1 zákona o dani z príjmu v znení účinnom do 31. decembra 2012 od dane sú oslobodené aj prijaté náhrady škôd, náhrady nemajetkovej ujmy, plnenia poskytované na odstránenie alebo zmiernenie následkov mimoriadnej udalosti, plnenia z poistenia majetku a plnenia z poistenia zodpovednosti za škodu okrem platieb prijatých ako náhrada za stratu zdaniteľného príjmu, ak nejde o stratu príjmu zabezpečenú dávkami alebo príplatkami podľa písmen a) a c) (sem patria aj dávky z úrazového poistenia, ku ktorým však náhrada podľa § 446 Občianskeho zákonníka nepatrí, pozn.).

Podľa § 9 ods. 2 písm. i) bodu 1 zákona o dani z príjmu v znení účinnom od 1. januára 2013 od dane sú oslobodené aj prijaté náhrady škôd, náhrady nemajetkovej ujmy, plnenia poskytované na odstránenie alebo zmiernenie následkov mimoriadnej udalosti, plnenia z poistenia majetku a plnenia z poistenia zodpovednosti za škodu okrem platieb prijatých ako náhrada za stratu

zdaniteľného príjmu, ak nejde o stratu príjmu zabezpečenú dávkami alebo príplatkami podľa písmen a) a c), alebo ak nejde o plnenia poskytované poisťovňou daňovníkovi v dôsledku úrazu, ak má viac ako 40 %-ný pokles schopnosti vykonávať doterajšiu činnosť, najviac do výšky sumy podľa § 11 ods. 2 písm. a), pričom ak takto vymedzené plnenia presiahnu sumu podľa § 11 ods. 2 písm. a), do základu dane sa zahrnú len plnenia nad takto ustanovenú sumu.

K účinnému zneniu citovaného ustanovenia ústavný súd poznamenáva, že výnimka z oslobodenia od dane má na mysli náhradu za stratu na zárobku po skončení pracovnej neschopnosti podľa § 447 Občianskeho zákonníka, nie náhradu za stratu na zárobku počas dočasnej práceneschopnosti podľa § 446 Občianskeho zákonníka. Totiž podľa odôvodnenia pozmeňujúceho návrhu k návrhu zákona č. 395/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, „z dôvodu zabezpečenia rovnakého posudzovania úrazových rent resp. náhrad za stratu na zárobku sa navrhuje obmedziť aj okruh osôb, ktorým by mal byť takýto príjem oslobodený a to len pre osoby, ktoré majú viac ako 40 %-ný pokles schopnosti vykonávať doterajšiu činnosť, podobne ako je to ustanovené pri podmienkach nároku na úrazovú rentu podľa § 88 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení“.

Rovnako z náhrady za zárobkovú stratu počas pracovnej neschopnosti je poškodený povinný platiť poisťné na zdravotné poistenie [pozri súvislosť § 10b ods. 1 písm. d), § 11 ods. 2 a § 13 ods. 3 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov].

Daňovo-odvodové aspekty náhrady za stratu na zárobku počas práceneschopnosti teda poukazujú aj na ďalší ústavne významný problém plynúci z konceptu napadnutého ustanovenia. Úrazový príplatok podľa zákona o sociálnom poistení je podľa § 9 ods. 2 písm. a) zákona o dani z príjmu oslobodený od dane, a preto skutočne platí stanovisko Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky zo 16. decembra 2016, ktoré cituje vláda na strane 6 svojho vyjadrenia, podľa ktorého „náhrada príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca alebo dávka nemocenské sa úrazovou dávkou – úrazovým príplatkom, v zásade nadstaví do úrovne príjmu, ktorý zamestnanec dosahoval pred pracovným úrazom...“. Avšak náhrada straty na zárobku podľa § 446 Občianskeho zákonníka poskytovaná v sume úrazového príplatku už oslobodeniu od dane z príjmu zásadne nepodlieha, zdaňuje sa ako tzv. ostatný príjem podľa § 8 zákona o dani z príjmu a prijímateľ je z neho povinný platiť aj poisťné na verejné zdravotné poistenie. Vo výsledku to znamená, že ani dosiahnutie čistého príjmu poškodeného pred vznikom straty na zárobku podľa § 446 Občianskeho zákonníka v podobe súčtu nemocenského (náhrady príjmu) a náhrady za stratu na zárobku nezabezpečí poškodenému zvýšenie majetkovej podstaty v rozsahu, ktorý by bolo dôvodné očakávať, ak by k škode vyvolanej protiprávnym konaním nedošlo. Navyše je takto vyvrátená argumentácia z dôvodovej správy o potrebe „zosúladiť nároky podľa § 446 až 448... v súlade so zákonom o sociálnom poistení“.

Národná rada vo svojom vyjadrení naznačuje preklenuteľnosť popísaných nedostatkov použitím ústavne konformného výkladu. Uvádza, že „vyplatenie náhrady za stratu na zárobku poisťovňou ale odporcu nezbavuje povinnosti uhradiť poškodenému rozdiel medzi náhradou za stratu na zárobku (plus dávky nemocenského poistenia) a priemerným zárobkom poškodeného. Práve tento rozdiel je možné považovať za ušlý zisk poškodeného v zmysle § 442 ods. 1 Občianskeho zákonníka.“. Strata na zárobku je majetkovou ujmovou plynúcou zo zníženia zárobku počas pracovnej neschopnosti v dôsledku ujmy na zdraví. Ústavný súd odkazuje na súdnu prax, podľa ktorej strata na zárobku predstavuje osobitnú kategóriu škody, ktorú nie je možné z hľadiska platnej právnej úpravy podradiť pod pojem skutočnej alebo inej škody, obsiahnutý v ustanovení § 442

Občianskeho zákonníka (rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej socialistickej republiky sp. zn. 1 Cz 47/88, obdobne aj rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 2 Cdo 32/02 citované vo vyjadrení vlády). Okrem toho pripustením výkladu naznačovaného národnou radou, ktorý vychádza z predpokladu, že po uspokojení uplatneného nároku na náhradu straty na zárobku v rozsahu podľa § 446 Občianskeho zákonníka je možné neuspokojený zvyšok tohto nároku (do výšky priemerného mesačného zárobku pred vznikom ujmy) pokryť použitím § 442 ods. 1 Občianskeho zákonníka, by došlo zo strany konajúceho všeobecného súdu k rozhodnutiu odporujúcemu § 446 Občianskeho zákonníka. V tomto ustanovení totiž zákonodarca zaviedol jednoznačné pravidlo – suma náhrady straty na zárobku počas pracovnej neschopnosti musí zodpovedať sume úrazového príplatku podľa predpisov o sociálnom poistení. Pri súčasnom použití § 442 ods. 1 Občianskeho zákonníka na prípadný neuspokojený zvyšok uplatneného nároku by tak § 446 Občianskeho zákonníka v podstate stratil svoj význam a direktíva z neho vyplývajúca by sa stala neuplatniteľnou. Takto by sa všeobecný súd vymkol spod ústavne predpísanej viazanosti zákonom (čl. 144 ods. 1 ústavy).

Obdobne k ďalšiemu argumentu národnej rady, podľa ktorého „je potrebné považovať ustanovenie § 445 Občianskeho zákonníka za samostatné a zároveň postačujúce pre taký výklad (bez pomoci ďalších ustanovení), na základe ktorého môže súd určiť stratu na zárobku v takej výške, ktorá zodpovedá rozdielu medzi dávkami nemocenského poistenia a priemerného zárobku poškodeného“, ústavný súd zdôrazňuje, že § 445 Občianskeho zákonníka neponúka právny základ pre určenie sumy náhrady straty na zárobku. Vyjadruje iba príkaz, aby sa pri jej určovaní vychádzalo z priemerného zárobku poškodeného, ktorý pred poškodením dosahoval. Tomu neodporuje koncept § 446 Občianskeho zákonníka, pretože suma úrazového príplatku sa odvíja od denného vymeriavacieho základu, ktorý zárobok dotknutej osoby dosahovaný pred poškodením nepochybne zohľadňuje, hoci iba v miere 55 %. Napadnuté ustanovenie je preto skutočne iba konkretizáciou § 445 Občianskeho zákonníka na tie straty na zárobku, ktoré vznikli počas trvania pracovnej neschopnosti. Konajúci všeobecný súd sa o § 445 Občianskeho zákonníka nemôže oprieť pri dorovnaní straty priznávanej podľa § 446 Občianskeho zákonníka, lebo by tým nerešpektoval limit vyjadrený v napadnutom ustanovení.

Ústavný súd na podklade rekapitulovaných analýz dospel k záveru, že pôvodný zámer zákonodarcu zabezpečiť poškodenému prostredníctvom súčtu nárokov patriacich v dôsledku straty na zárobku pri pracovnej neschopnosti dosiahnutie čistého príjmu spred škodovej udalosti (bod 92) nenachádza u poškodených podľa § 446 Občianskeho zákonníka zodpovedajúci odraz v právnej úprave. Strata na zárobku počas pracovnej neschopnosti tiež podlieha daňovo-odvodovým povinnostiam. Preto nemožno vyhodnotiť argumenty obsiahnuté v citovaných dôvodových správach ako spôsobilé vyvrátiť zdôvodnenie okresného súdu poukazujúce na popretie „princípu náhrady skutočnej majetkovej škody poškodeného“.

Ústavný súd v rámci prieskumu napadnutého ustanovenia neidentifikoval žiaden prvok, ktorý by obmedzenie náhrady za stratu na zárobku ústavno-právne legitimizoval. Názor plynúci z dôvodovej správy, podľa ktorého regulácia náhrad škôd na zdraví podľa Občianskeho zákonníka „je obdobná ako pri pracovných úrazoch“, už ústavný súd vyvrátil (body 69 až 72). Pracovný úraz vyvolávajúci práceneschopnosť je sociálna udalosť nevyžadujúca prvok protiprávnosti, ujma na zdraví ústiaca do práceneschopnosti podľa Občianskeho zákonníka je škodová udalosť spôsobená protiprávnym konaním škodcu. Okrem toho nemožno zabúdať na skutočnosť, že istú podobu kompenzácie negatívnych dôsledkov pracovných úrazov či chorôb z povolania možno identifikovať už v existujúcom pracovnoprávnom vzťahu, ktorý apriórne zahŕňa množstvo čiastkových práv zamestnanca voči zamestnávateľovi cielených na elimináciu nebezpečenstva vzniku pracovného úrazu, ako aj na zvýhodňovanie prác so zvýšeným rizikom vzniku pracovného úrazu alebo choroby z povolania. K nim napríklad patria inštitúty ochrany práce (šiesta časť Zákonníka práce), komplex

povinností zamestnávateľa na úseku bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci (zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a nadväzujúce vykonávacie predpisy), práva plynúce z povinnosti zamestnávateľa realizovať sociálnu politiku (siedma časť Zákonníka práce), exaktné pravidlá výnimočného nariadenia práce nadčas pri výkone rizikových prác (§ 97 ods. 11 Zákonníka práce), ale aj mzdové zvýhodnenia pri nadčasových rizikových prácach (§ 121 ods. 1 Zákonníka práce) a pri nočných rizikových prácach (§ 123 ods. 1 Zákonníka práce) či osobitné mzdové nároky zamestnancov za sťažený výkon práce (§ 124 Zákonníka práce). Všetky ako príklad uvedené faktory stavajú poškodenie zdravia a z neho plynúce nároky v rámci pracovnoprávneho vzťahu do svetla diametrálne odlišného v porovnaní s nárokmi veriteľa ako subjektu civilného záväzkovo-právneho vzťahu vzniknutého protiprávnym škodovým konaním. Preto nemožno akceptovať ani pripomienku vlády, podľa ktorej sa napadnutým ustanovením „zamedzilo..., aby nedochádzalo k neodôvodnenej diskriminácii osôb pri kompenzovaní strát v súvislosti s poškodením zdravia“.

Ďalší náznak zdôvodnenia plynúci z dôvodovej správy, podľa ktorého kritizovaná právna úprava reaguje na podnety „zo strany poisťovateľov, ktorí uhrádzajú tieto náhrady titulom zákonného poistenia zo zodpovednosti za škody pri dopravných nehodách a odporúčajú - ustanoviť rovnaký spôsob ako pri pracovných úrazoch“, je podľa názoru ústavného súdu irelevantný. Právno-realizačné zjednotenie rozsahu uspokojovania viacerých druhov náhradových nárokov (pracovné úrazy, iné ujmy na zdraví) je akceptovateľným dôvodom právnej úpravy, neplatí to však v prípade, ak sa unifikácia presadí právnou úpravou, ktorá negatívne dopadá na základné právo oprávnených (poškodených) a súčasne nesleduje žiaden ďalší cieľ spôsobilý ju legitimizovať.

Výsledkom napadnutého ustanovenia je, že posúdenie nároku na náhradu straty na zárobku počas pracovnej neschopnosti poškodeného i jej sumy podľa právnej úpravy úrazového príplatku nerešpektuje požiadavku, aby tento nárok bol uspokojovaný v súlade s princípom plnej náhrady skutočnej majetkovej škody, teda sumy, ktorú by poškodený dosiahol nebyť pracovnej neschopnosti vyplývajúcej z poškodenia jeho zdravia protiprávnym konaním (bod 48). Navyše, s ohľadom na príkaz posudzovať i základ nároku podľa § 446 Občianskeho zákonníka kritériami platnými pre úrazový príplatok je reálnou eventualita, že u osôb spôsobilých preukázať reálnu možnosť dosahovania zárobku počas vzniknutej práceneschopnosti, avšak nemajúcich nárok na nemocenské či náhradu príjmu, nebude možné náhradu zárobkovej straty priznať. Z ústavno-právneho hľadiska to znamená, že prostredníctvom § 446 Občianskeho zákonníka zákonodarca použil nástroje formujúce podobu základného práva zaručeného čl. 39 ods. 1 ústavy a odstraňujúce negatívne dôsledky sociálnej udalosti na účel ochrany základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy tak, že nerešpektoval požiadavku dôslednosti a úplnosti ochrany základného práva vlastníť majetok zaručeného osobe postihnutej protiprávnym konaním (škodovou udalosťou). Preto § 446 Občianskeho zákonníka nie je v súlade s čl. 20 ods. 1 ústavy.

Meritórny prieskum (čl. 12 ods. 1 ústavy)

Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy sú ľudia slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach...

Ústavný súd už judikoval, že v konkrétnom prípade nemožno interpretovať a uplatniť čl. 12 ods. 1 prvú vetu ústavy izolovane, t. j. minimálne bez spojenia s čl. 12 ods. 2 ústavy, ktoré je jeho všeobecným pozitívno-právnym vyjadrením formulujúcim vo vzťahu ku všetkým orgánom verejnej moci konkrétny právne relevantný zákaz (zákaz diskriminácie čl. 12 ods. 2 druhá veta ústavy; – PL. ÚS 16/08).

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk,

vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

Z čl. 12 ods. 2 ústavy vyplýva subjektívne právo každého, aby nemohol byť diskriminovaný z dôvodov vymenovaných v tomto ustanovení. Ústavný súd sa vo svojej judikatúre (PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 13/09) priklonil k rozhodovacej praxi ESLP, v ktorej sa postupom času ustálil test slúžiaci posudzovaniu zákazu diskriminácie. Test nachádza odpovede na túto množinu otázok: a) či došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd, b) či sa tak udialo na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlňujúceho dôvodu, c) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a d) uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.

Pri zaujatí stanoviska k prvým dvom krokom testu ústavný súd odkazuje na časť odôvodnenia tohto nálezu, v ktorej ústavný súd vysvetlil dôvod rozporu napadnutej právnej úpravy so základným právom vlastniť majetok. Za vhodné však považuje doplniť niekoľko vysvetlení k aspektu porovnateľnosti.

Právna regulácia náhrady ujmy je veľmi rozmanitá, a tak by sa mohlo zdať, že i § 446 Občianskeho zákonníka túto prirodzenú heterogenitu dotvára. Rozmanitosť podoby regulácie nárokov nahrádzajúcich vzniknuté ujmy je však dominantne určovaná druhom ujmy (škody), ku ktorej došlo. Rovnako je významným rozlišovacím kritériom príčina vzniku škody (protiprávne konanie, objektívny protiprávny stav). Ústavný súd už upozornil, že v prípade preskúmaného ustanovenia ide síce o kompenzáciu dôsledkov ujmy na zdraví (ktorá nie je presne kvantifikovateľná), avšak predstavuje čiastkový nárok založený na strate na zárobku, teda na výpadku očakávaných majetkových príjmov, a to v období presne časovo ohraničenom (na rozdiel od straty na zárobku po skončení pracovnej neschopnosti podľa § 447 Občianskeho zákonníka). Náhradová kategória podľa § 446 Občianskeho zákonníka sa tak zaraďuje do širšej skupiny nárokov vzniknutých z titulu majetkovej ujmy vyvolanej protiprávnym konaním identifikovateľného škodcu. Toto protiprávne konanie súčasne spadá do sféry občiansko-právnej regulácie založenej na požiadavke náhrady skutočnej majetkovej ujmy (body 41 a 42). Povaha straty na zárobku normovanej v napadnutom ustanovení tak bezpochyby poškodeného stavia do právnej pozície porovnateľnej so subjektmi poškodenými na majetku protiprávnym konaním škodcu, ktorým občiansko-právna úprava garantuje náhradu skutočnej škody i ušlého zisku (§ 442 ods. 1 Občianskeho zákonníka), teda v podstate plnú kompenzáciu majetkového znevýhodnenia vyvolaného deliktuálnym správaním.

Napadnutým ustanovením preto dochádza k vyčleneniu porovnateľnej skupiny v spojitosti s výkonom základného práva vlastniť majetok. Deje sa tak na základe kritéria, ktoré čl. 12 ods. 2 ústavy kvalifikuje ako zakázané, a to na základe majetku. Nárok na náhradu za stratu na zárobku, ktorá vznikla v období práceneschopnosti, je druhovo určeným komponentom majetkovej podstaty, ktorý jeho nositeľov vyčleňuje oproti ostatným poškodeným občiansko-právnu škodou na majetku. V prípadoch ostatných kvantifikovateľných majetkových škôd spôsobených protiprávnym konaním škodcu a súčasne spadajúcich do sféry občiansko-právnej regulácie garantuje zákonodarca náhradu škody príkazom podľa § 442 ods. 1 Občianskeho zákonníka (uhrádza sa skutočná škoda a ušlý zisk). Napadnutá právna úprava však nie je prejavom snahy o nahradenie skutočného zníženia majetkovej podstaty poškodených, ku ktorej došlo v dôsledku výpadku zárobku (bod 48). Práve naopak, poškodenému voči škodcovi priznáva náhradu utrpenej straty na zárobku len v sume zodpovedajúcej dávke, ktorá vzhľadom na pôvod v systéme verejného sociálneho poistenia spôsobom svojho výpočtu negarantuje kvantitu spôsobilú dorovnať ostatné príjmy plynúce pri práceneschopnosti (nemocenské, náhrada príjmu) do sumy zárobku

dosahovaného pred vznikom pracovnej neschopnosti. Príjem koncipovaný ako náhrada za stratu na zárobku je daňovou reguláciou zaradený do kategórie zdaniteľných príjmov, a tak finálny čistý náhradový príjem poškodeného nepokryje čistý zárobok dosahovaný pred vznikom pracovnej neschopnosti.

Kladná odpoveď na tretiu otázku je najlepšie ilustrovateľná na kauze prejednávanej okresným súdom, z ktorej návrh na začatie konania pred ústavným súdom vzišiel. Konkrétny poškodený (žalobca) v dôsledku aplikácie kritizovaného pravidla nemá nárok na náhradu v rozsahu zabezpečujúcom náhradu skutočného strateného zárobku, a tým ani na reálnu kompenzáciu majetkového poškodenia spôsobeného protiprávnym konaním. Zákonodarca tak prostredníctvom napadnutého ustanovenia odopiera základnému právu (čl. 20 ods. 1 ústavy) dotknutých poškodených ochranu v kvalite a rozsahu, ktorý by bol spôsobilý zabezpečiť odstránenie negatívnych následkov protiprávneho konania. Táto právna úprava je preto na príťaž regulovanej skupine poškodených.

Napokon, aj štvrtý krok diskriminačného testu je podľa názoru ústavného súdu naplnený, pretože zákonodarca do základného práva vlastníť majetok u adresátov napadnutého ustanovenia zasiahol bez ospravedliteľného dôvodu. Zo samotnej právnej úpravy len ťažko možno identifikovať dôvody odkazu na použitie pravidiel o úrazovom príplatku v prípadoch náhrady za stratu na zárobku podľa § 446 Občianskeho zákonníka. Argument o potrebe zosúladienia občiansko-právneho režimu náhrady zárobkovej straty a režimu odškodňovania pracovných úrazov plynúci z dôvodovej správy i z vyjadrenia vlády je nedôvodný. Ústavný súd to vysvetlil práve v pasážach akcentujúcich potrebu rozlišovania straty na zárobku spôsobenej pracovným úrazom na jednej strane a straty na zárobku vyvolanej v režime občianskeho práva protiprávnym konaním. V prvom prípade ide o sociálnu udalosť, kým v druhom okruhu o protiprávny úkon majúci za následok ujmu (stratu). Popísaná distinkcia sa potom logicky prejavuje v inštitucionálnom zabezpečení nárokov na náhradu ujmy z pracovných úrazov prostredníctvom verejného sociálneho poistenia garantujúceho základné právo podľa čl. 39 ods. 1 ústavy, kým odškodnenie straty na zárobku podľa napadnutého ustanovenia je objektom záväzkovo-právneho vzťahu vzniknutého medzi veriteľom (poškodeným) a dlžníkom (škodcom) v dôsledku protiprávneho konania škodcu, pričom spôsobenie takejto straty na zárobku vzťahu kreuje legitímnu nádej poškodeného významnú z pohľadu jeho základného práva vlastníť majetok.

Neporovnateľnosť poškodených pracovnými úrazmi a poškodených podľa § 446 Občianskeho zákonníka plynie aj z daňovo-odvodového náhľadu na problematiku. Zamestnanec poškodený pracovným úrazom má v prípade pracovnej neschopnosti nárok na náhradu príjmu, resp. nemocenské, ktoré sú od dane z príjmu oslobodené, ako aj na úrazový príplatok, ktorý je taktiež podľa § 9 ods. 2 písm. a) zákona o dani z príjmu od dane oslobodený. Poškodený podľa § 446 Občianskeho zákonníka má nárok na nemocenské (ak je zamestnaný alternatívne, aj na náhradu príjmu) oslobodené od dane z príjmu a na náhradu zárobkovej straty v sume úrazového príplatku, ktorá je predmetom dane i povinného poistného na verejné zdravotné poistenie. Uvedené hľadisko dotvára obraz neporovnateľnosti oboch kategórií, a preto argument o potrebe zosúladienia uspokojovania týchto dvoch okruhov náhradových nárokov je nedôvodný.

Ospravedliteľný dôvod nespočíva ani v požiadavke prednesenej poisťovňami poskytujúcimi na komerčnej báze poistenie zodpovednosti za škodu (predovšetkým tú, ktorá je spôsobená používaním motorového vozidla), podľa ktorej sa odškodňovanie má riadiť rovnakými pravidlami, ako je to pri pracovných úrazoch. Za týmto zdôvodnením možno cítiť celkom prirodzenú snahu komerčných poisťovateľov optimalizovať svoj zisk. Zákonodarca je však povinný zachovať spravodlivú rovnováhu pri poskytovaní ochrany tomuto záujmu poisťovní na jednej strane a pri ochrane poskytovanej záujmu osoby poškodenej protiprávnym správaním poistenca na strane druhej. V prípade preskúmvanej právnej úpravy túto povinnosť zákonodarca nesplnil mierou, ktorú ústavné princípy vyžadujú, preto bolo potrebné vysloviť nesúlad § 446

Občianskeho zákonníka aj s čl. 12 ods. 1 ústavy tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.

Záver

Napadnuté ustanovenie zavádza do právno-realizačnej praxe veľmi atypický prvok použitia viacerých verejno-poistných pravidiel zabezpečovania primeraného hmotného zabezpečenia osoby postihnutej sociálnou udalosťou na záväzkovo-právne vzťahy medzi subjektmi súkromného práva založené vznikom škody spôsobenej protiprávnym konaním. Prostredníctvom zásad definujúcich podstatu a obsahovú náplň základného práva na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu sa takto zákonodarca rozhodol poskytnúť ochranu základnému právu vlastníť majetok u osoby poškodenej majetkovou škodou (stratou na zárobku) spôsobenou protiprávnym konaním.

Ústavný súd samotný tento prístup zákonodarcu nepovažuje za ústavne rizikový, pretože spadá do širokého priestoru, ktorým zákonodarca pri realizácii svojich zámerov vo sfére politiky disponuje.

Podrobná analýza dopadov modelu zavedeného prostredníctvom § 446 Občianskeho zákonníka však odhalila závažné ústavno-právne dôsledky. Ide predovšetkým o popretie základného princípu súkromného práva – princípu náhrady skutočnej majetkovej škody v plnej výške. Ústavný súd nezabúda, že ide o princíp súkromného práva, nie o neobmedziteľnú a absolútne platnú požiadavku ústavno-právnej povahy. Aj tento princíp však nadobúda konštitucionálny význam, ak povaha majetkovej škody umožňuje objektivizovať jej rozsah a ak je spravodlivé od škodcu požadovať plnú náhradu škody. Spravodlivosť sa v posudzovanej veci spája s požiadavkou nastolenia rovného postavenia subjektov záväzkovo-právneho vzťahu vzniknutého škodou vyvolanou protiprávnym konaním.

Strata na zárobku podľa § 446 Občianskeho zákonníka je vzhľadom na svoju vecnú i časovú ohraničenosť objektivizovateľná v miere umožňujúcej použiť princíp spomenutý v predchádzajúcom odseku. A je takisto výsledkom protiprávneho správania škodcu, ktorý sa následne stáva dlžníkom vo vzniknutom záväzkovo-právnom vzťahu; cieľom dlžníkovej právnej povinnosti splniť dlh je odstránenie znevýhodnenia vlastníckej sféry veriteľa spôsobenej protiprávnym konaním dlžníka. Kumulácia oboch uvedených faktorov odôvodňuje záver, podľa ktorého v záujme poskytnutia ochrany základnému právu poškodeného vlastníť majetok musí normatívna regulácia prípadov podľa § 446 Občianskeho zákonníka účinne zabezpečovať dorovnanie príjmu poškodeného do sumy, ktorú by bez vzniku škody zarobil. Napadnutá právna norma však svojou blanketou otvára priestor pre aplikáciu vzájomne prepojeného systému účinných právnych pravidiel (právo sociálneho poistenia, daňové právo), ktorý náhradu straty na zárobku v občiansko-právnom vzťahu poškodenému v plnej výške negarantuje, a to bez ústavne prijateľného dôvodu. Preto § 446 Občianskeho zákonníka nedovoľuje poškodzovať vlastnícke právo poškodeného, ktorého predmetom je legitímna nádej v podobe pohľadávky na náhradu straty na zárobku voči škodcovi. Ocitá sa tak v nesúlade s čl. 20 ods. 1 ústavy.

Veritelia (poškodení) zo záväzkovo-právneho vzťahu vzniknutého naplnením hypotézy právnej normy zakotvenej v § 446 Občianskeho zákonníka sú zároveň znevýhodnení voči iným veriteľom záväzkovo-právnych vzťahov založených majetkovou škodou vyvolanou protiprávnym úkonom, ktorej rozsah je dostatočne objektivizovateľný. Právna úprava nárokov na náhradu ujmy u týchto iných veriteľov je prejavom úsilia zákonodarcu odstrániť ujmu spôsobenú protiprávnym konaním v plnej výške. Napadnuté ustanovenie sa však popisovanou ambíciou normotvorcu nevyznačuje. Má totiž za následok, že poškodeným, ktorí počas pracovnej neschopnosti nemajú nárok na náhradu príjmu, resp. nemocenské, neumožňuje domôcť sa akejkolvek náhrady vzniknutej zárobkovej straty. Ostatným dotknutým poškodeným zasa garantuje náhradu straty na

zárobku len v redukovanej výške, a to buď následkom uplatnenia daňovo-odvodových predpisov, alebo aj z dôvodu spojenia s pravidlami verejného sociálneho poistenia, ktoré pri regulácii zodpovedajúcich vymeriavacích základov dávok nemocenského poistenia celkom prirodzene nie sú nastavené tak, aby poškodenému počas práceneschopnosti zaistili príjem dosahujúci spolu s náhradou podľa § 446 Občianskeho zákonníka disponibilný príjem pred škodovej udalosti.

Dochádza tak vyčleneniu (znevýhodneniu) poškodených podľa § 446 Občianskeho zákonníka zo skupiny ostatných porovnateľných majetkovo poškodených v dôsledku civilno-právneho deliktu, a to bez ospravedlniteľného dôvodu. Napadnutá právna úprava je preto v rozpore s ústavným princípom rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 ústavy.

Nad rámec odôvodnenia svojho rozhodnutia o návrhu navrhovateľa si ústavný súd dovoľuje upriamiť pozornosť zákonodarcu aj na ďalšie majetkové práva regulované v Občianskom zákonníku a prameniace v spôsobení ujmy na zdraví protiprávnym konaním. Ústavný súd odporúča zákonodarcovi riešiť uvedenú problematiku v duchu požiadaviek základného práva vlastníť majetok formulovaných v dôvodoch tohto nálezu.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stráca § 446 Občianskeho zákonníka účinnosť. Ak národná rada neuvedie toto ustanovenie do súladu s ústavou, stráca po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k odôvodneniu tohto rozhodnutia pripája odlišné stanovisko sudkyňa Ľudmila Gajdošíková.

Ústavný súd rozhodol:

Ustanovenie § 446 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 12 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej k odôvodneniu nálezu

Väčšina pléna „odobrila“/vyjadrila súhlas tak s výrokom, ako aj s odôvodnením nálezu. Odôvodnenie nálezu je podľa môjho názoru rozsiahle, ale celkom nekorešponduje s mojou predstavou o odôvodnení vyjadrenia ústavnej súladnosti/nesúladnosti napadnutého ustanovenia. Smeruje totižto k zjednodušenému východisku ústavnoprávneho hodnotenia § 446 Občianskeho zákonníka založeného na zákonnej identifikácii porovnávania náhrady za stratu na zárobku pri práceneschopnosti spôsobenej pracovným úrazom alebo chorobou z povolania podľa práva sociálneho zabezpečenia a náhrady za stratu na zárobku spôsobenej škodovou udalosťou poškodenému podľa Občianskeho zákonníka podľa mojich predstáv nenáležíte rozsiahle, využívajúc pozitívnu právnu úpravu straty na zárobku a náhrady straty na zárobku v sociálnom zabezpečení, zužujúc pritom občianskoprávny problém záväzkového práva len na napadnutý § 446 Občianskeho zákonníka, hoci problém je omnoho širší. Zvolený prístup sa mi javí ako rezignácia na komplexnejšie zaujatie ústavnoprávneho stanoviska k veci s využitím § 40 zákona o ústavnom súde. Z porovnania sumy náhrady za stratu na zárobku počas pracovnej neschopnosti poškodeného podľa Občianskeho zákonníka a určenia sumy úrazového príplatku podľa všeobecných predpisov o sociálnom poistení, rezignujúc na širšiu kvalitatívnu analýzu týchto dvoch právnych inštitútov (čomu sa napokon vyhol aj zákonodarcu pri ich konštituovaní), zostalo podľa mňa ústavnoprávne riešenie podstaty celého problému neúplné, o čom svedčia aj ďalšie právne problémy, resp. diskrepancie v daňovo-odvodovej oblasti uvedené nakoniec aj v odôvodnení nálezu.

	<p>Keď sa vychádza z toho, že impulzom na podanie návrhu na začatie konania o súlade § 446 Občianskeho zákonníka bolo určenie sumy náhrady straty na zárobku poškodeného pri jeho pracovnej neschopnosti, ktorá bola dôsledkom vzniku škodovej udalosti, ktorou nebol pracovný úraz alebo choroba z povolania ako sociálna udalosť spadajúca pod režim úrazového poistenia v sociálnom poistení, aj keď jej právnym dôsledkom bola pracovná neschopnosť s právnym dôsledkom straty na zárobku počas pracovnej neschopnosti a podstata riešenia náhrady za stratu na zárobku počas pracovnej neschopnosti poškodeného bola vyriešená odkazom na relevantnú úpravu sociálneho poistenia, ide len o jednu stránku problému.</p> <p>Druhou stránkou problému je ústavnoprávne hodnotenie „systémového“ riešenia náhrady škody zakotveného v § 446 Občianskeho zákonníka (náhrady za stratu na zárobku počas pracovnej neschopnosti poškodeného), čo je omnoho vážnejšie. Právnym riešením, ktoré zvolil zákonodarca, sa zjavne spojili podľa mňa dve ťažko porovnateľné a spojitelné veci/inštitúty – náhrada za stratu na zárobku počas pracovnej neschopnosti spôsobenej pracovným úrazom alebo chorobou z povolania ako „právnym dôsledkom“ vyplývajúci zo sociálnopoistného vzťahu a náhrada za stratu na zárobku počas pracovnej neschopnosti ako právnym dôsledkom riešenia škodovej udalosti v rámci záväzkového občianskoprávneho vzťahu. Už len z tohto dôvodu nemôže byť právne riešenie navzájom prepojené tak, ako to urobil zákonodarca. Preto pre mňa nie je podstatná rozsiahla enumeratívna ekvilibristika zákonnej úpravy uvedená v odôvodnení tohto nálezu, ktorá síce svedčí o profesionálnej zručnosti spracovateľa problematiky sociálneho poistenia, ale je irelevantná z ústavnoprávneho hľadiska.</p> <p>Podľa mňa relevantnou v tomto konaní o súlade právnych predpisov nie je ani kvantifikácia „dávok“, ale posúdenie ústavnosti napadnutého ustanovenia, ktoré by nemalo opomenúť kvalitatívne právne rozlíšenie dvoch zásadne odlišných právnych inštitútov označených rovnakým termínom. Je nesprávne, resp. nenáležité „zrovnávať“/premostovať právne riešenie dvoch po právnej stránke odlišných situácií. Naopak, na každú z nich by sa mal vzťahovať vlastný algoritmus, nemal by sa iba mechanicky preberať z kvalitatívne iného právneho vzťahu.</p> <p>Osobne si myslím, že napadnuté ustanovenie je z ústavnoprávneho hľadiska problematické, nie však celkom v naznačenej línii pléna, nie vo vzťahu k čl. 12 ods. 1 ústavy, ale určite v kontexte čl. 1 ods. 1 ústavy. Výrok o nesúlade napadnutého ustanovenia s čl. 20 ods. 1 ústavy je pre mňa „barličkou“ pre zachovanie hranice jeho ústavnoprávnej akceptovateľnosti, resp. tolerancie s ním.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EŠLP a iných súdov</p>	<p>ESLP vo veci Pine Valley Developments LTD. a iní v. Írsko z 29. 11. 1991; Brosset-Triboulet a ďalší proti Francúzsku, sťažnosť č. 34078/02 III. ÚS 60/04, III. ÚS 328/05, III. ÚS 117/06 III. ÚS 117/06, III. ÚS 101/08, I. ÚS 395/2016 NS ČR sp. zn. 3 Cdon 953/96; sp. zn. 25 Cdo 85/2003 IV. ÚS 1/07, IV. ÚS 75/08, I. ÚS 57/07, I. ÚS 82/07, IV. ÚS 182/07 PL. ÚS 1/2018 PL. ÚS 16/08</p>
<p>súvisiace právne predpisy</p>	<p>zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov</p>
<p>klúčové slová</p>	<p>princíp a zásady (zjednotenie pojmov)-princíp rovnosti</p>

	mzda, plat-náhrada práva a slobody – základné ľudské práva a slobody-právo vlastníť majetok náhrada škody (ujma)-majetková ujma súlad-súlad právnych predpisov
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

spisová značka	PL. ÚS 12/2016
populárny názov	výkon reštaurátorskej činnosti - princíp rovnosti
sudca spravodajca	Ladislav Orosz
druh konania	konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	19.09.2018
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	Ústava Slovenskej republiky čl. 2 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 44 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 46 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 55 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 13 ods. 4 Ústava Slovenskej republiky čl. 35 ods. 1 zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu § 33 ods. 7 písm. a zákon č. 206/2009 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch § 13 ods. 9 zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu § 33a zákon č. 206/2009 Z. z. o múzeách a galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch § 13 ods. 8 písm. a
analytická právna veta	Princíp rovnosti je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov právnych noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie. Rovnako je užitočné pripomenúť právny názor, podľa ktorého za diskriminačnú úpravu v rozpore s princípom rovnosti možno považovať takú úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom, resp. tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením. Organickú spätosť ústavného princípu rovnosti s princípmi právneho štátu možno identifikovať najmä v nadväznosti na princíp zákazu svojvôle v činnosti štátnych orgánov a princíp proporcionality, z ktorých obsahu zhodne vyplýva, že akýkoľvek zásah štátu do sféry základných práv a slobôd musí sledovať legitímny cieľ, ktorý je v reálnej podobe nemysliteľný bez rešpektovania zákazu diskriminácie. Základnou črtou ľubovôle (svojvôle) pri normotvornej (legislatívnej) činnosti je absencia racionálneho odôvodnenia pri zavádzaní určitého regulatívneho nástroja, čo má význam nielen pre požiadavku rovnosti v právach, ale súčasne aj pre kvalitu právneho štátu. Evidentná je aj spätosť ústavného princípu rovnosti s princípom spravodlivosti, ako kľúčovým princípom materiálne chápaného právneho štátu, keďže každá právna úprava, ktorá má diskriminačné črty je v konečnom dôsledku nespravodlivá. Platná právna úprava oprávňuje k vykonávaniu reštaurovania nielen členov komory reštaurátorov, ale aj ďalšie subjekty, pre ktoré však ustanovuje liberálnejšie kvalifikačné požiadavky na výkon reštaurátorskej činnosti než reštaurátorom, ktorí sú členmi komory reštaurátorov, čo signalizuje nesúlad napadnutej právnej úpravy s ústavným princípom rovnosti. Ústavný súd zdôrazňuje, že princíp rovnosti je porušený vždy vtedy, ak príslušné právne normy riešia rovnaké alebo analogické situácie odchylným spôsobom, pričom zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť takýto prístup legitímnym cieľom, resp. tým, že tento cieľ sa môže dosiahnuť práve len zvoleným legislatívnym riešením.

	<p>Právna úprava ustanovením nerovnakých podmienok výkonu reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov, bez toho, aby bolo takéto opatrenie odôvodnené akýmkoľvek legitímnym cieľom alebo dôležitým verejným záujmom, ústavne neakceptovateľným spôsobom zasahuje aj do podstaty základného práva reštaurátorov zapísaných v zozname členov komory na podnikanie a uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Za súčasť legitímnych očakávaní reštaurátorov združených v komore spojených s výkonom ich povolaní totiž možno považovať aj ich oprávnené očakávanie, že zákonodarca vo vzťahu k iným skupinám subjektov oprávneným vykonávať reštaurovanie neustanoví výrazne liberálnejšie kritériá pre ich pôsobenie v rovnakej oblasti zárobkovej činnosti (resp. podnikania).</p>
<p>skutkový stav a základné fakty</p>	<p>Ústavnému súdu bol 2. novembra 2016 doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 33 ods. 7 písm. a) v spojení s § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o ochrane pamiatkového fondu“) a § 13 ods. 8 písm. a) v spojení s § 13 ods. 9 zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov [ďalej aj „zákon o múzeách a o galériách“ (spolu ďalej aj „napadnutá právna úprava“)] s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 44 ods. 2, čl. 46 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 ústavy.</p> <p>Námietky skupiny poslancov proti napadnutej právnej úprave možno rozdeliť do dvoch základných okruhov. Skupina poslancov predovšetkým namieta, že napadnutou právnou úpravou sa</p> <ul style="list-style-type: none"> - ustanovili nerovnaké kvalifikačné predpoklady na reštaurovanie pre jednotlivé subjekty, ktoré platná právna úprava oprávňuje vykonávať reštaurátorskú činnosť, - rozšíril okruh subjektov oprávnených vykonávať reštaurátorskú činnosť aj o pamiatkový úrad. <p>Vo vzťahu k námietkam týkajúcim sa ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie, ktoré sa primárne týkajú § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách, skupina poslancov vo svojom návrhu argumentuje najmä tým, že napadnutá právna úprava je v rozpore s ústavným princípom rovnosti a s požiadavkou ochrany kultúrneho dedičstva, keďže zavádza oprávnenie pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, bez požiadavky odbornej praxe (ak spĺňajú kvalifikačné kritérium vysokoškolského vzdelania aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie), resp. prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu a spĺňajú kvalifikačné kritérium vysokoškolského vzdelania prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a majú najmenej tri roky odbornej praxe, a dokonca aj prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, ktorí majú „len“ stredoškolské odborné vzdelanie v odbore konzervátorstvo a reštaurátorstvo a päťročnú odbornú prax. Podmienky výkonu tejto odbornej praxe však príslušné zákony žiadnym spôsobom neupravujú, pričom dotknutým zamestnancom pamiatkového úradu zákon neukladá ani povinnosť absolvovať proces overovania odbornej spôsobilosti (ktorému sa povinne podrobujú členovia komory reštaurátorov, pozn.). Ustanovenie nerovnakých podmienok na výkon reštaurátorskej činnosti predstavuje podľa skupiny poslancov zároveň neodôvodnený a verejným záujmom nepodložený zásah do hospodárskej súťaže vo sfére reštaurátorskej činnosti, ktorý je spojený s neprimeraným zásahom do právneho postavenia reštaurátorov, ktorí sú členmi komory a k neakceptovateľnému obmedzeniu ich</p>

	<p>práva na podnikanie, ktoré zasahuje do jeho podstaty a zmyslu.</p> <p>Vo vzťahu k námietkam týkajúcim sa oprávnenia pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, skupina poslancov argumentuje predovšetkým tým, že rozšírenie okruhu subjektov oprávnených vykonávať reštaurátorskú činnosť o pamiatkový úrad (prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu) zakladá konflikt záujmov, keďže pamiatkový úrad disponuje oprávnením vykonávať odplatnú hospodársku činnosť na trhu reštaurovania, pričom ide o oblasť, v ktorej je zároveň aj špecializovaným orgánom štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu a je mu zverená „rozhodovacia, kontrolná, sankčná a riadiaca právomoc“. Skupina poslancov argumentuje, že tým zároveň vznikajú „neodôvodnené rozdiely v právnom postavení jednotlivých súťažiteľov na trhu reštaurovania... v prospech pamiatkového úradu... na úkor celej reštaurátorskej profesie“. Uvedený stav tak podľa skupiny poslancov „vytvára reálne predpoklady vzniku štátneho monopolu a zániku doterajšej hospodárskej súťaže medzi reštaurátormi“. Pamiatkový úrad je tiež zamestnávateľom zamestnancov krajských pamiatkových úradov, ktoré rozhodujú v správnom konaní vo veciach reštaurovania v prvom stupni, čím podľa skupiny poslancov vznikla tzv. systémová zaujatosť všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov. Podľa názoru skupiny poslancov zákonodarca relevantným spôsobom (napr. tzv. zlyhaním trhu) neodôvodnil rozšírenie okruhu subjektov oprávnených vykonávať reštaurovanie kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia o pamiatkový úrad, t. j. toto rozšírenie nie je podľa ich názoru podložené legitímnym cieľom.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a s čl. 55 ods. 2 ústavy</p> <p>Analýza napadnutej právnej úpravy</p> <p>Z právnej úpravy účinnej pred nadobudnutím účinnosti napadnutej právnej úpravy vyplýva, že do 31. decembra 2015 mohli reštaurovanie kultúrnych pamiatok vykonávať členovia komory reštaurátorov, ako aj ďalšie fyzické osoby spĺňajúce podmienky odbornej spôsobilosti podľa zákona o komore reštaurátorov, vrátane troch rokov odbornej praxe a minimálnych požiadaviek na reštaurátorské vzdelanie, ktorým bolo vysokoškolské umelecké reštaurátorské vzdelanie druhého stupňa zakončené úspešným zložením štátnej záverečnej skúšky.</p> <p>Kvalifikačnými predpokladmi na reštaurovanie podľa § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu s účinnosťou od 1. januára 2016 sú</p> <ul style="list-style-type: none"> -vysokoškolské vzdelanie aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie, -vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a najmenej tri roky odbornej praxe alebo -úplné stredné odborné vzdelanie príslušného zamerania študijného odboru konzervátorstvo a reštaurátorstvo a najmenej päť rokov odbornej praxe. <p>Rovnaké kvalifikačné predpoklady na reštaurovanie zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, ako pre reštaurovanie podľa § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu s účinnosťou od 1. januára 2016 ustanovuje aj zákon o múzeách a galériách (§ 13 ods. 9), pričom § 4 ods. 2 zákona o komore reštaurátorov v znení účinnom do 31. decembra 2015 ustanovoval, že reštaurovanie výtvarných diel maliarskeho, sochárskeho alebo úžitkového umenia, ktoré sú zbierkovým predmetom, mohli vykonávať len reštaurátori, ktorí</p>

boli členmi komory.

Z ustanovení § 33 ods. 7 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách, ktoré sú taktiež napadnuté návrhom skupiny poslancov vyplýva, že reštaurovanie podľa zákona o ochrane pamiatkového fondu, ako aj reštaurovanie podľa zákona o múzeách a o galériách môžu vykonávať nielen členovia komory reštaurátorov, ale aj ďalšie subjekty.

V nadväznosti na uvedené ústavný súd poukazuje na skutočnosť, že zákon o komore reštaurátorov aj po nadobudnutí účinnosti napadnutej právnej úpravy (po 1. januári 2016) ustanovuje ako minimálne vzdelanostné kritérium pre výkon reštaurovania členmi komory reštaurátorov (a zároveň ako jednu z podmienok zápisu fyzickej osoby do zoznamu členov komory, pozn.) vysokoškolské umelecké reštaurátorské vzdelanie druhého stupňa (§ 5a ods. 1 zákona o komore reštaurátorov), pričom k zápisu fyzickej osoby do komory reštaurátorov (a teda aj k výkonu reštaurovania) sa navyše vyžaduje aj najmenej trojročná odborná prax, pod ktorou sa rozumie vykonávanie reštaurátorských činností po skončení vzdelávania pod dohľadom reštaurátora [§ 5 ods. 2 písm. d) a § 5a ods. 5 prvá veta zákona o komore reštaurátorov].

Z ustanovení § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách vyplýva, že kvalifikačné kritériá na reštaurovanie spĺňa nielen fyzická osoba, ktorá získala vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie [§ 33 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. a) zákona o múzeách a o galériách], ale aj fyzická osoba, ktorá získala vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie a má najmenej tri roky odbornej praxe [§ 33 písm. b) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. b) zákona o múzeách a o galériách], alebo aj fyzická osoba, ktorá získala „len“ úplné stredné odborné vzdelanie príslušného zamerania študijného odboru konzervátorstvo a reštaurátorstvo a má najmenej päť rokov odbornej praxe [§ 33 písm. c) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. c) zákona o múzeách a o galériách]. Zákon o ochrane pamiatkového fondu a ani zákon o múzeách a o galériách však neustanovujú, čo sa má rozumieť pod pojmom „odborná prax“, ktorý je použitý v ustanoveniach § 33 písm. b) a c) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. b) a c) zákona o múzeách a o galériách. Do úvahy sa ponúkajúci záver, že na účely zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách sa na interpretáciu pojmu „odborná prax“ použije analogicky jeho vymedzenie v § 5a ods. 5 prvej vete zákona o komore reštaurátorov, sa javí minimálne ako problematický.

Vzhľadom na skutočnosť, že na členov komory reštaurátorov sú v zmysle príslušných ustanovení zákona o komore reštaurátorov neaplikovateľné ustanovenia o kvalifikačných predpokladoch uvedených v § 33 písm. b) a c) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. b) a c) zákona o múzeách a o galériách, je zjavné, že liberalizované kvalifikačné predpoklady sú aplikovateľné len pre ďalšie fyzické osoby, ktoré môžu v zmysle § 33 ods. 8 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách vykonávať reštaurovanie, t. j. na fyzické osoby, ktoré sú v pracovnoprávnom vzťahu s pamiatkovým úradom, resp. s múzeom a galériou.

Z uvedenej analýzy vyplýva, že zákonodarca prostredníctvom napadnutej právnej úpravy (v porovnaní s obdobím pred nadobudnutím jej účinnosti) liberalizoval kvalifikačné predpoklady pre výkon reštaurátorskej činnosti (tak pre oblasť kultúrnych pamiatok, ako aj pre oblasť zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia), avšak len vo vzťahu k určitému okruhu subjektov oprávnených na reštaurovanie (pamiatkovému úradu a múzeám a galériám vykonávajúcim reštaurovanie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu), kým vo vzťahu k druhej skupine oprávnených osôb (reštaurátorom združeným v komore reštaurátorov) zachoval pôvodné, a teda

prísnejšie kritériá.

IV.2.2 K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie s čl. 1 ods. 1 ústavy

Vychádzajúc z obsahu námietok skupiny poslancov vo vzťahu k napadnutej právnej úprave je žiaduce poukázať najmä na princíp právnej istoty, ale aj princíp spravodlivosti a princíp zákazu svojvôle, v ktorých je minimálne nepriamo zakomponovaný aj ústavný princíp rovnosti. Princíp právnej istoty ako jeden z kľúčových princípov právneho štátu zahŕňa celý rad komponentov, ku ktorým okrem iných patrí požiadavka ochrany legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní (I. ÚS 30/99, PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 10/06, PL. ÚS 53/2015) a zákazu (pravej) retroaktivity (PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 49/03, I. ÚS 238/04, PL. ÚS 9/2013), ako aj ochrany dôvery občanov v právny poriadok (II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014), ale aj požiadavka presnosti, určitosti a zrozumiteľnosti právnej úpravy, ktorá je osobitne aktuálna pri posudzovaní návrhu skupiny poslancov.

Právna istota je jedným z definičných znakov právneho štátu. O naplnení požiadavky právnej istoty vo vzťahu k zákonom ako výsledkom legislatívnej činnosti možno hovoriť len vtedy, ak sú formulované určito a zrozumiteľne, t. j. tak aby mohli byť dostatočne pochopené a umožňovali, aby si ich adresáti urobili predstavu o svojej právnej situácii. Nejasnosť, viacvýznamovosť a vágnosť pojmov použitých v právnej úprave vytvára stav právnej neistoty, a tým sa dostáva do rozporu s čl. 1 ústavy (m. m. PL. ÚS 19/98 alebo PL. ÚS 6/04).

Zásadnou požiadavkou v právnom štáte je, aby zákonodarca jasne vyjadril svoju základnú myšlienku, cieľ a účel svojho legislatívneho zámeru. Demokraticky legitimovaný zákonodarca má priestor na uváženie, je však viazaný ústavou a predovšetkým upravou základných práv a slobôd, z čoho vyplýva, že musí rešpektovať tieto vonkajšie hranice svojej činnosti. Čím intenzívnejšie zákon, resp. určité ustanovenie zákona, zasahuje do oblasti základných práv alebo slobôd, tým väčšie nároky treba klásť na precíznosť jeho úpravy, resp. na úpravu jeho jednotlivých ustanovení (PL. ÚS 29/05). Princíp právneho štátu je pri tvorbe zákona dodržaný vtedy, ak je prijatý zákon v súlade so všetkými ustanoveniami ústavy, ktoré sú vo významovej a príčinnej súvislosti so vzťahom upraveným zákonom (PL. ÚS 32/95).

Požiadavku presnosti, určitosti a zrozumiteľnosti, a teda predvídateľnosti zákona akcentuje vo svojej judikatúre aj Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), ktorý napr. v rozhodnutí vo veci *Sunday Times v. Anglicko*, 26. apríl 1979, Sériá A, č. 30, uviedol, že z predvídateľnosti zákona vyplýva, že má byť formulovaný s dostatočnou presnosťou, aby umožnil jedincovi – v prípade potreby aj za primeranej právnej pomoci – regulovať svoje správanie. Podľa ESLP je požiadavka presnosti a jasnosti zákonov spätá aj ochranou pred svojvôľou. Zákon musí poskytovať právnu ochranu proti svojvoľným zásahom orgánov verejnej moci do práv chránených dohovorom; bolo by v rozpore s princípom vlády práva, keby právna úvaha poskytnutá výkonnej moci bola vyjadrená ako neobmedzená moc; zákon musí vyjadriť s dostatočnou jasnosťou rozsah úvahy udelené príslušným orgánom a tiež aj spôsob jej výkonu (Rotaru v. Rumunsko, No. 28341/95, ECHR 2000-V).

Námietka ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie pre jednotlivé skupiny subjektov, ktoré napadnutá právna úprava oprávňuje k reštaurátorskej činnosti, je primárne spojená s ústavným princípom rovnosti, ktorý je garantovaný vo všeobecnej rovine predovšetkým prostredníctvom čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy, ktorých nesúlada s napadnutou právnou úpravou skupina poslancov nenamietala, hoci nesporne tak mohla a mala urobiť. Na druhej strane by bol pojem právneho štátu neúplný a nepredstaviteľný bez rešpektovania princípu rovnosti, resp. zákazu diskriminácie, t. j. čl. 1 ods. 1

ústavy podľa názoru ústavného súdu v širšom kontexte nepochybne zahŕňa ako jeden zo svojich komponentov aj ústavný princíp rovnosti, resp. zákaz diskriminácie.

K obsahu ústavného princípu rovnosti, resp. zákazu diskriminácie sa ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre už mnohokrát vyjadril. Ústavný súd považuje za žiaduce pripomenúť najmä právny názor vyslovený vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 5/03 a následne zvýraznený napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 27/2014 z 8. júna 2016, podľa ktorého princíp rovnosti je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov právnych noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie. Rovnako je užitočné pripomenúť právny názor, podľa ktorého za diskriminačnú úpravu v rozpore s princípom rovnosti možno považovať takú úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom, resp. tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením (PL. ÚS 21/00).

Organickú spätosť ústavného princípu rovnosti s princípmi právneho štátu možno identifikovať najmä v nadväznosti na princíp zákazu svojvôle v činnosti štátnych orgánov a princíp proporcionality, z ktorých obsahu zhodne vyplýva, že akýkoľvek zásah štátu do sféry základných práv a slobôd musí sledovať legitímny cieľ, ktorý je v reálnej podobe nemysliteľný bez rešpektovania zákazu diskriminácie. Ústavný súd považuje za vhodné v tejto súvislosti pripomenúť svoj právny názor vyslovený vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 106/2011, podľa ktorého základnou črtou ľubovôle (svojvôle) pri normotvornej (legislatívnej) činnosti je absencia racionálneho odôvodnenia pri zavádzaní určitého regulatívneho nástroja, čo má význam nielen pre požiadavku rovnosti v právach, ale súčasne aj pre kvalitu právneho štátu (PL. ÚS 106/2011). Evidentná je aj spätosť ústavného princípu rovnosti s princípom spravodlivosti, ako kľúčovým princípom materiálne chápaného právneho štátu, keďže každá právna úprava, ktorá má diskriminačné črty je v konečnom dôsledku nespravodlivá.

Z analýzy napadnutej právnej úpravy vyplýva, že platná právna úprava oprávňuje k vykonávaniu reštaurovania nielen členov komory reštaurátorov, ale aj ďalšie subjekty, pre ktoré však ustanovuje liberálnejšie kvalifikačné požiadavky na výkon reštaurátorskej činnosti než reštaurátorom, ktorí sú členmi komory reštaurátorov, čo signalizuje nesúlad napadnutej právnej úpravy s ústavným princípom rovnosti. Opakujúc už citovanú judikatúru ústavný súd opätovne zdôrazňuje, že princíp rovnosti je porušený vždy vtedy ak príslušné právne normy riešia rovnaké alebo analogické situácie odchylným spôsobom, pričom zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť takýto prístup legitímnym cieľom, resp. tým, že tento cieľ sa môže dosiahnuť práve len zvoleným legislatívnym riešením (m. m. PL. ÚS 21/00).

Z uvedeného vo všeobecnosti vyplýva, že napadnutá právna úprava v časti týkajúcej sa ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie (§ 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách) pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov by mohla byť z ústavného hľadiska akceptovateľná vtedy, ak by bola odôvodnená legitímnym cieľom, príp. dôležitým verejným záujmom. Ešte predtým, ako ústavný súd vyjadrí svoj postoj k otázke ústavnej (ne)akceptovateľnosti napadnutej právnej úpravy v časti týkajúcej sa ustanovenia nerovnakých kvalifikačných požiadaviek na výkon reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov, považuje za potrebné v prvom rade zdôrazniť, že otázka, aké minimálne kvalifikačné požiadavky musí spĺňať osoba k tomu, aby nadobudla oprávnenie na výkon reštaurátorskej činnosti je výsostne odborná, ktorú samú osebe ústavnému súdu neprislúcha hodnotiť. Ústavný súd sa však môže a musí vysloviť k legislatívnej konštrukcii tejto časti napadnutej právnej úpravy v kontexte s ústavou chránenými ústavnými hodnotami a svojou funkciou

nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti.

Podľa názoru ústavného súdu by mohla byť z ústavného hľadiska akceptovateľná nerovnaká právna úprava kvalifikačných požiadaviek na výkon reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov len v prípade, ak by boli kumulatívne splnené (minimálne) nasledovné predpoklady a) nerovnaké vzdelanostné požiadavky na samostatný výkon reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov by boli kompenzované (vyvážené) primeranou dĺžkou odbornej praxe, podmienky výkonu ktorej by boli jasne a zrozumiteľne definované v právnej úprave, b) ustanovenie nerovnakých kvalifikačných požiadaviek pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov by bolo odôvodnené legitímnym cieľom, resp. dôležitým verejným záujmom.

Vo vzťahu k prvému z uvedených predpokladov ústavnej akceptácie nerovnakých vzdelanostných predpokladov pre jednotlivé skupiny subjektov oprávnených vykonávať reštaurátorskú činnosť ústavný súd v prvom rade pripúšťa, že za ústavne konformnú by sa dala považovať aj taká právna úprava, ktorá neustanovuje rigorózne pre jednotlivé skupiny oprávnených osôb rovnaké vzdelanostné predpoklady (rôzny stupeň dosiahnutého vzdelania), ale len v takom prípade, ak by nižší stupeň dosiahnutého vzdelania bol kompenzovaný primeranou dĺžkou odbornej praxe, podmienky výkonu ktorej by boli jasne a zrozumiteľne definované v právnej úprave.

Ústavný súd konštatuje, že napadnutá právna úprava uvedený predpoklad nespĺňa, keďže nevytvára (transparentné) podmienky na ústavne akceptovateľnú kompenzáciu nižšieho stupňa dosiahnutého vzdelania určitej skupiny oprávnených osôb výkonom odbornej praxe. Napadnuté ustanovenia [§ 33a písm. b) a c) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 písm. b) zákona o múzeách a o galériách] totiž síce v rámci kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie ustanovujú aj podmienku minimálnej trojročnej, resp. päťročnej odbornej praxe, ale na rozdiel od zákona o komore reštaurátorov (pozri § 5a ods. 5 tohto zákona), zákon o ochrane pamiatkového fondu a ani zákon o múzeách a o galériách žiadnym spôsobom nekonkretizujú spôsob a podmienky jej výkonu, a to ani prípadným výslovným odkazom na vykonávací predpis, resp. iný zákon (pred schválením napadnutých ustanovení zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách oba uvedené zákony odkazovali na právnu úpravu obsiahnutú v zákone o komore reštaurátorov, pozn.). Táto skutočnosť sama osebe signalizuje podľa názoru ústavného súdu zásah do princípu právnej istoty garantovaného prostredníctvom čl. 1 ods. 1 ústavy nad rámec ústavnej únosnosti.

Vo vzťahu k druhému z uvedených predpokladov ústavný súd, vychádzajúc z napadnutej právnej úpravy v spojení s ďalšími (súvisiacimi) ustanoveniami zákona o ochrane pamiatkového fondu, zákona o múzeách a o galériách a zákona o komore reštaurátorov, ako aj stanovisk národnej rady a vlády k návrhu skupiny poslancov, konštatuje, že nezistil žiaden legitímny, a teda ústavne akceptovateľný dôvod k tomu, aby boli ustanovené zjavne nerovnaké kvalifikačné požiadavky na výkon reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny oprávnených osôb.

Ústavný súd pri formulovaní tohto záveru vychádzal predovšetkým z hľadiska podstaty a účelu reštaurovania, ktorým je (vo všetkých prípadoch) obnovenie a zachovanie kultúrnej hodnoty reštaurovaného predmetu v podobe čo najvernejšie zodpovedajúcej jeho pôvodnému stavu. V tejto súvislosti ústavný súd zdôrazňuje, že nemôže akceptovať argumentáciu obsiahnutú v stanovisku vlády k návrhu skupiny poslancov (pozri II.3 tohto nálezu), v zmysle ktorej reštaurovanie „nemá rovnaký význam v týchto zákonoch“, resp. tým, že jednou z úloh zákonodarcu je odstraňovať „Vzájomný nesúlad zákonov...“, t. j. uplatniť postup, ktorý „uplatnil aj zákonodarcu pri zosúladiovaní § 4 ods. 2 a 3 zákona č. 200/1994 Z. z. s ustanoveniami pamiatkového zákona a zákona o múzeách a galériách“.

Skutočnosť, že pojem reštaurovanie je v zákone o komore reštaurátorov, zákone o ochrane pamiatkového fondu a zákone o múzeách a o galériách vymedzený rozdielne, je v priamom rozpore s požiadavkou ustanovenou v § 3 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „Právny predpis musí byť terminologicky jednotný. Na označenie rovnakých právnych inštitútov sa používajú rovnaké právne pojmy v rovnakom význame. Jeden právny pojem s vymedzeným významom sa v tomto význame používa jednotne v celom právnom poriadku. Ak je význam právneho pojmu vymedzený v jednom právnom predpise, nemôže iný právny predpis pre ten istý právny pojem vytvárať iný význam; to neplatí, ak právny pojem v tomto význame nemožno použiť v inom právnom predpise. Rovnako je neprípustné, aby právny predpis inak vymedzil význam rovnakého právneho pojmu len pre jeho časť.“.

Ak má mať pojem reštaurovanie podľa argumentácie vlády iný význam v označených zákonoch, tak táto skutočnosť je nielen v rozpore s citovaným § 3 ods. 3 zákona o tvorbe zákonov, ale musí nevyhnutne vytvárať v praxi zásadné interpretačné a právno-aplikačné problémy, ktorých intenzita v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci podľa názoru ústavného súdu vyvoláva stav právnej neistoty, čo je v priamom rozpore s požiadavkami vyvoditeľnými z čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd nemôže akceptovať ani argument vyjadrený v stanovisku vlády, že účelom napadnutej právnej úpravy bolo odstrániť vzájomný nesúlad dotknutých zákonov upravujúcich problematiku reštaurovania. Odstraňovanie vzájomného nesúladu právnych predpisov nepochybne predstavuje legitímny cieľ, ale v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci sa zákonodarcovi tento cieľ nepodarilo naplniť, naopak výsledkom jeho snahy je podľa názoru ústavného súdu prehĺbenie tohto nesúladu, čo je taktiež v napätí s princípom právnej istoty garantovaným prostredníctvom čl. 1 ods. 1 ústavy.

Sumarizujúc dosiaľ uvedené, ústavný súd považuje za potrebné ešte pripomenúť, že súčasťou princípu právnej istoty, ktorý je integrálnou súčasťou právneho štátu deklarovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, je aj príkaz (požiadavka) určitosti zákona, resp. iných všeobecne záväzných právnych predpisov. Zákonodarca je preto povinný formulovať ním vydávané právne predpisy s takou vysokou mierou určitosťou, aká je v danom prípade možná so zreteľom na účel a osobité črty napadnutej právnej úpravy, ako aj jej ústavné limity (m. m. PL. ÚS 29/05), a zabrániť tým takým interpretačným a aplikačným problémom, ktoré vyvolávajú stav právnej neistoty.

Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dospel k záveru, že § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy

Ústavný súd pripomína, že základné právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy ústavodarca zaradil k hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam, pre úpravu ktorých je charakteristické, že sa ich možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré príslušné ustanovenia ústavy vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Obsah práv garantovaných prostredníctvom čl. 35 ods. 1 ústavy ústavný súd vymedzoval už vo viacerých svojich predchádzajúcich rozhodnutiach, napr. PL. ÚS 7/96, PL. ÚS 37/97, II. ÚS 70/97, PL. ÚS 37/99, I. ÚS 56/00, III. ÚS 10/01, PL. ÚS 67/07).

Vo svojej doterajšej judikatúre ústavný súd viackrát zdôraznil, že práva

garantované čl. 35 ods. 1 ústavy nie sú absolútne, čo vyplýva nielen zo skutočnosti, že sa ich možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tento článok ústavy vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy), ale aj priamo z nadväzujúceho ustanovenia ústavy, t. j. z čl. 35 ods. 2 ústavy, podľa ktorého zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností. Navyše právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podlieha aj všeobecným obmedzeniam ustanoveným pre všetky základné práva a slobody v čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy (m. m. PL. ÚS 22/06).

V náleze sp. zn. PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011 ústavný súd vyslovil, že zo vzájomnej spojitosti druhej hlavy piateho oddielu a čl. 51 ods. 1 ústavy vyplýva, že základné právo alebo slobodu priznanú v tomto oddiele ústavy možno uplatniť len v rozsahu ustanovenom zákonom, čo okrem iného znamená, že ústava poskytuje zákonodarcovi určitý priestor pre voľnú úvahu (uváženie), v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok bude garantovať základné práva a slobody upravené v druhej hlave piatom oddiele ústavy, t. j. za akých podmienok Slovenská republika prijme zákony ustanovujúce podmienky uplatnenia práv uvedených v čl. 51 ods. 1 ústavy. Voľnú úvahu zákonodarcu pri prijímaní týchto zákonov nemožno ale chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a požiadavke chrániť ústavne hodnoty. Túto požiadavku ústavný súd zvýraznil aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 67/07 zo 6. februára 2008, keď uviedol, že pri obmedzovaní, ako aj ustanovovaní podmienok podnikania a uskutočňovania inej zárobkovej činnosti musí zákonodarcu rešpektovať ústavné limity, ktoré okrem iného, a predovšetkým, spočívajú v rešpektovaní ústavných princípoch. Na inom mieste označeného nálezu ústavný súd zároveň zdôraznil, že obmedzujúci zásah do základných práv a slobôd musí rešpektovať princíp proporcionality, pričom „obmedzenie, resp. zasahovanie do ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehajúcej spoločenskej potreby a primerane (spravidlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom“ (m. m. tiež PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02 alebo I. ÚS 193/03).

Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach tiež opakovane vyslovil názor, že súčasťou základného práva na podnikanie a uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti garantovaného prostredníctvom čl. 35 ods. 1 ústavy je aj právo každej osoby na vstup na trh vytvorený v rámci určitej hospodárskej činnosti, avšak súčasťou takto poskytnutej garancie nie je ochrana podnikateľa pred vstupom konkurenta do zvolenej hospodárskej činnosti, ani záruka, že podnikateľ bude mať vo svojej činnosti úspech (napr. PL. ÚS 7/96, II. ÚS 70/97).

Vychádzajúc zo svojej doterajšej judikatúry k čl. 35 ods. 1 ústavy ústavný súd konštatuje, že reštaurátorská činnosť vykonávaná reštaurátormi zapísanými v zozname členov komory, ktorá je podľa zákona o komore reštaurátorov regulovaným povolaním (§ 4 ods. 4 zákona o komore reštaurátorov), naplňa všetky definíčné znaky podnikania, resp. inej zárobkovej činnosti, keďže reštaurátori ju vykonávajú vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť (§ 12 ods. 1 zákona o komore reštaurátorov) za účelom obstarania živobytia. Jednotliví reštaurátori zapísaní v zozname členov komory preto sú podľa názoru ústavného súdu nepochybne nositeľmi (aj) základného práva na podnikanie a uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti garantovaného prostredníctvom čl. 35 ods. 1 ústavy.

Podstatou práva na podnikanie, ako aj práva uskutočňovať inú zárobkovú činnosť je slobodný výkon hospodárskej činnosti pre účely dosahovania zisku, resp. obstarania zdrojov obživy. O slobodnom výkone hospodárskej činnosti nemožno hovoriť vtedy, ak zákon ustanoví také obmedzujúce podmienky pre jej výkon, ktoré ak už nie znemožňujú, tak aspoň neodôvodnene sťažujú podnikateľom, resp. osobám uskutočňujúcim inú zárobkovú činnosť

dosahovanie zisku, resp. obstarávanie si základných zdrojov obživy prostredníctvom hospodárskej činnosti. Zároveň v zmysle zásad vyplývajúcich z čl. 13 ods. 4 ústavy akékoľvek obmedzenia slobody podnikania a slobody uskutočňovania inej zárobkovej činnosti musia sledovať dosiahnutie legitímne ustanoveného cieľa (cieľov), ktorý je charakteristický pre slobodnú a demokratickú spoločnosť a je spôsobilý ospravedlniť tieto obmedzujúce zásahy existenciou naliehavej spoločenskej potreby pri zachovaní primerane (spravodlivo) vyváženého vzťahu medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (m. m. napr. PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 193/03, PL. ÚS 67/07 alebo PL. ÚS 13/09).

V posudzovanom prípade podľa názoru ústavného súdu napadnutá právna úprava ustanovením nerovnakých podmienok výkonu reštaurátorskej činnosti pre jednotlivé skupiny oprávnených subjektov, bez toho, aby bolo takéto opatrenie odôvodnené akýmkoľvek legitímnym cieľom alebo dôležitým verejným záujmom (pozri odôvodnenie k nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy – časť IV.2.2 tohto nálezu), ústavne neakceptovateľným spôsobom zasahuje aj do podstaty základného práva reštaurátorov zapísaných v zozname členov komory na podnikanie a uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Za súčasť legitímnych očakávaní reštaurátorov združených v komore spojených s výkonom ich povolania totiž možno považovať aj ich oprávnené očakávanie, že zákonodarca vo vzťahu k iným skupinám subjektov oprávneným vykonávať reštaurovanie neustanoví výrazne liberálnejšie kritériá pre ich pôsobenie v rovnakej oblasti zárobkovej činnosti (resp. podnikania).

Na tomto základe ústavný súd dospel k záveru, že § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách nie sú v súlade ani s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy.

K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie s čl. 55 ods. 2 ústavy

Z čl. 55 ods. 2 ústavy možno vyvodit' požiadavku na všetky orgány verejnej moci, osobitne národnú radu, ktorá je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy) uplatňovať svoju právomoc tak, aby v relevantných spoločenských vzťahoch chránili a podporovali hospodársku súťaž. Druhá veta čl. 55 ods. 2 ústavy má právny význam nielen pre určenie, ktorý štátny orgán má právomoc tvoriť právo na ochranu a podporu hospodárskej súťaže. Formulácia „podrobnosti ustanoví zákon“ nevytvára len ústavný základ na prijatie zákona o ochrane hospodárskej súťaže. V súlade s ústavou prevzatým príkazom chrániť a podporovať hospodársku súťaž má národná rada právomoc prijímať právne normy na ochranu a podporu hospodárskej súťaže v zákonoch o daniach, o cenách a v množstve ďalších zákonov, v ktorých možno chrániť a podporovať hospodársku súťaž (m. m. PL. ÚS 1/06), nevynímajúc ani zákony dotknuté návrhom skupiny poslancov.

Základom hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre účastníkov hospodárskej súťaže. Slovenská republika prostredníctvom čl. 55 ods. 2 ústavy zaručuje, že zabezpečí základné pravidlá vstupu do hospodárskej súťaže a účasti na hospodárskej súťaži. Ústavný súd vo svojom rozhodnutí (sp. zn. PL. ÚS 13/97) zdôraznil, že hospodárska súťaž sa neuskutočňuje navzájom medzi všetkými subjektmi vykonávajúcimi hospodársku činnosť; táto sa realizuje medzi súťažiacimi na relevantných trhoch Slovenskej republiky. Nerovnaké právne postavenie účastníkov hospodárskej súťaže by bolo v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy len vtedy, ak by ho zákonodarca ustanovil vo verejnom záujme. Ústava síce výslovne nezdôrazňuje v čl. 55 ods. 2 požiadavku ochrany verejného záujmu, avšak táto patrí k všeobecným princípom implikovaným v princípoch tvorby práva v právnom štáte. Preto má právny význam aj vo vzťahu k princípom ochrany a podpory hospodárskej súťaže (PL.

ÚS 1/06).

K skupinou poslancov namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 55 ods. 2 ústavy ústavný súd v prvom rade poukazuje na skutočnosť, že oblasť reštaurovania kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia možno považovať za relevantný (aj keď nepochybne špecifický) trh, v ktorom objektívne existuje konkurenčné prostredie medzi tými subjektmi, ktoré sú podľa zákona oprávnené na výkon reštaurátorskej činnosti. V rámci tohto prostredia pôsobia v prvom rade subjekty súkromného práva (predovšetkým členovia komory reštaurátorov, ale príp. aj súkromné múzeá a galérie, ako aj súkromné vysoké školy v rámci študijného programu reštaurátorstvo), ako aj subjekty verejného práva [pamiatkový úrad a tiež (verejné) múzeá a galérie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu, ako aj verejné vysoké školy v rámci študijného programu reštaurátorstvo].

Skutočnosť, že zákon o ochrane pamiatkového fondu a zákon o múzeách a o galériách umožňuje reštaurovanie kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia popri členoch komory reštaurátorov aj iným skupinám oprávnených subjektov sama osebe nesignalizuje, že by napadnutá právna úprava mohla byť ústavne nekonformná. Z hľadiska posudzovania súladu napadnutej právnej úpravy s čl. 55 ods. 2 ústavy je aj pri akceptovaní nezanedbateľných rozdielov v právnom postavení jednotlivých skupín subjektov oprávnených na reštaurovanie podstatné, že pre všetky tieto skupiny subjektov nepochybne spoločne platí, že vykonávajú hospodársku (ekonomicky relevantnú) činnosť, aj keď nie všetky z nich primárne na účel dosiahnutia zisku. Preto sa aj v oblasti reštaurovania musí primerane uplatňovať ústavný príkaz ochrany a podpory hospodárskej súťaže zo strany štátu ustanovený v čl. 55 ods. 2 ústavy.

Z doterajšej judikatúry ústavného súdu tiež vyplýva, že k základom hospodárskej súťaže patrí aj rovnosť pravidiel ustanovených pre účastníkov hospodárskej súťaže, pričom zavedenie ich nerovnakého postavenia by bolo v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy len vtedy, ak by ho zákonodarca zaviedol vo verejnom záujme (napr. PL. ÚS 13/97).

V nadväznosti na uvedené východiská ústavný súd poukazuje na dôvodovú správu k zákonu č. 376/2015 Z. z., ktorým bola napadnutá právna úprava prijatá, ako aj na stanovisko národnej rady (pozri bod II.2 tohto nálezu), v ktorých sa zhodne uvádza, že pamiatkový úrad ako rozpočtová organizácia „poskytuje svoje výkony odplatne v súlade s osobitným predpisom, ktorým je zákon č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov“ (rovnako nepochybne odplatne vykonávajú reštaurovanie aj vysoké školy v študijnom odbore reštaurátorstvo, pozn.). Z uvedeného nepochybne vyplýva, že pamiatkový úrad, ale aj vysoká škola v študijnom odbore reštaurátorstvo predstavujú pre reštaurátorov združených v komore reštaurátorov, ktorí vykonávajú reštaurovanie taktiež celkom nepochybne na odplatnom princípe, priamu konkurenciu (na tom nič nemení skutočnosť, že pamiatkový úrad ako aj vysoké školy túto činnosť vykonávajú prostredníctvom fyzických osôb, ktorí sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu, pozn.), t. j. objektívne prebieha medzi nimi hospodárska súťaž. V tejto súvislosti nemôže ústavný súd neziať na zreteľ argumentáciu obsiahnutú vo vyjadrení skupiny poslancov k stanoviskám národnej rady a vlády, v ktorej sa poukazuje na konkrétne (lukratívne) zákazky, ktoré v ostatnom čase získal pamiatkový úrad.

Z argumentácie už uplatnenej vyplýva, že podľa názoru ústavného súdu zákonodarca napadnutými zákonnými ustanoveniami v rozpore s ústavnými princípmi zaviedol nerovné postavenie medzi jednotlivými skupinami subjektov oprávnenými vykonávať reštaurátorskú činnosť, pričom túto právnu úpravu neodôvodnil žiadnym verejne prospešným záujmom alebo iným legitímnym cieľom. Keďže medzi týmito skupinami subjektov, medzi ktorými objektívne

prebieha hospodárska súťaž vo sfére reštaurovania, existujú ústavne neakceptovateľné rozdiely z hľadiska kvalifikačných predpokladov nevyhnutných k výkonu reštaurátorskej činnosti, nie je podľa názoru ústavného súdu príslušná časť napadnutej právnej úpravy, t. j. § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách v súlade ani s čl. 55 ods. 2 ústavy.

K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie s čl. 46 ods. 1 ústavy

Vo vzťahu k namietanému nesúladu § 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 9 zákona o múzeách a o galériách s čl. 46 ods. 1 ústavy nie je obsiahnutá v návrhu skupiny poslancov v zásade žiadna argumentácia a ani ústavný súd nenašiel žiadnu relevantnú príčinnú súvislosť medzi označenými ustanoveniami zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách a obsahom základného práva na súdnu a inú právnu ochranu garantovaného prostredníctvom čl. 46 ods. 1 ústavy, a preto v tejto časti návrhu skupiny poslancov nevyhovelo.

K namietanému nesúladu oprávnenia pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, s čl. 46 ods. 1 a s čl. 55 ods. 2 ústavy

Skupina poslancov primárne namieta, že napadnutou právnou úpravou došlo k rozšíreniu okruhu subjektov oprávnených vykonávať reštaurátorskú činnosť o pamiatkový úrad (prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu) argumentujúc predovšetkým tým, že pamiatkový úrad nadobudol oprávnenie vykonávať podnikateľskú činnosť v oblasti reštaurovania, v ktorej je zároveň aj špecializovaným orgánom štátnej správy na úseku reštaurovania pamiatkového fondu, čo zakladá podľa jej názoru tzv. systémovú zaujatosť všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov a zároveň „vytvára reálne predpoklady vzniku štátneho monopolu a zániku doterajšej hospodárskej súťaže medzi reštaurátormi“.

Ústavný súd poznamenáva, že skupina poslancov neformuluje žiadne výhrady proti tomu, že oprávnenie vykonávať reštaurovanie je zverené aj vysokým školám v študijnom odbore reštaurátorstvo, a ich argumentácia proti tomu, že toto oprávnenie patrí aj múzeám a galériám prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu, je v zásade len „symbolická“, keďže je v návrhu skupiny poslancov „prítomná“ len prostredníctvom v ňom citovaných pripomienok komory reštaurátorov a Protimonopolného úradu Slovenskej republiky, ktoré uplatnili v medzirezortnom pripomienkovom konaní k vládnemu návrhu zákona, na základe ktorého došlo k schváleniu napadnutej právnej úpravy. Až vo svojom vyjadrení k stanoviskám národnej rady a vlády sa skupina poslancov jednoznačne vyjadrila k tomu, že namieta len oprávnenie pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia a nemá výhrady k tomu, že túto činnosť môžu vykonávať špecializované vysoké školy a múzeá a galérie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu.

Ústavný súd však musí vziať pri svojom rozhodovaní na zreteľ, že skupina poslancov síce vo vyjadrení k stanoviskám národnej rady a vlády výslovne uvádza, že nemá výhrady k tomu, aby reštaurátorskú činnosť vykonávali špecializované vysoké školy a múzeá a galérie prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s nimi v pracovnoprávnom vzťahu, ale podľa príslušnej časti petitu (návrhu na rozhodnutie) sa domáha vyslovenia nesúladu celého ustanovenia § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách s označenými ustanoveniami ústavy, teda aj tej jeho časti, ktorá sa týka fyzických osôb, ktoré sú v pracovnoprávnom vzťahu s múzeom a tiež galériou.

Z hľadiska vecného obsahu argumentácie skupiny poslancov ústavný súd

nepovažuje za podstatné, kedy došlo k ustanoveniu oprávnenia pamiatkového úradu vykonávať reštaurátorskú činnosť prostredníctvom kvalifikovaných fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu. Kľúčová je totiž otázka, či je z ústavného hľadiska akceptovateľné, aby pamiatkový úrad ako špecializovaný orgán štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu, vzhľadom na svoje právne postavenie a úlohy pri výkone verejnej moci, vykonával reštaurátorskú činnosť prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu. Z hľadiska takto postaveného problému je žiaduce posúdiť oprávnenie pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie primárne z hľadiska požiadaviek vyvoditeľných so základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s požiadavkami vyvoditeľnými z čl. 1 ods. 1 ústavy.

Podstata základného práva garantovaného prostredníctvom čl. 46 ods. 1 ústavy spočíva v tom, že každý má oprávnenie domáhať sa ochrany svojich práv pred súdom alebo iným orgánom Slovenskej republiky. Tomuto oprávneniu zodpovedá povinnosť súdu alebo iného orgánu Slovenskej republiky nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby bola právu, ktorého porušenie sa namieta, poskytnutá ochrana v medziach zákonov, ktorú tento článok ústavy o základnom práve na súdnu a inú právnu ochranu vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Obsahovou súčasťou základného práva na súdnu a inú právnu ochranu je aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy, ktorý predpokladá použitie ústavne súladne interpretovanej platnej a účinnej normy na zistený stav veci (m. m. napr. PL. ÚS 30/2015, IV. ÚS 77/02, II. ÚS 78/05).

Zmyslom základného práva na súdnu a inú právnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu, resp. inému orgánu verejnej moci a tomu zodpovedajúca povinnosť súdu, resp. iného orgánu verejnej moci o veci konať. Ak osoba uplatní svoje právo v súlade so zákonom ustanovenými podmienkami, orgány súdnej moci, príp. iné orgány verejnej moci majú povinnosť umožniť každému, aby sa uplatnením práva zaručeného čl. 46 ods. 1 ústavy stal účastníkom konania (m. m. II. ÚS 14/01). Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu k porušeniu základného práva na súdnu a inú právnu ochranu potom dochádza vtedy, ak by komukoľvek bola odmietnutá možnosť domáhať sa svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, príp. inom orgáne verejnej moci (m. m. PL. ÚS 30/2015). Z doterajšej judikatúry ústavného súdu tiež vyplýva, že preskúmaná právna úprava môže byť v rozpore so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu predovšetkým vtedy, keď ide o takú právnu úpravu, ktorá vo svojich priamych dôsledkoch vylučuje možnosť domáhať sa súdnej, resp. inej právnej ochrany na nezávislom a nestrannom súde, resp. na inom príslušnom orgáne verejnej moci oprávnenom rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb (m. m. PL. ÚS 30/2015, PL. ÚS 31/2015). V nadväznosti na uvedené ústavný súd zdôrazňuje, že požiadavku nezávislosti a nestrannosti pri poskytovaní (inej) právnej ochrany treba nepochybne vzťahovať nielen na súdy, ale primerane aj na iné orgány verejnej moci, vrátane orgánov špecializovanej štátnej správy, teda aj pamiatkový úrad.

Špecializované orgány štátnej správy poskytujú právnu ochranu predovšetkým svojim rozhodovaním v rámci správneho konania, ktoré musí byť principiálne objektívne a nestranné, čo súvisí aj s garantovaním rovnosti účastníkov konania. Ak správny orgán koná objektívne, t. j. len s ohľadom na vecnú stránku prípadu a súčasne nekoná zaujato, tak to zároveň zaručuje, že v rovnakých alebo obdobných veciach bude postupovať a rozhodovať rovnako, resp. obdobne. Požiadavka objektívnosti a nestrannosti orgánov verejnej správy je nepochybne organicky spätá s požiadavkou nestrannosti zamestnancov verejnej správy, teda s požiadavkou, aby vykonávali svoje povinnosti nestranne, bez ohľadu na ich

(osobné) vlastné presvedčenie.

Zo zákona o ochrane pamiatkového fondu vyplýva, že pamiatkový úrad (okrem iného) vykonáva v druhom stupni štátnu správu na úseku ochrany pamiatkového fondu (§ 10 ods. 1 zákona o ochrane pamiatkového fondu), je správnym orgánom na úseku ochrany pamiatkového fondu [§ 10 ods. 2 písm. e) zákona o ochrane pamiatkového fondu], rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam krajských pamiatkových úradov a preskúmava ich rozhodnutia mimo odvolacieho konania [§ 10 ods. 2 písm. g) zákona o ochrane pamiatkového fondu] a je tiež zamestnávateľom zamestnancov, ktorí pracujú v krajských pamiatkových úradoch (§ 9 ods. 2 zákona o ochrane pamiatkového fondu). Z napadnutej právnej úpravy zároveň vyplýva oprávnenie pamiatkového úradu vykonávať prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, aj reštaurovanie kultúrnych pamiatok [§ 33 ods. 7 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu] a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia [§ 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách].

Práve na tieto vnútorne rozporné „pozície“, v ktorých sa podľa napadnutej právnej úpravy pamiatkový úrad, resp. fyzické osoby, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, musia objektívne ocitnúť, poukazuje vo svojej argumentácii skupina poslancov. Namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 46 ods. 1 ústavy skupina poslancov totiž odôvodňuje najmä tým, že pamiatkový úrad ako nadriadený správny orgán rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam krajských pamiatkových úradov, preskúmava ich rozhodnutia mimo odvolacieho konania, a tiež je zamestnávateľom všetkých zamestnancov krajských pamiatkových úradov. Podľa skupiny poslancov: „... v kontexte týchto kompetencií Pamiatkového úradu Slovenskej republiky tým, že mu zákonodarca zveril aj oprávnenie vykonávať podnikateľskú činnosť v reštaurovaní rovnako ako reštaurátorom, tak porušil zásadu nemo iudex in causa sua, čím porušil aj základné právo vlastníkov národných kultúrnych pamiatok a reštaurátorov na spravodlivý proces pred správnym orgánom.

Ak reštaurátorskú zákazku vrátane vypracovania návrhu na reštaurovanie bude realizovať Pamiatkový úrad Slovenskej republiky, tak úradník krajského pamiatkového úradu bude rozhodovať o záujme svojho zamestnávateľa... Zákonodarca napadnutou právnou úpravou teda spôsobil zaujatosť všetkých úradníkov krajských pamiatkových úradov a Pamiatkového úradu Slovenskej republiky v tomto druhu správneho konania, ako aj vo všetkých ďalších správnych konaniach podľa zákona o ochrane pamiatkového fondu. Ide o tzv. systémovú zaujatosť.

... Zámerným nesprávnym úradným postupom, alebo vydaním nezákonného rozhodnutia v tomto správnom konaní môžu pôsobiť na klienta reštaurátora, t. j. vlastníka národnej kultúrnej pamiatky, ktorý je účastníkom tohto správneho konania, aby ukončil zmluvný vzťah s reštaurátorom a následne uzatvoril zmluvný vzťah s Pamiatkovým úradom Slovenskej republiky. V tomto prípade nielenže bude porušené základné právo vlastníka národnej kultúrnej pamiatky na spravodlivý proces pred správnym orgánom podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ale dôjde u tohto reštaurátora aj k faktickému odňatiu jeho práva na podnikanie a jeho vylúčeniu z hospodárskej súťaže.“

Argumentáciu o systémovej zaujatosti pamiatkového úradu, resp. fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, skupina poslancov podrobnejšie rozvíja a dopĺňa vo svojom vyjadrení k stanoviskám národnej rady a vlády, v ktorom modeluje aj právne situácie, ktoré môžu nastať aplikáciou napadnutej právnej úpravy, a kladie otázku, či je reálne, aby zamestnanci pamiatkového úradu postupovali nezaujato a objektívne pri rozhodovaní v prípadoch, ak budú v „hre“ zákazky získané pamiatkovým úradom, ktorý je ich zamestnávateľom, resp. ak pôjde o preskúvanie zákonnosti pri realizácii reštaurátorských prác, ktoré zabezpečoval pamiatkový úrad prostredníctvom

fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu.

Vo vzťahu k námietke skupiny poslancov smerujúcej k tomu, aby pamiatkový úrad, prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu, nemohol vykonávať reštaurovanie kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že a priori nemožno považovať za protiústavnú takú právnu úpravu, ktorá umožňuje vykonávať reštaurátorské práce právnickým osobám verejnoprávneho charakteru (štátne orgány z toho nevynímajúc) prostredníctvom svojich zamestnancov, resp. fyzických osôb, ktoré sú s ňou v pracovnoprávnom vzťahu. Ústavný súd v tejto súvislosti zohľadňuje aj to, že v minulosti boli v zásade pozitívne skúsenosti s prácou reštaurátorov v tzv. reštaurátorských dielňach, ktoré mali tiež verejnoprávny charakter. Je však principiálne inou otázkou, či možno tento záver absolutizovať a vzťahovať automaticky aj na také subjekty verejného práva, resp. štátne orgány, ktorým je súčasne priznané oprávnenie vykonávať reštaurátorskú činnosť, ako aj kompetencia rozhodovať v správnom konaní o veciach súvisiacich s výkonom reštaurátorských prác, vrátane tých, ktoré vykonáva (vykonával) tento subjekt verejného práva vo svojom mene, prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu.

Národná rada vo svojom stanovisku k tejto časti návrhu skupiny poslancov oponuje predovšetkým poukazom na § 9 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ktoré upravujú inštitút vylúčenia zamestnancov alebo členom správneho orgánu z prejednávania a rozhodovania vecí, pri ktorých možno mať pochybnosti o ich nezaujatosti. Ústavný súd nespochybňuje, že prostredníctvom tohto inštitútu možno dosiahnuť stav, ktorý vylúči, aby prejednávali a rozhodovali veci týkajúce sa výkonu reštaurátorských prác zamestnanci správneho úradu (pamiatkového úradu), ktorí ich vykonali, resp. sa na ich vykonaní určitým spôsobom podieľali. Podľa názoru ústavného súdu však inštitút vylúčenia zamestnancov príslušného správneho orgánu nie je spôsobilý plnohodnotne garantovať, aby pamiatkový úrad prostredníctvom svojich zamestnancov rozhodoval nezaujato a nestrane aj o veciach súvisiacich s reštaurátorskými zákazkami a ktoré vykonával, resp. vykonáva prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu.

Vychádzajúc z už artikulovanej podstaty základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a aj z čl. 1 ods. 1 ústavy vyvoditeľnej požiadavky pamiatkového úradu, resp. jeho zamestnancov konať objektívne, nezaujato a nestrane, ústavný súd konštatuje, že nenachádza žiadne (iné) presvedčivejšie argumenty, ktorými by sa dala spochybníť citovaná argumentácia skupiny poslancov. Aj ústavný súd teda zastáva názor, že priznanie oprávnenia vykonávať reštaurátorskú činnosť pamiatkovému úradu prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu systémovo spochybňuje požiadavku pamiatkového úradu konať a rozhodovať v správnom konaní objektívne a nestrane, ktorá je vyvoditeľná tak z čl. 46 ods. 1, ako aj z čl. 1 ods. 1 ústavy. Ústavný súd preto dospel k záveru, že § 33 ods. 7 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu a príslušná časť § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách týkajúca sa pamiatkového fondu – konkrétne slová „alebo Pamiatkový úrad Slovenskej republiky“ – nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy.

Zo záveru o tom, že oprávnenie pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie v spojení s jeho mocenskými oprávneniami vyplývajúcimi z jeho postavenia ako špecializovaného orgánu štátnej správy na úseku pamiatkovej starostlivosti je v rozpore s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy objektívne vyplýva aj záver, že „vďaka“ tomuto oprávneniu pamiatkového úradu sú v rozpore s požiadavkou rovnosti nie zanedbateľným spôsobom znevýhodnené oproti pamiatkovému úradu iné oprávnené subjekty (najmä členovia komory reštaurátorov, ale aj vysoké školy, či múzeá a galérie), vykonávajúce reštaurovanie v konkurenčnom, a teda (aj keď špecifickom) trhovom prostredí, na ktoré možno primerane aplikovať princíp vyvoditeľný z čl. 55 ods. 2 ústavy, t. j. princíp ochrany a

podpory hospodárskej súťaže (pozri k tomu argumentáciu v častiach IV.2.3 a IV.2.4 tohto nálezu). Ústavný súd preto rozhodol, že § 33 ods. 7 písm. a) zákona o ochrane pamiatkového fondu a § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách v časti slov „alebo Pamiatkový úrad Slovenskej republiky“ nie sú v súlade ani s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy.

Už len pre úplnosť a jednoznačnosť svojho rozhodnutia ústavný súd poznamenáva, že nevyhovel návrhu skupiny poslancov v časti, ktorou sa podľa petitu domáhali vyslovenia nesúladu „zvyšnej“ časti ustanovenia § 13 ods. 8 písm. a) zákona o múzeách a o galériách s označenými ustanoveniami ústavy, t. j. v časti slov „a) právnická osoba, ktorou je múzeum, galéria... prostredníctvom fyzických osôb, ktoré 1. sú v pracovnoprávnom vzťahu s niektorou z uvedených právnických osôb a 2. spĺňajú kvalifikačné predpoklady podľa odseku 9“.

Tejto časti návrhu ústavný súd nevyhovel nielen preto, že skupina poslancov vo svojom vyjadrení k stanoviskám národnej rady a vlády explicitne uviedla, že voči tomu, aby reštaurátorské práce mohli vykonávať aj múzeá a galérie, nemá výhrady (hoci petit formulovala inak, pozn.), ale aj preto, že nenašiel argumenty, ktoré by signalizovali, že výkon reštaurovania zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia kvalifikovanými zamestnancami múzeí a galérií nie je v súlade s označenými článkami ústavy. To platí o to viac, že ide o činnosť, ktoré múzeá a galérie zabezpečovali prostredníctvom svojich kvalifikovaných zamestnancov aj v období pred schválením napadnutej právnej úpravy.

K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 a čl. 44 ods. 2 ústavy

Skupina poslancov zároveň s namietaným nesúladom napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy namieta (v zásade z rovnakých dôvodov) aj jej nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že už považuje za prekonané judikatórne prístupy, ktoré uplatňoval predovšetkým v prvých rokoch svojho fungovania, keď samotný záver o nesúlade napadnutého zákona s niektorými ustanoveniami ústavy „mechanicky“ vnímal aj ako jeho nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy (pozri napr. PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00). Takýto prístup možno označiť za tautologický. Vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy totiž prichádza do úvahy len v prípade, ak by došlo k extrémnemu vybočeniu z právomoci zákonodarcu (PL. ÚS 27/2015, m. m. PL. ÚS 99/2011). V danom prípade však podľa názoru ústavného súdu k extrémnemu vybočeniu z ústavných limitov zákonodarnej právomoci národnej rady nedošlo, a preto návrhu skupiny poslancov na vyslovenie nesúladu napadnutých zákonných ustanovení s čl. 2 ods. 2 ústavy nevyhovel.

Skupina poslancov namieta aj nesúlad napadnutých zákonných ustanovení s ústavným príkazom chrániť a zveľaďovať kultúrne dedičstvo obsiahnutým v čl. 44 ods. 2 ústavy, čo odôvodňuje (v podstate) tým, že zákonodarcu umožnil vykonávať reštaurovanie kultúrnych pamiatok a zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia aj fyzickým osobám bez akejkoľvek odbornej praxe (ak spĺňajú kvalifikačné kritérium vysokoškolského vzdelania aspoň druhého stupňa v študijnom odbore reštaurovanie), resp. fyzickým osobám s úplným stredoškolským odborným vzdelaním príslušného zamerania študijného odboru konzervátorstvo a reštaurátorstvo (ak spĺňajú podmienku najmenej piatich rokov odbornej praxe), a to bez povinnosti takýchto fyzických osôb absolvovať proces overovania odbornej spôsobilosti. Skupina poslancov tiež poukazuje na skutočnosť, že napadnutá právna úprava v časti týkajúcej sa fyzických osôb so stredoškolským odborným vzdelaním oprávnených na reštaurovanie „môže mať až fatálne následky pri reštaurovaní zbierkových predmetov z oblasti výtvarného umenia, ktoré sú maliarskymi alebo sochárskymi dielami“. Podľa skupiny poslancov totiž na území Slovenskej republiky nepôsobí žiadna stredná škola, ktorá by vyučovala reštaurovanie maliarskych a sochárskych diel, pričom „ide o také predmety kultúrneho dedičstva, pri ktorých každý nekvalifikovaný, čo i len na prvý pohľad bezvýznamný čiastkový reštaurátorský úkon, môže spôsobiť ich

trvalé znehodnotenie“.

Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutých zákonných ustanovení s ústavným príkazom obsiahnutým v čl. 44 ods. 2 ústavy, ktorý každému ukladá povinnosť chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo, ústavný súd konštatuje, že adresátom uvedeného príkazu je nepochybne aj štát, resp. zákonodarca. V závere o porušení označeného ústavného príkazu by však podľa názoru ústavného súdu muselo existovať priame a bezprostredné ohrozenie kultúrneho dedičstva (resp. životného prostredia), ktoré by bolo v priamej príčinnej súvislosti s napadnutou právnou úpravou. Liberalizácia podmienok výkonu reštaurovania kultúrnych pamiatok, resp. výtvarných diel obsiahnutá v napadnutej právnej úprave (hoci v podobe odporujúcej princípom rovnosti a primeranosti, pozn.) podľa názoru ústavného súdu nie je takej povahy, že by sama osebe – mierou uvoľnenia podmienok na reštaurovanie – priamo viedla k ohrozeniu ústavou chráneného kultúrneho dedičstva. Navyše, u zamestnancov pamiatkového úradu oprávnených na výkon reštaurovania (a principiálne tiež aj zamestnancov múzeí a galérií) je povinnosť chrániť a zveľaďovať kultúrne dedičstvo znásobená aj úlohami, ktoré tvoria podstatu ich pracovnej náplne, ktorá účelovo smeruje práve k ochrane a zveľaďovaniu kultúrneho dedičstva.

Na základe uvedeného ústavný súd návrhu skupiny poslancov na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 44 ods. 2 ústavy nevyhovel.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojim rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

Vychádzajúc z citovaného bude povinnosťou národnej rady do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť § 33 ods. 7 písm. a) a § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov, ako aj § 13 ods. 8 písm. a) v časti slov „alebo Pamiatkového úradu Slovenskej republiky“ a § 13 ods. 9 zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov do súladu s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 ústavy. Ak tak národná rada v tejto lehote neurobí, stratia napadnuté ustanovenia zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách v časti vyjadrenej vo výrokovej časti tohto nálezu po uplynutí tejto lehoty platnosť.

Na účely zabezpečenia jednoznačnej interpretácie svojho rozhodnutia ústavný súd považuje za potrebné tiež poznamenať, že ustanovenia zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o múzeách a o galériách, o ktorých v bodoch 1 a 2 výroku tohto nálezu rozhodol, že nie sú v súlade s príslušnými ustanoveniami ústavy, sa stali súčasťou právnej úpravy na základe novelizácie označených zákonov. Z toho vyplýva, že po vyhlásení tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa v zmysle § 41a ods. 3 textu za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde ex lege obnoví právny stav, ktorý existoval pred schválením

napadnutej právnej úpravy.

Ústavný súd rozhodol:

Ustanovenia § 33a zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov a § 13 ods. 9 zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenia § 33 ods. 7 písm. a) zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov a § 13 ods. 8 písm. a) zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v časti slov „alebo Pamiatkový úrad Slovenskej republiky“ nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Vo zvyšnej časti návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovuje.

K tomuto rozhodnutiu sa pripája odlišné stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej a sudcu Milana Ľalíka.

Odlišné stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej

S rozhodnutím väčšiny pléna ústavného súdu, ktoré je vyjadrené v prvom a druhom bode výroku nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 12/2016 z 19. septembra 2018 a bližšie konkretizované v jeho odôvodnení, nesúhlasím, a preto k tomuto rozhodnutiu pripájam svoje odlišné stanovisko.

K namietanému nesúladu ustanovenia nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie (§ 33a zákona o ochrane pamiatkového fondu, § 13 ods. 9 zákona o múzeách a galériách) s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy

K čl. 1 ods. 1 ústavy

A. V prvom rade sa nestotožňujem so záverom, ku ktorému dospela väčšina pléna, že predmetná právna úprava je v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Vyslovovanie nesúladu s čl. 1 ods. 1 ústavy by podľa môjho názoru malo byť vyhradené len pre osobitne najvážnejšie prípady porušenia princípov demokratického právneho štátu, resp. pre prípady, ak ide o vyslovovanie nesúladu s niektorým z právnych princípov právneho štátu, ktorý nemožno vyvodit' z iných ustanovení ústavy – napr. požiadavka právnej istoty, zákaz retroaktivity, princíp proporcionality a pod.

Ak teda niektorý z princípov právneho štátu možno vyvodit' z iných (špeciálnych) ustanovení ústavy, neprichádza podľa môjho názoru do úvahy vyslovovanie nesúladu samostatne s čl. 1 ods. 1 ústavy. V predmetnej veci je „v hre“ otázka nerovnakých kvalifikačných predpokladov na reštaurovanie pre jednotlivé skupiny subjektov, ktoré napadnutá právna úprava oprávňuje na reštaurátorskú činnosť.

V tejto súvislosti predmetný nález na strane 50 správne uvádza, že táto námietka navrhovateľov „je primárne spojená s ústavným princípom rovnosti, ktorý je garantovaný vo všeobecnej rovine prostredníctvom čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy, ktorých nesúlad s napadnutou právnou úpravou skupina poslancov nenamieta,

hoci nesporne tak mohla a mala urobiť²⁶.

Ak by sme teda aj čisto hypoteticky pripustili možnosť, že napadnuté ustanovenie je v rozpore s princípom rovnosti, resp. so zákazom diskriminácie, prichádzalo by to úvahy len vyslovenie jeho nesúladu s čl. 12 ústavy, nie však samostatne s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Podľa môjho názoru nález umelo „pretláča“ nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 1 ods. 1 ústavy len z toho dôvodu, aby obišiel zásadnú skutočnosť, že navrhovateľ pochybil, keď nenamietal nesúlad napadnutého ustanovenia s relevantným ustanovením ústavy – čl. 12 ústavy.

Nález sa tak zdôrazňovaním čl. 1 ods. 1 ústavy snaží aktivisticky napraviť pochybenie navrhovateľa, keď sa snaží, aby ústavný súd cez čl. 1 ods. 1 ústavy posudzoval nesúlad napadnutého ustanovenia s princípom rovnosti, resp. zákazom diskriminácie, čo však (ako už bolo uvedené) nie je podľa môjho názoru možné.

Ústavný súd pritom týmto pochybným prístupom jednoznačne favorizujúcim Komoru reštaurátorov môže v konečnom dôsledku vzbudzovať v spoločnosti dojem, že pri rozhodovaní o súlade napadnutej právnej úpravy „pozabudol“ na čl. 124 ústavy zakotvujúci ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti.

Podľa môjho názoru navrhovateľa mali namietat nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 12 ústavy, pričom následne by ústavný súd v súlade so svojou ustálenou judikatúrou aplikoval na posúdenie zákazu diskriminácie klasický ústavnoprávny test, v rámci ktorého by hľadal odpovede na túto množinu otázok:

- došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd a
- bolo to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlňateľného dôvodu,
- pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine
- a uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah?

V súvislosti s tým, že navrhovateľa v petite svojho návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov uviedli nesprávnu referenčnú normu, čo sa nález následne pokúša „zhojiť“, považujem za vhodné pripomenúť doterajšiu judikatúru ústavného súdu, v ktorej ústavný súd opakovane a konštantne zdôrazňuje, že nie je povinný odstraňovať nedostatky v podaniach navrhovateľov. V prípadoch návrhov na začatie konania podávaných fyzickými osobami a právnickými osobami na taký postup (resp. na zaistenie podania kvalifikovaného návrhu) slúži inštitút povinného právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom a publikovaná judikatúra, z ktorej jednoznačne vyplýva, ako ústavný súd posudzuje nedostatky podaní účastníkov konania (napr. IV. ÚS 409/04, IV. ÚS 168/05, IV. ÚS 77/08, I. ÚS 162/2010, I. ÚS 368/2010, III. ÚS 357/2010, III. ÚS 206/2010, II. ÚS 309/2010, IV. ÚS 134/2010, IV. ÚS 159/2010, IV. ÚS 213/2010, IV. ÚS 234/2010, I. ÚS 594/2012 a iné).

Zmyslom požiadavky kvalifikovaného právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom je, aby ústavný súd ako špecializovaný súdny orgán ochrany ústavnosti nebol neúmerne zaťažovaný nekvalifikovanými návrhmi a nekvalifikovaným prístupom účastníkov ku konaniu.

Konanie ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je pritom zásadne založené na uplatňovaní dispozičnej zásady, ktorá neumožňuje ústavnému súdu dopĺňať z vlastnej iniciatívy procesne relevantným spôsobom nedostatky návrhu na začatie konania, a tým suplovať zodpovednosť navrhovateľa, resp. jeho kvalifikovaného zástupcu za perfektnosť návrhu.

Vychádzajúc z už uvedeného možno zhrnúť, že aj vo vzťahu ku konaniu o súlade právnych predpisov platí, že je zodpovednosťou zástupcu navrhovateľa realizovať zastupovanie navrhovateľa kvalifikovane, t. j. tak, aby ústavný súd ako špecializovaný súdny orgán ochrany ústavnosti nebol zaťažovaný nekvalifikovanými návrhmi a nekvalifikovaným prístupom účastníkov ku konaniu. Platí teda, že ani v konaní o súlade právnych predpisov ústavný súd nie je povinný odstraňovať nedostatky v podaní navrhovateľa, keďže za perfektnosť návrhu na začatie konania v plnej miere zodpovedá kvalifikovaný zástupca navrhovateľa.

B. Pokiaľ ide o dôvod nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy spočívajúci v tom, že zákon o ochrane pamiatkového fondu ani zákon o múzeách a galériách neustanovuje, čo sa má rozumieť pod pojmom „odborná prax“, nález vôbec nevysvetľuje, prečo by sa pri jeho interpretácii nemohlo analogicky použiť jeho vymedzenie v § 5a ods. 5 prvej vete zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov v znení neskorších predpisov. Nález v tejto súvislosti len bez ďalšieho uvádza (s. 47), že takýto záver „sa javí minimálne ako problematický“.

Podľa môjho názoru je, naopak, práve takýto záver úplne logický, neexistuje podľa môjho názoru žiaden dôvod, ktorý by vylučoval použitie analógie v tomto prípade, pričom na žiaden konkrétny dôvod nemožnosti použitia analógie v tomto prípade nepoukazuje ani samotný nález.

C. S nálezom sa nestotožňujem ani v časti (s. 54 55), v ktorej nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy odôvodňuje rozdielnym vymedzením pojmu „reštaurovanie“ v zákone o komore reštaurátorov, zákone o ochrane pamiatkového fondu a zákone o múzeách a galériách.

V zákone o múzeách a galériách je tento pojem vymedzený v ustanovení § 13 ods. 4 a v zákone o ochrane pamiatkového fondu v ustanovení § 33 ods. 1. Z uvedeného teda vyplýva, že rozdielne vymedzenie pojmu „reštaurovanie“ nie je obsahom ustanovení napadnutých navrhovateľmi, a teda toto rozdielne vymedzenie nemôže byť dôvodom vyslovenia nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Inak povedané, ak navrhovatelia považovali za ústavné nesúladné aj rozdielne vymedzenie pojmu „reštaurovanie“, mali svojím návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov napadnúť aj príslušné ustanovenia predmetných zákonov obsahujúcich toto rozdielne vymedzenie.

K čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy Možno konštatovať, že nález v podstate prepojil záver o nesúlade napadnutej právnej úpravy s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy so svojím predchádzajúcim záverom o jej nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy. Žiaden samostatný dôvod (odlišný ako údajný nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy) nesúladu napadnutej právnej úpravy s referenčnými normami nález neuvádza.

Keďže podľa môjho názoru nie je daný dôvod na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy, nie je tým podľa môjho názoru daný ani dôvod na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy.

K namietanému nesúladu oprávnenia pamiatkového úradu vykonávať reštaurovanie (§ 33 ods. 7 zákona o ochrane pamiatkového fondu, § 13 ods. 8 zákona o múzeách a galériách) s čl. 1 ods. 1, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 ústavy

K čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy

Pokiaľ ide o navrhovateľmi namietaný nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy, predmetný nález svoj záver o nesúlade napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy opiera o tvrdenie (s. 68), že „inštitút vylúčenia zamestnancov príslušného správneho orgánu nie je spôsobilý plnohodnotne garantovať, aby pamiatkový úrad prostredníctvom svojich zamestnancov rozhodoval nezaujato a nestranne aj o veciach súvisiacich s reštaurátorskými zákazkami, ktoré vykonal, resp. vykonáva prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu“. Toto tvrdenie však nález absolútne neodôvodňuje.

S týmto arbitrárnym tvrdením sa nestotožňujem, práve naopak, zastávam názor, že inštitút vylúčenia zamestnancov príslušného správneho orgánu je spôsobilý plnohodnotne garantovať, aby pamiatkový úrad prostredníctvom svojich zamestnancov rozhodoval nezaujato a nestranne aj o veciach súvisiacich s reštaurátorskými zákazkami, ktoré vykonal, resp. vykonáva prostredníctvom fyzických osôb, ktoré sú s ním v pracovnoprávnom vzťahu.

Ústavný súd totiž podľa môjho názoru nemôže svoj prípadný záver o nesúlade napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy založiť na prezumpcii nezákonného zaujatého rozhodovania pracovníkov pamiatkového úradu. Ide len o potenciálny účinok, aký môže a nemusí nastať, pričom zásadným je, že napadnutá právna úprava nie je formulovaná tak, aby slúžila na priamu ochranu alebo zvýhodnenie pamiatkového úradu. V konečnom dôsledku napokon v prospech súladu napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy svedčí aj skutočnosť, že rozhodnutia pamiatkového úradu sú preskúmateľné v rámci správneho súdnictva nezávislým a nestranným súdom.

K čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy

Nález v podstate prepojil záver o nesúlade napadnutej právnej úpravy s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy so svojím predchádzajúcim záverom o jej nesúlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy. Žiaden samostatný dôvod (odlišný ako údajný nesúlad s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy) nesúladu napadnutej právnej úpravy s referenčnými normami nález neuvádza.

Keďže podľa môjho názoru nie je daný dôvod na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy, nie je tým podľa môjho názoru daný ani dôvod na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 ústavy.

Odlišné stanovisko sudcu Milana Ľalíka

Návrh som nepovažoval za dostatočne kvalifikovaný – chýbala základná referenčná norma pre jeho meritórne posúdenie (čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy) ale ani – za dôvodný, pretože išlo o práva, ktorých sa bolo možné podľa čl. 51 ods. 1 ústavy domáhať iba v medziach zákonov. Táto inštitucionálna záruka nebola namietanou zákonnou úpravou vôbec vyprázdnená (ani dokonca obmedzená), keď podstata a zmysel podnikania členov komory reštaurátorov zostala zachovaná pri ústavne konformnej interpretácii dotknutých zákonných ustanovení, takže som nevidel podmienky pre zásah ústavného súdu, a preto jeho plénum nemalo návrhu ani v tejto časti vyhovieť.

Článok 13 ods. 4 ústavy bráni tomu, aby sa obmedzenie základného práva

	<p>podnikateľ dotýkalo samotnej jeho podstaty a zmyslu, teda ako esenciálneho obsahu, a následne hodnotí, či sa napadnutá právna úprava nedotýka samotnej existencie tohto práva alebo skutočnej realizácie jeho základného obsahu; ak áno – to však preukázané nebolo, okrem chcenia väčšiny pléna, ktorá vystupovala ako advocatus diaboli – posudzuje sa prípustnosť zásahu do tohto práva ešte v rámci testu proporcionality, ku ktorému však už ani nedošlo (ďalšia chyba).</p> <p>Svojvoľné je aj tvrdenie o nesúlade predmetnej právnej úpravy s čl. 46 ods. 1 ústavy, pretože nerozlišuje jednak medzi zamestnancami v pracovnom pomere a zamestnancami v štátnej službe a jednak znehodnocuje inštitút „vylúčenia štátnych zamestnancov z možnej predpojatosti“, ktorý je garantom nezávislého a nestranného rozhodovania kompetentných osôb v každom právnom štáte.</p>
použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESEP a iných súdov	<p>I. ÚS 30/99, PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 10/06, PL. ÚS 53/2015 PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 49/03, I. ÚS 238/04, PL. ÚS 9/2013</p> <p>PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 32/95</p> <p>ESEP: Sunday Times v. Anglicko, 26. apríl 1979; Rotaru v. Rumunsko, No. 28341/95</p> <p>PL. ÚS 106/2011</p> <p>PL. ÚS 7/96, PL. ÚS 37/97, II. ÚS 70/97, PL. ÚS 37/99, I. ÚS 56/00, III. ÚS 10/01, PL. ÚS 67/07</p> <p>PL. ÚS 3/09</p> <p>PL. ÚS 1/06</p> <p>PL. ÚS 13/97</p> <p>PL. ÚS 30/2015, IV. ÚS 77/02, II. ÚS 78/05</p>
súvisiace právne predpisy	zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu
klúčové slová	<p>podnikateľská činnosť-obmedzenie práva podnikateľ rovnosť, rovnoprávnosť právna istota práva a slobody – hospodárske, sociálne a kultúrne práva-právo podnikateľ a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť základné ľudské práva a slobody-obmedzenie kultúrna pamiatka kultúrne dedičstvo ochrana hospodárskej súťaže súlad-súlad právnych predpisov</p>

spisová značka	PL. ÚS 22/2018
populárny názov	posúdenie platnosti hlasovacieho lístka
sudca spravodajca	Ladislav Orosz
druh konania	konanie vo volebných veciach - do orgánov miestnej samosprávy
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	19.12.2018
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
analytická právna veta	Sporný hlasovací lístok vyhodnotený volebnou komisiou ako neplatný nebol upravený zákonom ustanoveným spôsobom (zakrúžkovaním výlučne poradového čísla kandidáta), keďže bol upravený tak, že jedným (jediným)

	<p>krúžkom boli zakrúžkované okrem poradového čísla aj meno, priezvisko a identifikačné údaje toho istého kandidáta pod poradovým číslom tri (sťažovateľa).</p> <p>Kľúčovou právnou otázkou sa tak stáva posúdenie platnosti hlasovacieho lístka, ktorého úprava síce nezodpovedá zákonom výslovne zakotvenému spôsobu jeho označenia (zakrúžkovaním len poradového čísla kandidáta), nespadá však ani medzi taxatívne vymenované prípady, s ktorými volebný zákon (§ 184 ods. 1 a 2 volebného zákona) spája neplatnosť hlasovacieho lístka, pričom zároveň na ňom realizovaná úprava umožňuje bez akýchkoľvek pochyb identifikovať vôľu voliča označiť jediného kandidáta na starostu obce – sťažovateľa, a teda jemu odovzdať svoj voličský hlas.</p>
<p>skutkový stav a základné fakty</p>	<p>Sťažovateľ (kandidát na starostu v obci Nandraž) namieta neústavnosť a nezákonnosť volieb starostu obce Nandraž konaných 10. novembra 2018. Sťažnosť smeruje proti odporcovi - kandidátovi na starostu obce, ktorý bol rozhodnutím miestnej volebnej komisie o výsledku volieb starostu obce Nandraž vyhlásený za zvoleného starostu obce pre volebné obdobie 2018 až 2022.</p> <p>Svoje tvrdenie o neústavnosti a nezákonnosti volieb starostu obce Nandraž, resp. nesprávnosti vyhláseného výsledku týchto volieb sťažovateľ odôvodňuje nesprávnym posúdením neplatnosti volebného lístka označeného v jeho prospech. V dôsledku toho malo dôjsť k nesprávnemu sčítaniu hlasov, ktoré malo rozhodujúci vplyv na výsledok volieb a rozhodnutie volebnej komisie o zvolenom kandidátovi na starostu obce Nandraž, keďže rozdiel v počte hlasov, ktoré získal zvolený kandidát a sťažovateľ (podľa rozhodnutia miestnej volebnej komisie), predstavoval len jeden hlas.</p> <p>Sťažovateľ zakladá svoju sťažnosť, ktorou sa domáha vyslovenia neplatnosti volieb starostu v obci Nandraž, na v zásade jedinej námietke, v zmysle ktorej nesprávnym vyhlásením jedného hlasovacieho lístka upraveného v prospech sťažovateľa volebnou komisiou za neplatný došlo k zmene výsledku volieb, podľa ktorého bol za zvoleného starostu obce vyhlásený odporca. Vykonaným dokazovaním ústavný súd zistil, že popri v zásade identických čestných vyhlásení svedkov, ktorí sa zúčastnili ako pozorovatelia priebehu sčítavania hlasovacích lístkov, sťažovateľove skutkové tvrdenia o počte hlasov získaných sťažovateľom a odporcom potvrdzuje aj predložená volebná dokumentácia, konkrétne sporný hlasovací lístok vyhodnotený ako neplatný a tiež platné hlasovacie lístky odovzdané jednotlivým kandidátom a zápisnica o priebehu a výsledku volieb z 11. novembra 2018.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana základných práv zaručených v čl. 30 ústavy, t. j. aktívneho a pasívneho volebného práva. Všeobecné volebné právo, ktoré je prostredníctvom tohto článku ústavy garantované, ústavný súd vníma ako právo všetkých občanov Slovenskej republiky (resp. v prípade volieb do orgánov samosprávy obcí a vyšších územných celkov aj cudzincov s trvalým pobytom na území obce, resp. vyššieho územného celku), ktorí dosiahli ústavou ustanovený vek, svojím hlasom odovzdaným vo voľbách spolurozhodovať na kreovaní personálneho zloženia voličmi priamo volených orgánov verejnej moci (aktívne volebné právo), ako aj možnosť uchádzať sa o zvolenie za člena niektorého z voličmi priamo volených orgánov verejnej moci (pasívne volebné právo).</p> <p>Súčasťou ústavnej ochrany podľa ustanovení čl. 30 ústavy je aj ochrana rovnosti volebného práva, ktorá spočíva v garantovaní toho, aby každý volič disponoval pri voľbách rovnakým počtom hlasov a jeho hlas (hlasy) mal rovnakú váhu ako hlasy ostatných voličov (m. m. PL. ÚS 110/07, PL. ÚS 6/2011, PL. ÚS 65/2014). Súčasťou ústavnosti volieb je v neposlednom rade aj ochrana ústavou ustanoveného tajného hlasovania. Pod zákonnosťou volieb do orgánov samosprávy obcí treba podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu rozumieť uskutočnenie volieb v súlade so všetkými právnymi predpismi, ktoré upravujú</p>

voľby do orgánov samosprávy obcí (m. m. PL. ÚS 34/99).

Zistená nezákonnosť volieb do orgánov samosprávy obcí musí byť pritom v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práv, ktoré je v konečnom dôsledku porušením ústavou garantovaného volebného práva a jeho princípov (m. m. PL. ÚS 21/ 94). Základným interpretačným pravidlom pre zákony upravujúce výkon volebného práva do orgánov samosprávy obcí, ale aj všetkých ostatných politických práv je čl. 31 ústavy, podľa ktorého zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd, ako aj jej výklad a aplikácia musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Slobodná súťaž politických síl, ktorá nachádza svoj zreteľný výraz predovšetkým vo voľbách, je základným predpokladom fungovania demokratického štátu (m. m. PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 82/07 atď.).

Podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže a) vyhlásiť voľby za neplatné, b) zrušiť napadnutý výsledok volieb, c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený, d) sťažnosť zamietnuť.

Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach o volebných sťažnostiach opakovane zdôrazňuje, že svoju právomoc zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde uplatňuje len vtedy, ak zistí, že porušením zákona došlo k závažnému zásahu do slobodnej súťaže politických síl, ktorá tvorí integrálnu súčasť demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tejto právomoci ústavného súdu sa preto vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (m. m. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99). Nie každé porušenie zákona o voľbách teda vyvoláva nevyhnutne neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta. Ústavný súd každý prípad posudzuje materiálne, prihliada pritom tak na účel a zmysel zákona o voľbách, ako aj na princípy vlastné demokratickému a právnemu štátu. Neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta môže spôsobiť len také závažné porušenie zákona o voľbách, ktoré už spochybňuje výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov (m. m. PL. ÚS 73/07).

Vo všeobecnosti platí, že k tomu, aby ústavný súd vyhovel volebnej sťažnosti, musia byť splnené tri základné predpoklady: a) zistenie protizákonnosti volieb, t. j. porušenie zákonov upravujúcich organizáciu a priebeh volieb, príp. zákonov bezprostredne s nimi súvisiacich, b) príčinná súvislosť medzi zistenou protizákonnosťou volieb a sťažovateľom namietanou nezákonnosťou volieb, resp. voľby kandidáta a c) intenzita protizákonnosti volieb, ktorá už spochybňuje výsledky volieb a ktorá odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú (boli) prejavom skutočnej vôle voličov (m. m. PL. ÚS 118/07). Dôležitým komponentom volebného súdnictva je teda zisťovanie intenzity volebných nedostatkov z hľadiska ich vplyvu na rozhodovanie voličov a najmä na výsledok volieb.

Z doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu vo volebných veciach vyplýva (pozri najmä PL. ÚS 50/99), že porušenie ústavnosti, resp. intenzívne porušenie zákonnosti v prípravnej fáze volieb môže mať za následok iba vyhlásenie volieb za neplatné [§ 63 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Naproti tomu porušenie ústavnosti a zákonnosti v priebehu samotných volieb, resp. pri sčítaní hlasov môže mať za následok nielen vyhlásenie volieb za neplatné, ale aj zrušenie výsledku volieb podľa § 63 ods. 1 písm. b) zákona o ústavnom súde, resp. zrušenie rozhodnutia volebnej komisie a vyhlásenie za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený [§ 63 ods. 1 písm. c) zákona o ústavnom súde]. V prípade, keď boli zistené také závažné ústavné, resp. zákonné nedostatky, ktoré nemožno kvantifikovať z hľadiska správnosti výsledku, prichádza do úvahy záver o neplatnosti volieb. Naproti tomu základným predpokladom na zrušenie výsledku volieb je podľa názoru ústavného súdu preukázanie takých porušení zákona, ktoré odôvodňujú záver o inom výsledku

volieb, než bol vyhlásený, pričom nie sú pochybnosti o ústavnosti a zákonnosti prípravnej fázy volieb. Preukázaný nedostatok musí byť kvantifikovateľný (napr. tak, že ústavný súd zistí iný počet platných hlasov, než aký zistila volebná komisia).

Vo vzťahu k voľbám, ktorých výsledok už bol vyhlásený v zmysle príslušných ustanovení volebného zákona, platí prezumpcia ich ústavnosti a zákonnosti, ktorá platí dovtedy, kým ústavný súd o voľbách napadnutých volebnou sťažnosťou v zmysle § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde rozhodne inak ako zamietnutím volebnej sťažnosti (PL. ÚS 7/2011). Nesprávny postup volebnej komisie pri posudzovaní platnosti hlasovacích lístkov, ktorý je v rozpore so zákonom, zakladá pri splnení ostatných zákonných predpokladov dôvod nezákonnosti volieb, ktorý môže viesť k zvoleniu za zvoleného iného kandidáta než toho, ktorý bol vyhlásený za zvoleného v dôsledku chybného postupu volebnej komisie (PL. ÚS 29/94), alebo zrušeniu výsledku volieb. Zvolenie orgánov územnej samosprávy je výsledkom vôle vyjadrenej voličmi ich osobným hlasovaním v prospech nimi zvolených kandidátov. Táto vôľa nemôže byť čiastočne alebo úplne modifikovaná vedomým zásahom, ale i nevedomým zásahom členov (člena) miestnej volebnej komisie, ktorý spôsobí, že rozhodnutie miestnej volebnej komisie, resp. vyhlásený výsledok volieb v dôsledku toho nevyjadruje ich skutočný výsledok (m. m. PL. ÚS 16/99).

Podľa aktuálne platnej právnej úpravy je spôsob hlasovania (vrátane podmienok úpravy hlasovacieho lístka) pri voľbách do orgánov samosprávy obcí upravený § 182 ods. 3 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách“), ktorý znie: „Volič vkladá v osobitnom priestore na úpravu hlasovacích lístkov do obálky jeden hlasovací lístok pre voľby do obecného zastupiteľstva a jeden hlasovací lístok pre voľby starostu obce... Na hlasovacom lístku pre voľby starostu obce zakrúžkovaním poradového čísla označí jedného kandidáta, pre ktorého hlasuje.“

Podľa § 184 ods. 1 zákona o voľbách ak volič... neoznačil zakrúžkovaním ani jedného kandidáta pre voľby starostu obce, alebo ak zakrúžkovaním označil viac ako jedného kandidáta pre voľby starostu obce, je hlasovací lístok neplatný.

Podľa § 184 ods. 2 zákona o voľbách... ak je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby starostu obce, sú všetky tieto hlasovacie lístky neplatné. Neplatné sú aj hlasovacie lístky, ktoré nie sú na predpísanom tlačive.

Všeobecné ustanovenia o spôsobe hlasovania pre všetky druhy volieb (§ 29 ods. 3 zákona o voľbách) ustanovujú, že poškodenie hlasovacieho lístka alebo obálky nemá vplyv na ich platnosť. Na prečiarknutie a dopisovanie hlasovacieho lístka sa neprihliada.

Podľa § 29 ods. 4 zákona o voľbách v sporných prípadoch rozhoduje o platnosti hlasovacieho lístka a obálky okrsková volebná komisia s konečnou platnosťou.

Vo vzťahu k preskúvaným voľbám starostu obce Nandraž ústavný súd konštatuje, že pri uplatnení rigorózneho prístupu nemožno spochybňovať, že sporný hlasovací lístok vyhodnotený volebnou komisiou ako neplatný nebol upravený zákonom ustanoveným spôsobom (zakrúžkovaním výlučne poradového čísla kandidáta), keďže bol upravený tak, že jedným (jediným) krúžkom boli zakrúžkované okrem poradového čísla aj meno, priezvisko a identifikačné údaje toho istého kandidáta pod poradovým číslom tri (sťažovateľa). Zároveň však platí, že takýto spôsob označenia kandidáta na hlasovacom lístku nemožno (jednoznačne) subsumovať pod žiadny zo zákonom o voľbách ustanovených dôvodov pre neplatnosť hlasovacieho lístka.

Ústavný súd konštatuje, že v jeho doterajšej rozhodovacej činnosti sa vyskytli odlišné prístupy k posudzovaniu platnosti hlasovacích lístkov. Prísne rigorózne,

a teda prísne formalistický prístup k posudzovaniu hlasovacích lístkov vychádzajúci z doslovného textu príslušného ustanovenia v tom čase platného a účinného zákona (zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, pozn.) uplatnil ústavný súd napr. v uznesení sp. zn. PL. ÚS 21/99 z 12. mája 1999, v ktorého odôvodnení okrem iného uviedol, že zverenie právomoci rozhodnúť o platnosti hlasovacieho lístka okrskovej volebnej komisii s konečnou platnosťou (§ 38 ods. 4 v tom čase platného a účinného volebného zákona, pozn.) neznamená úplnú voľnosť pri posúdení hlasovacieho lístka. V kontexte s celým znením ustanovenia § 38, ale najmä s odkazom v ods. 1 písm. b) na úpravu hlasovacieho lístka podľa § 31 ods. 4 taký lístok, ktorý nie je označený zakrúžkovaním poradového čísla kandidáta, nemožno uznať za platný. Obdobne v odôvodnení uznesenia sp. zn. PL. ÚS 10/07 zo 16. apríla 2008 ústavný súd uviedol, že za platný možno uznať iba ten hlasovací lístok, na ktorom volič zakrúžkoval poradové číslo ním vybraného kandidáta na starostu bez akejkoľvek inej úpravy hlasovacieho lístka navyše (PL. ÚS 10/07).

V niektorých volebných veciach ale ústavný súd neuplatnil prísne rigorózný prístup k skúmaniu platnosti hlasovacích lístkov, ale, naopak, preferoval tzv. materiálny prístup k posudzovaniu platnosti hlasovacieho lístka, v rámci ktorého považoval za kľúčovú identifikáciu vôle voliča vo voľbách zjavne čitateľnú z hlasovacieho lístka (spôsobu jeho úpravy). Tento prístup však ústavný súd uplatnil len vtedy, ak napriek nesprávnej úprave hlasovacieho lístka bolo možné bez akýchkoľvek pochybností identifikovať vôľu voliča spočívajúcu v označení jedného konkrétneho kandidáta.

Ako príklad materiálneho prístupu ústavného súdu k posudzovaniu hlasovacích lístkov možno poukázať na odôvodnenie uznesenia sp. zn. PL. ÚS 34/2014 z 18. februára 2015, v ktorom sa uvádza, že «... Pokiaľ ide o druhý hlasovací lístok – volič prejavil svoju vôľu zakrúžkovaním poradového čísla odporcu ako kandidáta na starostu, teda svoju vôľu prejavil spôsobom, ktorý predpokladá § 31 ods. 4 zákona o voľbách. K zákonom predpokladanému spôsobu prejavu vôle – pripojil volič dodatočné označenie hlasovacieho lístka – zakrúžkoval vek odporcu. Z § 38 ods. 3 zákona o voľbách vyplýva, že dodatočná úprava hlasovacieho lístka, ktorý je označený spôsobom podľa § 31 ods. 4, spočívajúca v prečiarknutí mena kandidáta, prípadne v dopísaní iných mien, nespôsobuje neplatnosť tohto hlasovacieho lístka. Zákonom predpokladaná dodatočná úprava hlasovacieho lístka nijako nespochybňuje na tomto hlasovacom lístku vyznačenú úpravu hlasovacieho lístka v zmysle § 31 ods. 4 zákona o voľbách, teda nejde napr. o preškrtnutie krúžku okolo poradového čísla, prípadne mena a priezviska kandidáta, ktorého poradové číslo bolo zakrúžkované. V prerokúvanom prípade – dodatočná úprava hlasovacieho lístka spočíva v zakrúžkovaní veku kandidáta, ktorého poradové číslo volič zakrúžkoval. Možno konštatovať, že táto dodatočná úprava hlasovacieho lístka nijako nespochybňuje prejav vôle tohto voliča v zmysle § 31 ods. 4 zákona o voľbách. Bolo by možné prijať názor, že touto dodatočnou úpravou volič svoj prejav vôle v zmysle § 31 ods. 4 zákona o voľbách „umocnil“, pretože zakrúžkoval ďalší údaj týkajúci sa toho istého kandidáta. Na túto dodatočnú úpravu hlasovacieho lístka možno na základe dôkazu podobnosti (argumentum a simili) aplikovať § 38 ods. 3 zákona o voľbách, t. j. že obdobne ide o takú dodatočnú úpravu hlasovacieho lístka, ktorá nijako nespochybňuje na tomto hlasovacom lístku vykonanú úpravu v zmysle § 31 ods. 4 zákona o voľbách a ktorá takto nespôsobuje neplatnosť tohto hlasovacieho lístka. Na tomto základe, uplatňujúc materiálny prístup k hodnoteniu prejavu vôle voliča, možno predmetný hlasovací lístok považovať za platný.».

Snáď najvýraznejšiu preferenciu materiálneho prístupu k posudzovaniu platnosti hlasovacích lístkov uplatnil ústavný súd aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 8/08 zo 6. novembra 2008, v ktorom vyhodnotil ako platných 7 hlasovacích lístkov, ktoré volebná komisia vyhodnotila ako neplatné, a na tomto základe rozhodol o zrušení rozhodnutia volebnej komisie a za zvolenú starostku vyhlásil sťažovateľku. V rámci svojej argumentácie v tomto náleze ústavný súd okrem

iného uviedol, že „prejav vôle voliča musí nepochybne smerovať k tomu, aby pri úprave hlasovacieho lístka pri voľbách bolo nepochybné, koho volil, a aby prejav jeho vôle smeroval k voľbe ním označeného kandidáta, a to tým, že označí kandidáta, ktorého volil“ a zároveň zdôraznil, že každý prípad posudzuje osobitne, pričom prihliada na účel a zmysel volebného zákona, ako aj dodržiavanie princípov právneho štátu.

Pre rozhodovaciu činnosť ústavného súdu v III. funkčnom období je príznačný príklon k materiálnemu chápaniu ochrany ústavnosti, a to zvlášť v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, resp. aj v konaniach o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy. Ústavný súd zastáva názor, že aj v konaní vo volebných veciach, ktorého účelom je predovšetkým záujem na tom, aby volebný výsledok odrážal skutočnú vôľu voličov a bol tak zachovaný základný predpoklad fungovania demokratického štátu, musí preferovať princíp materiálneho chápania ústavnosti a vysporiadať sa s každým zisteným a zároveň relevantným porušením zákonnosti a ústavnosti volebného procesu (m. m. PL. ÚS 96/07).

Vychádzajúc zo svojich skutkových zistení, ústavný súd konštatuje, že vykonané dokazovanie potvrdilo, že vyhodnotenie sporného hlasovacieho lístka ako neplatného má rozhodujúci vplyv na vyhlásený výsledok volieb, keďže obaja kandidáti by v prípade vyhlásenia platnosti sporného hlasovacieho lístka boli dosiahli rovnaký počet platných hlasov v počte 65. Kľúčovou právnou otázkou sa tak stáva posúdenie platnosti hlasovacieho lístka, ktorého úprava síce nezodpovedá zákonom výslovne zakotvenému spôsobu jeho označenia (zakrúžkovaním len poradového čísla kandidáta), nespadá však ani medzi taxatívne vymenované prípady, s ktorými volebný zákon (§ 184 ods. 1 a 2 volebného zákona) spája neplatnosť hlasovacieho lístka, pričom zároveň na ňom realizovaná úprava umožňuje bez akýchkoľvek pochyb identifikovať vôľu voliča označiť jediného kandidáta na starostu obce – sťažovateľa, a teda jemu odovzdať svoj voličský hlas. Ústavný súd poukazuje aj na znenie všeobecného ustanovenia o spôsobe hlasovania, v zmysle ktorého tam špecifikované dodatočné úpravy hlasovacieho lístka (prečiarknutie a dopisovanie, rovnako ako poškodenie hlasovacieho lístka) nemajú vplyv na platnosť hlasu, len sa na nich neprihliada (§ 29 ods. 3 zákona o voľbách).

Z toho ústavný súd prezumuje, že úmyslom zákonodarcu nebolo postihnúť sankciou neplatnosti (rigorózne) akékoľvek nedostatky v spôsobe úpravy hlasovacieho lístka, a to zvlášť nie tie, pri ktorých ide o také nedostatky, ktoré nevylučujú identifikáciu vôle voliča. Už uvádzanú judikatúru vzhľadom na svoju kazuistickú povahu neponúka jednoznačnú odpoveď na problém, s ktorým sa ústavný súd musí vysporiadať pri rozhodovaní o sťažnosti sťažovateľa, a preto by mal byť v tomto prípade pre neho smerodajný koncepčný prístup k ochrane ústavnosti založený na jej materiálnom chápaní. Na tomto základe ústavný súd dospel k záveru, že sporný hlasovací lístok treba vyhodnotiť ako platný, a teda odovzdaný v prospech sťažovateľa.

Na tomto základe ústavný súd vzhľadom na rozdiel jediného hlasu medzi hlasmi získanými odporcom a sťažovateľom ustálil, že zistené nesprávne vyhodnotenie sporného hlasovacieho lístka ako neplatného má v danom prípade za následok nesprávnosť vyhlásených výsledkov volieb starostu, a preto uplatnil svoju právomoc podľa § 63 ods. 1 písm. b) zákona o ústavnom súde a zrušil napadnutý výsledok volieb starostu obce Nandraž.

Nad rámec svojho rozhodnutia ústavný súd vo vzťahu k ďalšiemu postupu pri voľbe starostu obce Nandraž považuje za vhodné poukázať na § 189 ods. 4 zákona o voľbách, z ktorého vyplýva, že ak vo voľbách starostu dôjde k rovnosti hlasov, vykonajú sa nové voľby.

Ústavný súd rozhodol:

	Výsledok volieb starostu obce Nandraž konaných 10. novembra 2018 zrušuje.
použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EStP a iných súdov	PL. ÚS 34/99 PL. ÚS 110/07, PL. ÚS 6/2011, PL. ÚS 65/2014 PL. ÚS 21/ 94 PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 82/07 PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99 PL. ÚS 118/07 PL. ÚS 34/2014 PL. ÚS 8/08
súvisiace právne predpisy	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
klúčové slová	voľby-zisťovanie výsledkov volieb voľby-hlasovacie lístky voľby-voľby do orgánov obcí a miest volebné právo-aktívne

spisová značka	PL. ÚS 28/2018
populárny názov	nesprávne sčítanie hlasovacích lístkov
sudca spravodajca	Marianna Mochnáčová
druh konania	konanie vo volebných veciach - do orgánov miestnej samosprávy
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	19.12.2018
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
analytická právna veta	Vzhľadom na zistenie ústavného súdu o reálnej nezhode počtu hlasov v zápisnici o voľbách poslancov obecného zastupiteľstva so súčtami hlasov pri kontrole ich sčítania zrealizovaného ústavným súdom, ktoré má v konečnom dôsledku vplyv predovšetkým na skutočný počet hlasov odovzdaných jednotlivým kandidátom na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva obce a aj na ich poradie z hľadiska počtu získaných hlasov, ústavný súd dospel k záveru, že ide o také závažné porušenie zákona o voľbách, ktoré je v príčinnej súvislosti so zisteným výsledkom volieb. V dôsledku uvedených skutočností vzniká dôvodná pochybnosť, že výsledok volieb neodráža skutočnú vôľu voličov. Uvedeným konaním volebnej komisie došlo k porušeniu ústavou zaručeného volebného práva a jeho princípov spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Uvedené zistenia ústavný súd hodnotí ako hrubé a závažné porušenia zákona o voľbách, pretože boli spôsobilé reálne ovplyvniť vyhlásený výsledok napadnutých volieb poslancov obecného zastupiteľstva obce.
skutkový stav a základné fakty	Sťažovateľ doručil ústavnému súdu 23. novembra 2018 doplnenie volebnej sťažnosti, v ktorom v súlade s § 59 ods. 1 zákona o ústavnom súde osvedčil svoju aktívnu legitimitáciu tým, že vo voľbách formálne získal 91 platných hlasov z celkového počtu 273 odovzdaných platných hlasov oprávnených voličov, čím získal viac ako 10 % platných hlasov. Sťažovateľ zároveň označil kandidáta

	<p>E. N., ktorý formálne získal 99 platných hlasov, ako pasívne legitimovaného.</p> <p>Sťažovateľ vo volebnej sťažnosti uviedol, že „Okrsková volebná komisia Ondrejovce mi doručila dňa 13. 11. 2018 oznámenie, kde ma informovala, že bolo zistené, že došlo k pochybeniu pri sčítaní hlasov v prospech mojej osoby ako kandidáta na poslanca obecného zastupiteľstva v Ondrejovciach. Pravdepodobne Okrsková volebná komisia uviedla o 60 hlasov menej ako som preukázateľne obdržal. Uvádzam, že k tomuto omylu došlo len ľudským pochybením, nemám vedomosť o tom, že by ma členovia Okrskovej volebnej komisie chceli poškodiť, ale objektívna je skutočnosť, že som chybným sčítaním hlasov nebol zvolený za poslanca Obecného zastupiteľstva v Ondrejovciach.</p> <p>Na základe uvedených skutočností sťažovateľ navrhol, aby ústavný súd rozhodnutie miestnej volebnej komisie o výsledku volieb do Obecného zastupiteľstva v obci Ondrejovce zrušil a vyhlásil ho za riadne zvoleného poslanca Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>A. Skutkové zistenia</p> <p>V súvislosti s namietaným výsledkom volieb poslancov obecného zastupiteľstva sťažovateľ namietal nesprávne spočítanie platných hlasov odovzdaných v jeho prospech. Uvedená skutočnosť vyplynula z oznámenia okrskovej volebnej komisie z 13. novembra 2018, v ktorom komisia uviedla, že „sme zistili pravdepodobné naše pochybenie pri sčítavaní Vašich hlasov... narátali sme o 60 hlasov menej, čím sme Vás nechtiac uškodili a obrali o poslanecký mandát“. Z uvedeného dôvodu sťažovateľ navrhol prepočítanie hlasovacích lístkov kandidátov na poslancov obecného zastupiteľstva, ktoré malo preukázať jeho tvrdenia.</p> <p>Ústavný súd v zmysle § 62 zákona o ústavnom súde výzvou z 15. novembra 2018 vyžiadal od obce volebnú dokumentáciu (vrátane hlasovacích lístkov), ktorá mu bola doručená 16. novembra 2018 riadne zapečatená a opatrená pečiatkami a podpismi členov okrskovej volebnej komisie. Súčasťou volebnej dokumentácie boli všetkými členmi riadne a bez výhrad podpísané zápisnice okrskovej volebnej komisie a miestnej volebnej komisie.</p> <p>Ústavný súd prepočítal všetky hlasovacie lístky odovzdané v prospech jednotlivých kandidátov uchádzajúcich sa o mandát poslanca obecného zastupiteľstva. Ústavný súd konštatuje, že do Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce sa volilo 5 poslancov z 11 kandidátov.</p> <p>V rámci preskúmania správnosti sčítania platných hlasov na hlasovacích lístkoch pre voľby poslancov Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce ústavný súd zistil, že výsledky uvedené v zápisnici okrskovej volebnej komisie z 10. novembra 2018 nie sú v súlade so skutočným stavom odovzdaných hlasovacích lístkov. Týmto zistením bolo zároveň preukázané, že okrsková volebná komisia v obci Ondrejovce nesprávne sčítala dosiahnuté hlasy štyroch kandidátov pre voľby poslancov obecného zastupiteľstva, čo priamo ovplyvnilo výsledok volieb poslancov obecného zastupiteľstva v tejto obci, keďže sa podľa reálne zisteného počtu získaných hlasov zmenilo poradie úspešnosti jedného kandidáta na poslanca obecného zastupiteľstva.</p> <p>Z uvedených výsledkov sčítania hlasov vyplýva, že sťažovateľ získal 151 hlasov (čo predstavuje v poradí 2. miesto pri voľbe piatich poslancov z 11 kandidátov), čím sa z hľadiska prepočítaného volebného výsledku dostal na miesto platne zvoleného poslanca Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce. Pôvodne sťažovateľ figuroval na 8. mieste, teda ako náhradník na treťom mieste. Po sčítaní platných hlasov na hlasovacích lístkoch pre voľby poslancov Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce ústavný súd zistil, že rozdiel činil 60 hlasov v prospech sťažovateľa.</p>

B. Právne východiská

Podľa čl. 129 ods. 2 ústavy ústavný súd rozhoduje o ústavnosti a zákonitosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, volieb do orgánov územnej samosprávy a volieb do Európskeho parlamentu.

Podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže a) vyhlásiť voľby za neplatné, b) zrušiť napadnutý výsledok volieb, c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený, d) sťažnosť zamietnuť.

Podľa § 63 ods. 2 zákona o ústavnom súde v prípadoch uvedených v odseku 1 písm. a) až c) ústavný súd rozhoduje nálezom.

Podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana práv zaručených v čl. 30 ústavy, t. j. aktívneho a pasívneho volebného práva. Všeobecné volebné právo, ktoré je v tomto článku zaručené, znamená právo všetkých občanov, resp. obyvateľov obcí v danom štáte, ktorí dosiahli istú vekovú hranicu, jednak svojím hlasom spolurozhodovať pri tvorbe zastupiteľských orgánov (aktívne volebné právo) a jednak uchádzať sa o zvolenie za člena niektorého zo zastupiteľských orgánov (pasívne volebné právo). Rovnosť volebného práva znamená zaručenie toho, aby každý z voličov i kandidátov mal rovnaké postavenie. Voľby môžu byť v zmysle judikatúry ústavného súdu (a tiež podľa teórie ústavného práva) spochybnené v zásade tromi spôsobmi, a to tým, že došlo k volebnej chybe (napr. nesprávne sčítanie hlasov a iné číselné omyly), k volebnému deliktu (úmyselne nesprávne sčítanie alebo iné falšovanie volieb počas ich priebehu) alebo k neprípustnému ovplyvňovaniu výsledku hlasovania (oblasť nekalej volebnej súťaže a použitých prostriedkov volebnej kampane) (uznesenie sp. zn. PL. ÚS 98/07 z 3. júla 2008).

Volebná komisia je orgánom verejnej moci, ktorý túto vykonáva vo verejnom záujme. Inak povedané, volebná komisia je inštitúciou verejnej moci a činnosť, ktorú vykonáva, je činnosťou vykonávanou vo verejnom záujme. Okrsková volebná komisia vo voľbách do obecnej samosprávy plní aj úlohy garanta ústavnosti a zákonitosti samotného volebného aktu a prvotného sčítania hlasov. Tomuto zodpovedá jej kreovanie, zákonom ustanovené postupy a zisťovanie volebných výsledkov, ktoré sú prejavom vôle voličov (nález sp. zn. PL. ÚS 1/07 z 23. januára 2008). Okrsková volebná komisia vo voľbách do obecnej samosprávy plní aj úlohu garanta ústavnosti a zákonitosti samostatného volebného aktu a prvotného sčítania hlasov. Na základe prepočítania volebných lístkov pri námietke nesprávneho sčítania hlasov plénum ústavného súdu má právomoc vyhlásiť za zvoleného iného účastníka slobodnej súťaže politických síl, ktorý získal viac hlasov ako účastník tejto súťaže po vyhlásení za zvoleného podľa zápisnice o výsledku volieb do obecnej samosprávy (nález sp. zn. PL. ÚS 36/03 z 1. júla 2004).

Vzhľadom na zistenie ústavného súdu o reálnej nezhode počtu hlasov v zápisniciach okrskových volebných komisií o voľbách poslancov mestského zastupiteľstva so súčtami hlasov pri kontrole ich sčítania zo strany ústavného súdu, ktoré má v konečnom dôsledku vplyv predovšetkým na skutočný počet hlasov odovzdaných jednotlivým kandidátom na funkciu poslanca a čiastočne aj na ich poradie z hľadiska počtu získaných hlasov, ústavný súd dospel k záveru, že ide o také závažné porušenie zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov do územnej samosprávy, ktoré je v príčinnej súvislosti so zisteným výsledkom volieb. V dôsledku uvedených skutočností vzniká dôvodná pochybnosť, že výsledok volieb neodráža skutočnú vôľu voličov (nález sp. zn. PL. ÚS 9/2011 z 22. februára 2011).

Ak ústavný súd zistí reálnu nezhodu počtu hlasov v zápisnici o voľbách

poslancov obecného zastupiteľstva so súčtami hlasov pri kontrole ich sčítania zo strany ústavného súdu, ktorá má v konečnom dôsledku vplyv predovšetkým na skutočný počet hlasov odovzdaných jednotlivým kandidátom na funkciu poslancov obecného zastupiteľstva, musí v tejto časti voľby, resp. ich výsledok zrušiť (nález sp. zn. PL. ÚS 17/09 z 28. apríla 2010). Zmyslom rozhodovania ústavného súdu o volebných sťažnostiach nie je sankcionovanie kandidáta, ktorý porušil zákon alebo v prospech ktorého bol porušený zákon, ale posúdenie, či volebné vady mohli ovplyvniť výsledok volieb. Z toho však vyplýva, že je nutné posúdiť nielen volebné vady spôsobené priamo kandidátmi, ale vziať do úvahy aj volebné vady spôsobené inými osobami (ochrana objektívneho volebného práva) (uznesenie sp. zn. PL. ÚS 78/2011 z 23. februára 2011).

S ohľadom na uvedené zásady ústavný súd v okolnostiach danej veci skúmal, či skutočnosti namietané sťažovateľom mohli vyvolať také porušenie ústavy a zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách“) do orgánov samosprávy obcí, ktoré bolo spôsobilé v konečnom dôsledku reálne ovplyvniť výsledok napadnutých volieb poslancov Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce.

C. Závery

Vzhľadom na zistenie ústavného súdu o reálnej nezhode počtu hlasov v zápisnici o voľbách poslancov obecného zastupiteľstva so súčtami hlasov pri kontrole ich sčítania zrealizovaného ústavným súdom, ktoré má v konečnom dôsledku vplyv predovšetkým na skutočný počet hlasov odovzdaných jednotlivým kandidátom na funkciu poslanca Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce a aj na ich poradie z hľadiska počtu získaných hlasov, ústavný súd dospel k záveru, že ide o také závažné porušenie zákona o voľbách, ktoré je v príčinnej súvislosti so zisteným výsledkom volieb. V dôsledku uvedených skutočností vzniká dôvodná pochybnosť, že výsledok volieb neodráža skutočnú vôľu voličov.

Ústavný súd konštatuje, že uvedeným konaním volebnej komisie došlo k porušeniu ústavou zaručeného volebného práva a jeho princípov spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Uvedené zistenia ústavný súd hodnotí ako hrubé a závažné porušenia zákona o voľbách, pretože boli spôsobilé reálne ovplyvniť vyhlásený výsledok napadnutých volieb poslancov Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce.

Ústavný súd sa musí pri tomto type konania (konanie vo volebných veciach) vzhľadom na jeho účel, ktorým je predovšetkým verejný záujem na tom, aby výsledok volieb odrážal skutočnú vôľu voličov, a bol teda zachovaný základný predpoklad fungovania demokratického štátu, riadiť princípom materiálneho chápania ochrany ústavnosti, a vyrovnáť sa tak s každým zisteným a zároveň relevantným porušením zákonnosti alebo ústavnosti volebného procesu.

Podľa § 189 ods. 1 zákona o voľbách za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode v poradí najviac platných hlasov. Z výsledkov prepočítania hlasov pre jednotlivých kandidátov na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva uskutočneného ústavným súdom v rámci dokazovania vyplýva, že sťažovateľ sa s počtom získaných 151 hlasov zaradil na 2. miesto v poradí podľa počtu získaných hlasov, čo pri voľbe piatich poslancov z 11 kandidátov znamená, že z hľadiska prepočítaného volebného výsledku sa dostal na miesto platne zvoleného poslanca Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce.

V súvislosti s vyjadrením odporcu, v ktorom naznačuje možnú manipuláciu s volebnou urnou a hlasovacími lístkami po voľbách, ako aj previazanosť členov volebnej komisie so starostom obce, na základe čoho navrhuje vyhlásiť voľby do obecného zastupiteľstva za neplatné, ústavný súd konštatuje, že odporca nenavrhol ani nepredložil ústavnému súdu žiadne relevantné dôkazy na podporu

	<p>svojich tvrdení, a preto ústavný súd vyhodnotil jeho tvrdenia ako neopodstatnené.</p> <p>Sťažovateľ žiadal, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie miestnej volebnej komisie zapísané v zápisnici o hlasovaní vo voľbách do Obecného zastupiteľstva v obci Ondrejovce konaných 10. novembra 2018 a za zvoleného poslanca vyhlásil sťažovateľa. Ústavný súd vzhľadom na uvedené uplatnil svoju právomoc vyplývajúcu z § 63 ods. 1 písm. c) zákona o ústavnom súde zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený. Na základe tejto právomoci zrušil rozhodnutie miestnej volebnej komisie v zápisnici o voľbách poslancov Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce týkajúce sa pôvodne uvedeného dosiahnutého volebného výsledku sťažovateľa so skutočne získaným počtom hlasov 151 a vyhlásil ho za riadne zvoleného poslanca Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce.</p> <p>Odporca sa so zisteným volebným výsledkom 99 získaných hlasov sa tak umiestnil na šiestom mieste ako náhradník s poradovým číslom 1, ktorý nebol vo volebnom obvode zvolený za poslanca obecného zastupiteľstva. Z výrokovej časti nálezu zároveň vyplýva, že nadobudnutím jeho právoplatnosti, ku ktorému dôjde jeho doručením účastníkom konania, zaniká dotknutému poslancovi mandát poslanca Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce.</p> <p><u>Ústavný súd rozhodol:</u></p> <p>Zrušuje rozhodnutie miestnej volebnej komisie zapísané v zápisnici o výsledku volieb do Obecného zastupiteľstva obce Ondrejovce konaných 10. novembra 2018 v časti, v ktorej bol za zvoleného pod poradovým číslom 5 vyhlásený kandidát E. N., a za zvoleného poslanca do Obecného zastupiteľstva v obci Ondrejovce vyhlasuje Františka Cigáňa.</p>
použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESELP a iných súdov	<p>PL. ÚS 98/07</p> <p>PL. ÚS 36/03</p> <p>PL. ÚS 9/2011</p> <p>PL. ÚS 17/09</p> <p>PL. ÚS 78/2011</p>
súvisiace právne predpisy	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
klúčové slová	<p>voľby-zisťovanie výsledkov volieb</p> <p>voľby-volebné výsledky</p> <p>voľby-voľby do orgánov obcí a miest</p>

spisová značka	PL. ÚS 29/2018
populárny názov	posúdenie platnosti hlasovacieho lístka
súdca spravodajca	Miroslav Duriš
druh konania	konanie vo volebných veciach - do orgánov miestnej samosprávy
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	16.01.2019
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
analytická právna veta	V okolnostiach daného prípadu, keď spornosť hlasovacieho lístka je spôsobená zakrúžkovaním nielen poradového čísla kandidáta, ale aj jeho mena a priezviska,

	<p>možno konštatovať, že táto úprava hlasovacieho lístka nijako nespochybňuje prejav vôle tohto voliča. Bolo by možné prijať názor, že touto úpravou volič svoj prejav vôle „umocnil“, pretože zakrúžkoval ďalší údaj týkajúci sa toho istého kandidáta.</p> <p>V konaní vo volebných veciach, ktorého účelom je predovšetkým záujem na tom, aby volebný výsledok odrážal skutočnú vôľu voličov a bol tak zachovaný základný predpoklad fungovania demokratického štátu, sa ústavný súd musí riadiť princípom materiálneho chápania ústavnosti a vysporiadať sa s každým zisteným a zároveň relevantným porušením zákonnosti a ústavnosti volebného procesu.</p>
<p>skutkový stav a základné fakty</p>	<p>Sťažovateľ kandidoval v napadnutých voľbách na funkciu starostu obce Lysica. Podľa zápisnice miestnej volebnej komisie o výsledku volieb v obci vo voľbách do orgánov samosprávy obcí konaných 10. novembra 2018 získal sťažovateľ 222 zo 445 odovzdaných platných hlasov zúčastnených voličov. Sťažnosť sťažovateľa smeruje proti kandidátovi, ktorý získal vo voľbách 223 hlasov a bol zvolený za starostu obce Lysica. Medzi sťažovateľom a víťazným kandidátom bol teda rozdiel v počte jedného hlasu.</p> <p>Sťažovateľ v sťažnosti namieta, «že miestna volebná komisia označila za neplatný hlas voliča, ktorý zakrúžkoval okrem poradového čísla aj meno a priezvisko sťažovateľa. „rozhodnutie miestnej volebnej komisie o neplatnosti vyššie popísaného hlasovacieho lístka je rozhodujúce pre výsledok volieb z dôvodu rozdielu práve jedného hlasu medzi zvoleným kandidátom č. 2 a sťažovateľom. Miestna volebná komisia podľa názoru sťažovateľa porušila nielen právo sťažovateľa byť volený, ale aj právo voliča voliť.“.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>Dňa 18. decembra 2018 bola ústavnému súdu doručená zapečatená volebná dokumentácia, ktorá obsahovala zápisnicu miestnej volebnej komisie o výsledku volieb v obci Lysica, stály zoznam voličov obce Lysica, hlasovacie lístky pre voľby starostu obce Lysica, hlasovacie lístky pre voľby poslancov Obecného zastupiteľstva obce Lysica a použité obálky.</p> <p>Ústavný súd vykonal vo veci dokazovanie oboznámením sa s obsahom vyžiadanej volebnej dokumentácie vzťahujúcej sa na voľby starostu obce Lysica a zistil, že celkovo bolo vo voľbách starostu obce Lysica odovzdaných 455 hlasov, z toho 445 hlasovacích lístkov bolo vyhodnotených miestnou volebnou komisiou ako platných a 10 hlasovacích lístkov bolo vyhodnotených miestnou volebnou komisiou ako neplatných. Zápisnica o priebehu a výsledku volieb starostu obce Lysica z 10. novembra 2018 bola podpísaná všetkými piatimi členmi miestnej volebnej komisie bez výhrad a námietok proti jej obsahu.</p> <p>Podľa zápisnice miestnej volebnej komisie o priebehu a výsledku volieb bol v prospech jednotlivých kandidátov na starostu obce Lysica odovzdaný takýto počet platných hlasovacích lístkov: kandidát č. 1. – 222 a kandidát č. 2. – 223.</p> <p>Podľa zápisnice miestnej volebnej komisie desať hlasovacích lístkov bolo vyhodnotených ako neplatných. Na šiestich z týchto hlasovacích lístkov nebola vyznačená žiadna úprava.</p> <p>Na jednom z týchto hlasovacích lístkov bolo krížikom označené poradové číslo kandidáta č. 2 . Žiadna ďalšia úprava sa na tomto hlasovacom lístku nenachádzala. Dva z týchto hlasovacích lístkov boli upravené tak, že na nich nebolo zakrúžkované žiadne poradové číslo kandidáta, iba boli preškrtnuté mená, priezviská a ostatné údaje kandidátov č. 1 a č. 2. Jeden z týchto hlasovacích lístkov bol upravený tak, že poradové číslo 1 spolu s menom kandidáta (sťažovateľ) bolo na ňom zakrúžkované jedným (jediným) krúžkom.</p>

Žiadna ďalšia úprava sa na tomto hlasovacom lístku nenachádzala.

Podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže a) vyhlásiť voľby za neplatné, b) zrušiť napadnutý výsledok volieb, c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený, d) sťažnosť zamietnuť.

Podľa § 63 ods. 2 zákona o ústavnom súde v prípadoch uvedených v odseku 1 písm. a) až c) ústavný súd rozhoduje nálezom.

Podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana práv zaručených v čl. 30 ústavy, t. j. aktívneho a pasívneho volebného práva. Všeobecné volebné právo, ktoré je v tomto článku zaručené, znamená právo všetkých občanov, resp. obyvateľov obcí v danom štáte, ktorí dosiahli istú vekovú hranicu, jednak svojím hlasom spolurozhodovať pri tvorbe zastupiteľských orgánov (aktívne volebné právo) a jednak uchádzať sa o zvolenie za člena niektorého zo zastupiteľských orgánov (pasívne volebné právo). Rovnosť volebného práva znamená zaručenie toho, aby každý z voličov i kandidátov mal rovnaké postavenie.

Zvolenie orgánov územnej samosprávy je výsledkom vôle vyjadrenej voličmi ich osobným hlasovaním v prospech nimi zvolených kandidátov. Táto vôľa nemôže byť čiastočne alebo úplne modifikovaná vedomým zásahom, ale i nevedomým zásahom členov (člena) miestnej volebnej komisie, ktorý spôsobí, že rozhodnutie miestnej volebnej komisie, resp. vyhlásený výsledok volieb v dôsledku toho nevyjadruje ich skutočný výsledok (m. m. PL. ÚS 16/99).

Podľa § 189 ods. 4 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách“) za starostu obce je zvolený ten kandidát, ktorý získal najviac platných hlasov. Pri rovnosti hlasov sa vykonajú nové voľby.

Podľa § 182 ods. 3 zákona o voľbách volič vkladá v osobitnom priestore na úpravu hlasovacích lístkov do obálky jeden hlasovací lístok pre voľby do obecného zastupiteľstva a jeden hlasovací lístok pre voľby starostu obce... Na hlasovacom lístku pre voľby starostu obce zakrúžkovaním poradového čísla označí jedného kandidáta, pre ktorého hlasuje.

Podľa § 184 ods. 1 zákona o voľbách ak volič... neoznačil zakrúžkovaním ani jedného kandidáta pre voľby starostu obce alebo ak zakrúžkovaním označil viac ako jedného kandidáta pre voľby starostu obce, je hlasovací lístok neplatný.

Podľa § 184 ods. 2 zákona o voľbách... ak je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby starostu obce, sú všetky tieto hlasovacie lístky neplatné. Neplatné sú aj hlasovacie lístky, ktoré nie sú na predpísanom tlačive.

Všeobecné ustanovenia o spôsobe hlasovania pre všetky druhy volieb (§ 29 ods. 3 zákona o voľbách) ustanovujú, že poškodenie hlasovacieho lístka alebo obálky nemá vplyv na ich platnosť. Na prečiarknutie a dopisovanie hlasovacieho lístka sa neprihliada.

Podľa § 29 ods. 4 zákona o voľbách v sporných prípadoch rozhoduje o platnosti hlasovacieho lístka a obálky okrsková volebná komisia s konečnou platnosťou.

Nesprávny postup volebnej komisie pri posudzovaní platnosti hlasovacích lístkov, ktorý je v rozpore so zákonom, zakladá pri splnení ostatných zákonných predpokladov dôvod nezákonnosti volieb, ktorý môže viesť k vyhláseniu za zvoleného iného kandidáta než toho, ktorý bol vyhlásený za zvoleného v dôsledku chybného postupu volebnej komisie (PL. ÚS 29/94), alebo zrušeniu výsledku volieb.

Vo vzťahu k voľbám, ktorých výsledok už bol vyhlásený v zmysle príslušných ustanovení volebného zákona, platí prezumpcia ich ústavnosti a zákonnosti, ktorá platí dovtedy, kým ústavný súd o voľbách napadnutých volebnou sťažnosťou v zmysle § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde rozhodne inak ako zamietnutím volebnej sťažnosti (PL. ÚS 7/2011). Právomoc ústavného súdu zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (napr. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99, PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 82/07, PL. ÚS 11/2011). Každé porušenie volebného zákona nevyvoláva nevyhnutne neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta. Ústavný súd každý prípad posudzuje materiálne, prihliada pritom tak na účel a zmysel volebného zákona, ako aj na princípy uznávané demokratickými štátmi. Neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta môže spôsobiť len také porušenie volebného zákona, ktoré už spochybňuje výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov (PL. ÚS 20/2011).

Vo všeobecnosti platí, že na to, aby ústavný súd vyhovel volebnej sťažnosti, musia byť splnené tri základné predpoklady: a) zistenie protizákonnosti volieb, t. j. porušenie zákonov upravujúcich organizáciu a priebeh volieb, príp. zákonov bezprostredne s nimi súvisiacich, b) príčinná súvislosť medzi zistenou protizákonnosťou volieb a sťažovateľom namietanou neplatnosťou volieb, resp. voľby kandidáta a c) intenzita protizákonnosti volieb, ktorá už spochybňuje výsledky volieb a ktorá odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú (boli) prejavom skutočnej vôle voličov (m. m. PL. ÚS 118/07, PL. ÚS 11/2011). Dôležitým komponentom volebného súdnictva je teda zisťovanie intenzity volebných nedostatkov z hľadiska ich vplyvu na rozhodovanie voličov a najmä na výsledok volieb.

S ohľadom na uvedené zásady ústavný súd v okolnostiach danej veci skúmal, či skutočnosti namietané sťažovateľom mohli vyvolať také porušenie ústavy a zákona o voľbách, ktoré bolo spôsobilé v konečnom dôsledku reálne ovplyvniť výsledok napadnutých volieb starostu obce Lysica.

Z už citovaných ustanovení zákona o voľbách vyplýva, že pre posúdenie hlasovacieho lístka ako platného, a teda na jednoznačný prejav vôle voliča zákon vyžaduje, aby volič prejavil svoju vôľu zakrúžkovaním poradového čísla ním vybraného kandidáta na starostu obce (primátora) alebo kandidáta, prípadne kandidátov, na poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva.

Zákon o voľbách posudzovanie hlasovacích lístkov upravuje spôsobom negatívnej enumerácie. Neplatný je hlasovací lístok, ak volič neoznačil zakrúžkovaním ani jedného kandidáta pre voľby starostu obce alebo ak zakrúžkovaním označil viac ako jedného kandidáta pre voľby starostu obce (§ 84 ods. 1), ak je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby starostu obce, sú všetky tieto hlasovacie lístky neplatné, neplatné sú aj hlasovacie lístky, ktoré nie sú na predpísanom tlačive (§ 184 ods. 2). Z uvedených ustanovení vyplýva, že hlasovací lístok, ktorý napĺňa čo i len jeden z dôvodov neplatnosti, nemožno považovať za platný hlasovací lístok. Nie je rozhodujúce, ktoré z kritérií (dôvodov) neplatnosti kvalifikuje hlasovací lístok za neplatný. Rovnakú relevanciu má skutočnosť, kedy dôvod neplatnosti hlasovacieho lístku vznikol a kto ho zapríčinil.

Pre ústavný súd bolo v tomto prípade rozhodujúce tvrdenie sťažovateľa, že nesprávnym vyhlásením jedného hlasovacieho lístka upraveného v prospech sťažovateľa volebnou komisiou za neplatný došlo k zmene výsledku volieb, podľa ktorého bol za starostu obce Lysica zvolený odporca, teda kandidát č. 2. Pre posúdenie veci ústavným súdom nebolo relevantné vyjadrenie odporcu k

sťažnosti sťažovateľa, v ktorom tento nastolil otázku, ako je možné, že sťažovateľ disponoval jedným z hlasovacích lístkov, a či je tento hlasovací lístok pravý, ako ani tvrdenia odporcu týkajúce sa hodnotenia neplatného hlasovacieho lístka. Ústavný súd si totiž v predmetnom konaní vyžiadal volebnú dokumentáciu vzťahujúcu sa na voľby starostu obce Lysica, ktorá mu bola doručená riadne zapečatená, a sám následne prepočítal a posúdil platnosť odovzdaných hlasovacích lístkov pre voľby starostu obce Lysica.

Ústavný súd konštatuje, že v prípade 445 hlasovacích lístkov, ktoré boli miestnou volebnou komisiou vyhodnotené ako platné, sa s názorom miestnej volebnej komisie v otázke platnosti týchto hlasovacích lístkov stotožnil a tieto taktiež považoval za platné.

S názorom miestnej volebnej komisie sa ústavný súd stotožnil aj v prípade 9 hlasovacích lístkov, ktoré miestna volebná komisia považovala za neplatné. V prípade šiestich hlasovacích lístkov, ktoré neobsahovali žiadnu úpravu a ktoré volebná komisia vyhodnotila ako neplatné, je bez akýchkoľvek pochybností zjavné, že sú neplatné, keďže na nich nebolo zakrúžkované poradové číslo žiadneho z kandidátov na starostu obce Lysica.

V prípade dvoch hlasovacích lístkov, ktoré boli upravené tak, že nebolo na nich zakrúžkované žiadne poradové číslo kandidáta, iba boli preškrtnuté mená, priezviská a ostatné údaje kandidátov č. 1 a č. 2, a ktoré volebná komisia vyhodnotila ako neplatné, je taktiež zjavné, že sú neplatné, keďže ani na týchto hlasovacích lístkoch nebolo zakrúžkované poradové číslo žiadneho z kandidátov na starostu obce Lysica. Jeden hlasovací lístok, na ktorom bolo krížikom označené poradové číslo kandidáta č. 2, ústavný súd podobne ako miestna volebná komisia s poukazom na znenie relevantného ustanovenia zákona o voľbách (§ 184 ods. 1 zákona o voľbách) a judikatúru ústavného súdu (porovnaj m. m. PL. ÚS 11/2011) nepovažoval za označený zákonom ustanoveným spôsobom, preto ho tiež vyhodnotil ako neplatný.

Ústavný súd uvádza, že v prípade jedného hlasovacieho lístka, ktorý volebná komisia vyhodnotila ako neplatný a ktorý bol upravený tak, že poradové číslo 1 spolu s menom kandidáta (sťažovateľ) bolo na ňom zakrúžkované jedným (jediným) krúžkom, pričom žiadna ďalšia úprava sa na tomto hlasovacom lístku nenachádzala, sa s názorom miestnej volebnej komisie týkajúcim sa neplatnosti tohto hlasovacieho lístka nestotožnil a tento hlasovací lístok považoval za sporný.

V prípade volieb starostu obce Lysica ústavný súd nemôže spochybňovať, že sporný hlasovací lístok vyhodnotený volebnou komisiou ako neplatný nebol upravený zákonom ustanoveným spôsobom (zakrúžkovaním výlučne poradového čísla kandidáta), keďže bol upravený tak, že jedným (jediným) krúžkom bolo zakrúžkované okrem poradového čísla aj meno a priezvisko toho istého kandidáta pod poradovým číslom 1 (sťažovateľa). Zároveň však platí, že takýto spôsob označenia kandidáta na hlasovacom lístku nemožno (jednoznačne) subsumovať pod žiadny zo zákonom o voľbách ustanovených dôvodov na neplatnosť hlasovacieho lístka.

Ústavný súd vo svojej judikatúre konštatoval, že prejav vôle voliča musí nepochybne smerovať k tomu, aby pri úprave hlasovacieho lístka pri voľbách bolo nepochybné, koho volil, a aby prejav jeho vôle smeroval k voľbe ním označeného kandidáta, a to tým, že označí kandidáta, ktorého volil. Ústavný súd každý prípad posudzuje osobitne, pričom prihliada na účel a zmysel volebného zákona, ako aj dodržiavanie princípov právneho štátu (PL. ÚS 8/08).

V okolnostiach daného prípadu, keď spornosť hlasovacieho lístka je spôsobená zakrúžkovaním nielen poradového čísla kandidáta, ale aj jeho mena a priezviska, možno konštatovať, že táto úprava hlasovacieho lístka nijako nespochybňuje prejav vôle tohto voliča. Bolo by možné prijať názor, že touto úpravou volič svoj

	<p>prejav vôle „umocnil“, pretože zakrúžkoval ďalší údaj týkajúci sa toho istého kandidáta. (m. m. PL. ÚS 8/08, PL. ÚS 104/2011, PL. ÚS 11/2011, PL. ÚS 34/2014, PL. ÚS 22/2018).</p> <p>V konaní vo volebných veciach, ktorého účelom je predovšetkým záujem na tom, aby volebný výsledok odrážal skutočnú vôľu voličov a bol tak zachovaný základný predpoklad fungovania demokratického štátu, sa ústavný súd musí riadiť princípom materiálneho chápania ústavnosti a vysporiadať sa s každým zisteným a zároveň relevantným porušením zákonnosti a ústavnosti volebného procesu (m. m. PL. ÚS 96/07). Na tomto základe, uplatňujúc tzv. materiálny prístup k posudzovaniu platnosti hlasovacieho lístka, v rámci ktorého ústavný súd považoval za kľúčovú jednoznačnosť prejavenej vôle voliča vo voľbách zjavne čitateľnú z hlasovacieho lístka (spôsobu jeho úpravy), možno predmetný hlasovací lístok považovať za platný v prospech kandidáta č. 1 – sťažovateľa. Po posúdení sporného hlasovacieho lístka a po jeho vyhodnotení ústavným súdom sa volebný výsledok kandidáta č. 1 a kandidáta č. 2 vyrovnal; obaja kandidáti na základe výsledku tohto posúdenia získali rovnaký počet hlasov, t. j. 223 hlasov.</p> <p>Na tomto základe ústavný súd vzhľadom na rozdiel jediného hlasu medzi hlasmi získanými odporcom a sťažovateľom ustálil, že zistené nesprávne vyhodnotenie sporného hlasovacieho lístka ako neplatného má v danom prípade za následok nesprávnosť vyhlásených výsledkov volieb starostu, a preto uplatnil svoju právomoc podľa § 63 ods. 1 písm. b) zákona o ústavnom súde a zrušil napadnutý výsledok volieb starostu obce Lysica.</p> <p>Nad rámec svojho rozhodnutia ústavný súd vo vzťahu k ďalšiemu postupu pri voľbe starostu obce Lysica považuje za vhodné poukázať na § 189 ods. 4 zákona o voľbách, z ktorého vyplýva, že ak vo voľbách starostu dôjde k rovnosti hlasov, vykonajú sa nové voľby.</p> <p><u>Ústavný súd rozhodol:</u></p> <p>Výsledok volieb starostu obce Lysica konaných 10. novembra 2018 zrušuje.</p>
použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESEF a iných súdov	<p>PL. ÚS 16/99 PL. ÚS 29/94</p> <p>PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99, PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 82/07, PL. ÚS 11/2011</p> <p>PL. ÚS 20/2011</p> <p>PL. ÚS 8/08, PL. ÚS 104/2011, PL. ÚS 11/2011, PL. ÚS 34/2014, PL. ÚS 22/2018</p>
súvisiace právne predpisy	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
kľúčové slová	<p>kandidát</p> <p>voľby-voľby do orgánov obcí a miest</p> <p>voľby-hlasovacie lístky</p> <p>obec-starosta</p> <p>voľby-zisťovanie výsledkov volieb</p>

spisová značka	PL. ÚS 30/2018
populárny názov	posúdenie platnosti hlasovacieho lístka
sudca spravodajca	Miroslav Duriš

druh konania	konanie vo volebných veciach - do orgánov miestnej samosprávy
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	16.01.2019
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov
analytická právna veta	Platným je hlasovací lístok, ktorý jasne vyjadruje vôľu voliča zvoliť kandidáta, ktorého označil zakrúžkovaním, aj keď zakrúžkované bolo okrem poradového čísla kandidáta aj jeho meno a priezvisko. Z takto upraveného hlasovacieho lístka nesporne vyplýva, komu volič dal svoj hlas, t. j. koho volil za starostu obce. Aplikované materiálne chápanie pri posudzovaní platnosti hlasovacieho lístka vedie k celkom jednoznačnému záveru o platnosti aj takto upraveného hlasovacieho lístka.
skutkový stav a základné fakty	<p>Sťažovateľ kandidoval vo voľbách do orgánov samosprávy obce konaných 10. novembra 2018 za starostu obce Dolný Harmanec ako nezávislý kandidát. Zo 165 hlasov voličov, ktorí sa zúčastnili na hlasovaní, boli 2 hlasovacie lístky vyhodnotené miestnou volebnou komisiou ako neplatné. Sťažovateľ získal 79 hlasov, pričom rovnaký počet hlasov získala aj kandidátka s poradovým číslom 2 (doterajšia starostka obce, pozn.). Ďalší kandidát získal 5 hlasov.</p> <p>Sťažovateľ tvrdí, že 2 hlasy vyhodnotené ako neplatné boli hlasmi pre neho a za neplatné boli vyhodnotené preto, lebo na nich nebolo zakrúžkované len poradové číslo sťažovateľa, ale všetky jeho údaje uvedené na hlasovacom lístku. Sťažovateľ uvádza, že táto informácia mu bola poskytnutá aj zapisovateľom miestnej volebnej komisie, a preto tvrdí, že uplatnením materiálneho prístupu k hodnoteniu prejavu vôle voliča možno tieto 2 hlasovacie lístky vyhodnotené ako neplatné považovať za platné a v prospech sťažovateľa. Na základe uvedeného tak mal byť celkový počet odovzdaných platných hlasov pre sťažovateľa 81, a tým mal byť zvolený za starostu obce Dolný Harmanec. Keďže tento výsledok sa nepremietol do záverov zápisnice miestnej volebnej komisie o výsledku volieb, považuje sťažovateľ túto zápisnicu za nezákonnú.</p> <p>Sťažovateľ ďalej tvrdí, že miestna volebná komisia postupovala pri vyhotovovaní predmetnej zápisnice nezákonným spôsobom, a to preto, lebo v rozpore s „... ustanovením 43 ods. 2 písm. k) zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí neobsahuje žiadne uznesenie týkajúce sa rozhodnutia o tom, že dva odovzdané hlasovacie lístky na starostu obce sú neplatné t. j. zo zápisnice nie je možné vyvodiť záver, či predmetné hlasovacie lístky boli miestnou volebnou komisiou vyhodnotené správnym spôsobom.“. Z predmetnej zápisnice navyše podľa sťažovateľa nie je zrejmé, kto je zapisovateľom miestnej volebnej komisie. Sťažovateľ preto považuje spôsob konania miestnej volebnej komisie pri voľbe starostu obce Dolný Harmanec za nezákonný a spôsobujúci zásah do jeho základných práv a slobôd podľa čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky</p>
z odôvodnenia	<p>Podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana práv zaručených v čl. 30 ústavy, t. j. predovšetkým aktívneho a pasívneho volebného práva. Prostredníctvom čl. 30 ods. 2 ústavy sa garantuje všetkým oprávneným voličom spolurozhodovať o personálnom, resp. politickom zložení príslušných zastupiteľských orgánov pri rešpektovaní zásad všeobecnosti, rovnosti a priamosti volebného práva, ako aj tajnosti hlasovania (aktívne volebné právo). Ústava zároveň garantuje najmä prostredníctvom čl. 30 ods. 4 možnosť (právo) občanov a vo vzťahu k voľbám orgánov územnej samosprávy aj cudzincov s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky (čl. 30 ods. 1 druhá veta ústavy) uchádzať sa o zvolenie do orgánov územnej samosprávy za rovnakých podmienok (pasívne volebné právo).</p> <p>Pod zákonnosťou volieb do orgánov územnej samosprávy treba rozumieť uskutočnenie volieb v súlade so všetkými dotknutými volebnými predpismi s právnu silou zákona (mutatis mutandis napr. PL. ÚS 34/99 alebo PL. ÚS</p>

82/07), pričom podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu zistená nezákonnosť volieb do orgánov územnej samosprávy musí byť v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práv dotknutých osôb, ktoré je v konečnom dôsledku porušením volebného práva a jeho princípov (mutatis mutandis napr. PL. ÚS 21/94 alebo PL. ÚS 82/07).

Základným interpretačným pravidlom na zákony, ktoré bližšie upravujú výkon všetkých politických práv, je čl. 31 ústavy, podľa ktorého zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a uplatňovanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Ustanovenie čl. 31 ústavy má priamu spojitosť so všetkými politickými právami vyjadrenými v ústave a svojou povahou ovplyvňuje a predurčuje spôsob formovania politických síl v demokratickej spoločnosti. Slobodná súťaž politických síl nachádza svoj výraz predovšetkým vo voľbách a je základným predpokladom fungovania demokratického štátu (mutatis mutandis napr. PL. ÚS 19/98 alebo PL. ÚS 82/07).

Podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže a) vyhlásiť voľby za neplatné, b) zrušiť napadnutý výsledok volieb, c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený, d) sťažnosť zamietnuť.

Vo všeobecnosti platí, že na to, aby ústavný súd vyhovel volebnej sťažnosti, musia byť splnené tri základné predpoklady: a) zistenie protizákonnosti volieb, t. j. porušenie zákonov upravujúcich organizáciu a priebeh volieb, príp. zákonov bezprostredne s nimi súvisiacich, b) príčinná súvislosť medzi zistenou protizákonnosťou volieb a sťažovateľom namietanou neplatnosťou volieb, resp. voľby kandidáta a c) intenzita protizákonnosti volieb, ktorá už spochybňuje výsledky volieb a ktorá odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú (boli) prejavom skutočnej vôle voličov (m. m. PL. ÚS 118/07). Dôležitým komponentom volebného súdnictva je teda zisťovanie intenzity volebných nedostatkov z hľadiska ich vplyvu na rozhodovanie voličov a najmä na výsledok volieb.

Pre ústavný súd bolo v tomto prípade rozhodujúce tvrdenie sťažovateľa, že nesprávnym vyhlásením dvoch hlasovacích lístkov upravených v prospech sťažovateľa volebnou komisiou za neplatné došlo k zmene výsledku volieb, podľa ktorého nebol za starostu zvolený žiadny z kandidátov. Ďalšie sťažovateľove námietky, ktorými poukazuje na údajné nedostatky zápisnice miestnej volebnej komisie, sťažovateľ nielenže podoprel ustanoveniami už neplatného volebného zákona, ale neboli ani žiadnym spôsobom relevantné vo vzťahu k samotnému výsledku volieb starostu, preto sa nimi ústavný súd podrobnejšie nezaoberal. Pre posúdenie veci ústavným súdom nebolo relevantné ani vyjadrenie odporkyne k sťažnosti sťažovateľa, v ktorom poukázala na formálne chyby jeho volebnej sťažnosti a vyjadrila nesúhlas s jeho tvrdeniami týkajúcimi sa zápisnice a hodnotenia neplatných hlasovacích lístkov. Ústavný súd si totiž v predmetnom konaní vyžiadal volebnú dokumentáciu vzťahujúcu sa na voľby starostu obce Dolný Harmanec a sám následne prepočítal a posúdil platnosť odovzdaných hlasovacích lístkov.

Ústavný súd vykonal dokazovanie oboznámením sa s vyžiadanou volebnou dokumentáciou vzťahujúcou sa na voľby starostu obce Dolný Harmanec a zistil, že podľa zápisnice miestnej volebnej komisie o priebehu a výsledku volieb bol v prospech jednotlivých kandidátov na starostu obce odovzdaný takýto počet platných hlasovacích lístkov: 1. Jaroslav Jánošík – 5 hlasov, 2. Alena Necpalová – 79 hlasov, 3. Matúš Vajs – 79 hlasov.

Celkovo bolo odovzdaných 165 hlasov vo voľbách starostu, z toho 163 platných hlasovacích lístkov a dva z nich boli vyhodnotené ako neplatné. Zápisnica o priebehu a výsledku volieb starostu obce Dolný Harmanec z 11. novembra 2018 bola podpísaná všetkými piatimi členmi miestnej volebnej komisie bez výhrad a

<p>námietok proti jej obsahu.</p> <p>Dva hlasovacie lístky boli teda vyhodnotené ako neplatné. Prvý z nich bol upravený tak, že poradové číslo 3 spolu s menom a priezviskom kandidáta Matúša Vajsa (sťažovateľ) bolo zakrúžkované jedným krúžkom. Žiadna ďalšia úprava hlasovacieho lístka nebola vyznačená. Druhý z nich bol upravený tak, že nebolo na ňom zakrúžkované žiadne poradové číslo kandidáta, iba boli preškrtnuté mená a priezviská kandidátov č. 1 a č. 2.</p> <p>Vo vzťahu k voľbám, ktorých výsledok už bol uverejnený v zmysle príslušných ustanovení volebného zákona, platí prezumpcia ich ústavnosti a zákonnosti, ktorá platí dovtedy, kým ústavný súd o voľbách napadnutých volebnou sťažnosťou v zmysle § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde rozhodne inak ako zamietnutím volebnej sťažnosti (PL. ÚS 7/2011).</p> <p>Nesprávny postup volebnej komisie pri posudzovaní platnosti hlasovacích lístkov, ktorý je v rozpore so zákonom, zakladá pri splnení ostatných zákonných predpokladov dôvod nezákonnosti volieb, ktorý môže viesť k vyhláseniu za zvoleného iného kandidáta než toho, ktorý bol vyhlásený za zvoleného v dôsledku chybného postupu volebnej komisie (PL. ÚS 29/94).</p> <p>Zvolenie orgánov územnej samosprávy je výsledkom vôle vyjadrenej voličmi ich osobným hlasovaním v prospech nimi zvolených kandidátov. Táto vôľa nemôže byť čiastočne alebo úplne modifikovaná vedomým zásahom členov (člena) miestnej volebnej komisie, t. j. že rozhodnutie miestnej volebnej komisie v dôsledku toho nevyjadruje skutočný výsledok volieb (PL. ÚS 16/99).</p> <p>Spôsob hlasovania (vrátane úpravy volebného lístka) pre voľby do orgánov samosprávy obcí upravuje § 182 ods. 3 zákona o voľbách takto: „Volič vkladá v osobitnom priestore na úpravu hlasovacích lístkov do obálky jeden hlasovací lístok pre voľby do obecného zastupiteľstva a jeden hlasovací lístok pre voľby starostu obce... Na hlasovacom lístku pre voľby starostu obce zakrúžkovaním poradového čísla označí jedného kandidáta, pre ktorého hlasuje.“</p> <p>Podľa § 184 ods. 1 zákona o voľbách ak volič neoznačil zakrúžkovaním ani jedného kandidáta pre voľby starostu obce alebo ak zakrúžkovaním označil viac ako jedného kandidáta pre voľby starostu obce, je hlasovací lístok neplatný.</p> <p>Podľa § 184 ods. 2 zákona o voľbách... ak je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby starostu obce, sú všetky tieto hlasovacie lístky neplatné. Neplatné sú aj hlasovacie lístky, ktoré nie sú na predpísanom tlačive.</p> <p>Všeobecné ustanovenia o spôsobe hlasovania pre všetky druhy volieb (§ 29 ods. 3 zákona o voľbách) ustanovujú, že poškodenie hlasovacieho lístka alebo obálky nemá vplyv na ich platnosť. Na prečiarknutie a dopisovanie hlasovacieho lístka sa neprihliada.</p> <p>Podľa § 29 ods. 4 zákona o voľbách v sporných prípadoch rozhoduje o platnosti hlasovacieho lístka a obálky okrsková volebná komisia s konečnou platnosťou.</p> <p>Ústavný súd uvádza, že jeden z dvoch hlasovacích lístkov, ktoré volebná komisia vyhodnotila ako neplatné, bol upravený tak, že krúžok na tomto hlasovacom lístku obsahoval okrem poradového čísla aj meno a priezvisko kandidáta s poradovým číslom 3 (Matúša Vajsa, pozn.). Takto upravený hlasovací lístok nemožno považovať za neplatný ani s poukazom na znenie relevantných ustanovení zákona o voľbách (§ 184 ods. 2 zákona o voľbách v spojení s § 29 ods. 3 zákona o voľbách) a ani vzhľadom na judikatúru ústavného súdu (napr. PL. ÚS 8/08, PL. ÚS 104/2011, PL. ÚS 11/2011, PL. ÚS 34/2014, PL. ÚS 22/2018).</p>

Druhý z dvoch hlasovacích lístkov, ktoré volebná komisia vyhodnotila ako neplatné, je celkom zjavne neplatný, keďže na ňom nebolo zakrúžkované poradové číslo žiadneho z kandidátov na starostu obce.

V konaní vo volebných veciach, ktorého účelom je predovšetkým záujem na tom, aby volebný výsledok odrážal skutočnú vôľu voličov a bol tak zachovaný základný predpoklad fungovania demokratického štátu, sa ústavný súd musí riadiť princípom materiálneho chápania ústavnosti a vysporiadať sa s každým zisteným a zároveň relevantným porušením zákonnosti a ústavnosti volebného procesu (m. m. PL. ÚS 96/07).

V tejto súvislosti ústavný súd vo svojej judikatúre konštatoval, že prejav vôle voliča musí nepochybné smerovať k tomu, aby pri úprave hlasovacieho lístka pri voľbách bolo nepochybné, koho volil, a aby prejav jeho vôle smeroval k voľbe ním označeného kandidáta, a to tým, že označí kandidáta, ktorého volil. Ústavný súd každý prípad posudzuje osobitne, pričom prihliada na účel a zmysel volebného zákona, ako aj dodržiavanie princípov právneho štátu (PL. ÚS 8/08, PL. ÚS 11/2011).

Ústavný súd, vychádzajúc z dikcie § 182 ods. 3 v spojení s § 184 ods. 1 zákona o voľbách a z už zhrnutej judikatúry ústavného súdu, v uvedenom prípade dospel k záveru, že platným je hlasovací lístok, ktorý jasne vyjadruje vôľu voliča zvoliť kandidáta, ktorého označil zakrúžkovaním, aj keď zakrúžkované bolo okrem poradového čísla kandidáta aj jeho meno a priezvisko. Z takto upraveného hlasovacieho lístka nesporne vyplýva, komu volič dal svoj hlas, t. j. koho volil za starostu obce. Aplikované materiálne chápanie pri posudzovaní platnosti hlasovacieho lístka vedie k celkom jednoznačnému záveru o platnosti aj takto upraveného hlasovacieho lístka. V prospech sťažovateľa bolo preto treba pripočítať jeden hlasovací lístok. Celkovým súčtom za týchto okolností získal potom sťažovateľ viac hlasov vo svoj prospech ako protikandidáti a na základe toho sa v súlade so zákonom prejavenu vôľou voličov mal stať víťazom volieb starostu v obci Dolný Harmanec konaných 10. novembra 2018.

Závažné porušenie práv občanov priznaných zákonom alebo ústavou zakladá právomoc ústavného súdu zrušiť napadnutý výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné, pretože namietané porušenie práva mohlo ovplyvniť priebeh a výsledok volieb. Pojem „priebeh volieb“ nezahŕňa iba hlasovanie voličov, ale aj všetky úkony subjektov zúčastnených na voľbách, ktoré sú v príčinnej súvislosti s voľbami (PL. ÚS 18/99).

Zistenie závažného porušenia zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb je nevyhnutným predpokladom aj na uplatnenie právomoci ústavného súdu podľa § 63 ods. 1 písm. c) zákona o ústavnom súde, t. j. právomoci zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený. V okolnostiach prípadu podľa zistení ústavného súdu vyhodnotila volebná komisia v rozpore so zákonom o voľbách jeden hlasovací lístok, ktorý označila ako neplatný, hoci v skutočnosti išlo o platný hlasovací lístok, ktorý bol odovzdaný v prospech sťažovateľa. Vzhľadom na volebný výsledok bolo potrebné vyhodnotenie tohto jedného hlasovacieho lístka volebnou komisiou ako neplatného podľa názoru ústavného súdu považovať za závažné porušenie zákona upravujúceho priebeh volieb, pretože v konečnom dôsledku spôsobilo, že za zvoleného nebol vyhlásený ten, kto bol oprávnenými voličmi riadne zvolený. Ústavný súd na základe prepočítania hlasovacích lístkov zistil, že vo voľbách starostu konaných 10. novembra 2018 bolo poradie kandidátov takéto: 1. Matúš Vajs – 80 hlasov, 2. Alena Necpalová – 79 hlasov, 3. Jaroslav Jánošík – 5 hlasov, a iba jeden z odovzdaných hlasovacích lístkov vo voľbách starostu bol neplatný.

Zistené nesprávne vyhodnotenie jedného hlasovacieho lístka ako neplatného malo v danom prípade za následok nesprávnosť vyhláseného výsledku volieb starostu, podľa ktorého nebol za starostu zvolený žiadny z kandidátov. Na

	<p>základe uvedených skutočností ústavný súd uplatnil svoju právomoc podľa § 63 ods. 1 písm. c) zákona o ústavnom súde a zrušil rozhodnutie miestnej volebnej komisie zapísané v zápisnici o výsledku volieb starostu v obci Dolný Harmanec z 10. novembra 2018 a za riadne zvoleného starostu vyhlásil sťažovateľa.</p> <p><u>Ústavný súd rozhodol:</u></p> <p>Zrušuje rozhodnutie miestnej volebnej komisie zapísané v zápisnici o výsledku volieb starostu v obci Dolný Harmanec z 10. novembra 2018 a za zvoleného starostu vyhlasuje sťažovateľa Matúša Vajsa.</p>
použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EStP a iných súdov	<p>PL. ÚS 34/99, PL. ÚS 82/07 PL. ÚS 21/94</p> <p>PL. ÚS 19/98</p> <p>PL. ÚS 118/07</p> <p>PL. ÚS 7/2011</p> <p>PL. ÚS 29/94</p> <p>PL. ÚS 16/99</p> <p>PL. ÚS 8/08, PL. ÚS 104/2011, PL. ÚS 11/2011, PL. ÚS 34/2014, PL. ÚS 22/2018</p>
súvisiace právne predpisy	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
klúčové slová	obec-vol'by do orgánov obcí a miest vol'by-hlasovacie lístky

spisová značka	PL. ÚS 42/2018
populárny názov	pasívne volebné právo
sudca spravodajca	Marianna Mochnáčová
druh konania	konanie vo volebných veciach - do orgánov miestnej samosprávy
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	09.01.2019
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov
analytická právna veta	<p>Ústavný súd konštatuje, že ak kandidát na primátora mesta predložil miestnej volebnej komisii svoju kandidátnu listinu spolu s nepravdivým vyhlásením, že nemá prekážky práva byť volený, hoci v relevantnom čase bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin a jeho odsúdenie nebolo zahladené, nespĺňal všetky podmienky výkonu volebného práva, teda nebol nositeľom pasívneho volebného práva v čase registrácie jeho kandidátnej listiny, a preto nemal byť zaregistrovaný ako kandidát na primátora mesta a zúčastniť sa komunálnych volieb.</p> <p>Ústavný súd zastáva názor, že závažné porušenie zákona o voľbách v jeho prípravnej fáze spočívajúce v nezákonnej registrácii kandidáta na funkciu primátora je závažným porušením zákona o voľbách spôsobilým podstatným spôsobom ovplyvniť slobodnú súťaž politických síl, ako aj samotný volebný výsledok.</p>

<p>skutkový stav a základné fakty</p>	<p>Sťažovateľ kandidoval na funkciu primátora mesta Nemšová vo voľbách do orgánov samosprávy obce. Sťažnosť smeruje proti odporcovi 1 - kandidátovi na primátora mesta Nemšová, ktorý bol podľa výsledkov volieb úspešne zvolený za primátora a proti odporcovi 2, ktorý podľa názoru sťažovateľa nemal právo kandidovať vo voľbách primátora.</p> <p>Z vyhlásených výsledkov volieb vyplýva, že sťažovateľ získal v meste Nemšová 1141 platných hlasov z celkového počtu odovzdaných platných hlasov voličov 2 835, teda 40,24 %. Zo zápisnice mestskej volebnej komisie vyplýva, že najviac hlasov, a to 1143 hlasov, teda 40,31 %, získal odporca 1. Rozdiel vo volebnom výsledku medzi uvedenými kandidátmi na primátora tak predstavuje len 2 hlasy.</p> <p>Predmetom konania pred ústavným súdom je sťažovateľom namietaná nezákonnosť a neústavnosť volieb primátora mesta uskutočnených 10. novembra 2018. Sťažovateľ svojou sťažnosťou namieta aj samotný volebný výsledok. Ťažiskovými argumentmi sťažovateľa sú (i) existencia prekážky pasívneho volebného práva odporcu 2 ako nezávislého kandidáta na primátora mesta z dôvodu jeho právoplatného odsúdenia pre úmyselný trestný čin, ktoré (odsúdenie) nebolo zahladené, a ktorý vo voľbách primátora získal 152 hlasov, a (ii) námietka nesprávneho posúdenia platnosti jedného hlasovacieho lístka okrskovou volebnou komisiou vo volebnom okrsku č. 2. Uvedená argumentácia sťažovateľa je umocnená okolnosťou, že rozdiel v počte získaných platných hlasov vo voľbách primátora medzi odporcom 1 (zvoleným primátorom) a sťažovateľom (druhým v poradí z hľadiska dosiahnutého volebného výsledku) sú dva hlasy.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>Východiská pre rozhodnutie ústavného súdu Právne východiská</p> <p>Podľa čl. 129 ods. 2 ústavy ústavný súd rozhoduje o ústavnosti a zákonitosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, volieb do orgánov územnej samosprávy a volieb do Európskeho parlamentu.</p> <p>Podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže a) vyhlásiť voľby za neplatné, b) zrušiť napadnutý výsledok volieb, c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený, d) sťažnosť zamietnuť.</p> <p>Podľa § 63 ods. 2 zákona o ústavnom súde v prípadoch uvedených v odseku 1 písm. a) až c) ústavný súd rozhoduje nálezom.</p> <p>Podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana práv zaručených v čl. 30 ústavy, t. j. aktívneho a pasívneho volebného práva. Všeobecné volebné právo, ktoré je v tomto článku zaručené, znamená právo všetkých občanov, resp. obyvateľov obcí v danom štáte, ktorí dosiahli istú vekovú hranicu, jednak svojím hlasom spolurozhodovať pri tvorbe zastupiteľských orgánov (aktívne volebné právo) a jednak uchádzať sa o zvolenie za člena niektorého zo zastupiteľských orgánov (pasívne volebné právo). Rovnosť volebného práva znamená zaručenie toho, aby každý z voličov i kandidátov mal rovnaké postavenie.</p> <p>Voľby sú prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi. Hrubé, závažné alebo viacnásobné porušenie práv občanov priznaných zákonom alebo ústavou zakladá právomoc ústavného súdu zrušiť napadnutý výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné, pretože namietané porušenie práva mohlo ovplyvniť priebeh a výsledok volieb.</p> <p>Pojem „priebeh volieb“ nezahŕňa iba hlasovanie voličov, ale aj všetky iné úkony subjektov zúčastnených na voľbách, ktoré sú v príčinnej súvislosti s voľbami</p>

(PL. ÚS 18/99). Voľby môžu byť v zmysle judikatúry ústavného súdu (a tiež podľa teórie ústavného práva) spochybnené v zásade tromi spôsobmi, a to tým, že došlo k volebnej chybe (napr. nesprávne sčítanie hlasov a iné číselné omyly), k volebnému deliktu (úmyselne nesprávne sčítanie alebo iné falšovanie volieb počas ich priebehu) alebo k neprípustnému ovplyvňovaniu výsledku hlasovania (oblasť nekalej volebnej súťaže a použitých prostriedkov volebnej kampane) (uznesenie sp. zn. PL. ÚS 98/07 z 3. júla 2008).

Právomoc zrušiť napadnutý výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde uplatní ústavný súd v súlade so svojou stabilizovanou judikatúrou len vtedy, ak k porušeniu volebného zákona [zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí“)] dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (napr. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99). Nie každé porušenie zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí teda vyvoláva nevyhnutne neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta. Ústavný súd každý prípad posudzuje materiálne, prihliada pritom tak na účel a zmysel zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí, ako aj na princípy volebného práva uznávané spoločenstvom demokratických štátov. Neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta môže spôsobiť len také závažné porušenie volebného zákona, ktoré už spochybňuje výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov (PL. ÚS 20/2011).

Ústavný súd už vo svojich predchádzajúcich rozhodnutiach rozlišoval prípravnú fázu volieb (schvaľovanie kandidátnej listiny príslušnou volebnou komisiou, volebná kampaň a pod.) a fázu samotných volieb, keď sa tvorí výsledok volieb (v čase od otvorenia volebných miestností do vyhlásenia výsledkov volieb, kam patrí hlasovanie voličov a spočítavanie hlasov). Konkrétne v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 50/99 ústavný súd uviedol, že „Porušenie ústavnosti a zákonnosti v prípravnej fáze volieb môže mať za následok iba vyhlásenie volieb za neplatné [§ 63 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Naproti tomu vo fáze samých volieb porušenie ústavnosti a zákonnosti môže mať za následok tak vyhlásenie za neplatné, ako aj zrušenie výsledku volieb podľa § 63 ods. 1 písm. b) zákona o ústavnom súde. V prípade, keď boli zistené také závažné ústavné, resp. zákonné nedostatky, ktoré nemožno kvantifikovať z hľadiska správnosti výsledku, prichádza do úvahy záver o neplatnosti volieb. Naproti tomu základným predpokladom na zrušenie výsledku volieb je podľa názoru ústavného súdu preukázanie takých porušení zákona, ktoré odôvodňujú záver o inom výsledku volieb, ako bol vyhlásený. Preukázaný nedostatok musí byť kvantifikovateľný (napr. výsledky dokazovania nasvedčujú tomu, že zvolený bol iný kandidát, než ktorý bol vyhlásený za zvoleného, kandidujúca strana nedosiahla zákonom ustanovenú percentuálnu hranicu, ústavným súdom bol zistený iný počet platných hlasov než volebnou komisiou a pod.).“.

Volebné súdnictvo je založené na predpoklade objektívnej príčinnej súvislosti medzi volebnou vadou a výsledkom zastupiteľského zboru alebo aspoň na možnej príčinnej súvislosti (potenciálnej kauzalite). Túto možnú príčinnú súvislosť však treba vykladať nie iba ako abstraktnú možnosť, ale treba ju v konaní riadne preukázať (PL. ÚS 16/2011). Z tohto treba vyvodit', že rozhodnutie voličov ako suveréna môže ústavný súd zmeniť len vo výnimočných prípadoch, keď vady volebného procesu spôsobili, že (by) voliči rozhodli inak a bol (by) zvolený iný kandidát. Podstatné však je, že zrušenie výsledkov volieb alebo vyhlásenie volieb za neplatné nemožno brať ako trest za porušenie volebného zákona, ale ako prostriedok na zaistenie legitimacy zvoleného orgánu (PL. ÚS 12/2015).

Zmyslom rozhodovania ústavného súdu o volebných sťažnostiach nie je sankcionovanie kandidáta, ktorý porušil zákon alebo v prospech ktorého bol

porušený zákon, ale posúdenie, či volebné vady mohli ovplyvniť výsledok volieb. Z toho však vyplýva, že je nutné posúdiť nielen volebné vady spôsobené priamo kandidátmi, ale vziať do úvahy aj volebné vady spôsobené inými osobami (ochrana objektívneho volebného práva) (uznesenie sp. zn. PL. ÚS 78/2011 z 23. februára 2011).

S ohľadom na uvedené zásady ústavný súd v okolnostiach danej veci skúmal, či skutočnosti namietané sťažovateľom mohli vyvolať také porušenie ústavy a zákona o voľbách, ktoré boli spôsobilé v konečnom dôsledku reálne ovplyvniť výsledok napadnutých volieb primátora mesta.

Relevantné ustanovenia ústavy a zákona o voľbách

Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.

Podľa čl. 30 ods. 3 ústavy volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.

Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

Podľa čl. 69 ods. 1 ústavy orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce.

Podľa čl. 69 ods. 3 ústavy starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné obdobie...

Podľa § 5 zákona o voľbách podmienky práva byť volený ustanovuje zákon v osobitných častiach.

Podľa § 6 zákona o voľbách prekážkou práva byť volený je a) výkon trestu odňatia slobody, b) právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené, c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

Podľa § 165 zákona o voľbách za starostu obce môže byť zvolený obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň konania volieb dovŕši 25 rokov veku.

Podľa § 176 ods. 1 prvej vety zákona o voľbách kandidátnu listinu môže podať politická strana, ktorá je registrovaná podľa osobitného predpisu, a nezávislý kandidát. Politická strana doručí kandidátnu listinu v listinnej forme prostredníctvom svojho splnomocnenca a nezávislý kandidát osobne najneskôr 60 dní pred dňom konania volieb zapisovateľovi miestnej volebnej komisie.

Podľa § 176 ods. 6 zákona o voľbách kandidátna listina nezávislého kandidáta obsahuje meno, priezvisko, titul, dátum narodenia, zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny, adresu trvalého pobytu a vlastnoručný podpis kandidáta.

Podľa odseku 7 tohto ustanovenia ku kandidátnej listine nezávislého kandidáta musí byť pripojené vlastnoručne podpísané vyhlásenie kandidáta, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený.

Podľa odseku 10 tohto ustanovenia zapisovateľ miestnej volebnej komisie zisťuje, či predložené kandidátne listiny obsahujú náležitosti podľa odsekov 3 a

6 a i sú k nim pripojené písomnosti podľa odsekov 4, 7 a 8. Ak to tak nie je, zapisovateľ vyzve splnomocnenca politickej strany alebo koalície, alebo nezávislého kandidáta, aby v ním určenej primeranej lehote kandidátnu listinu upravil alebo doplnil.

Podľa § 177 ods. 1 zákona o voľbách miestna volebná komisia predložené kandidátne listiny preskúma a nezaregistruje kandidáta, a) ktorý má prekážku práva byť volený podľa § 6, b) ktorý nespĺňa podmienku uvedenú v § 165, c) ktorý ku kandidátnej listine nepripojil vyhlásenie podľa § 176 ods. 4 písm. a) alebo ods. 7...

Podľa § 177 ods. 2 prvej a druhej vety zákona o voľbách miestna volebná komisia zaregistruje kandidátov najneskôr 45 dní pred dňom konania volieb a registráciu kandidátov vyznačí na kandidátnej listine. Registrácia kandidátov je podmienkou vytlačenia hlasovacích lístkov. Podľa odseku 3 tohto ustanovenia o zaregistrovaní kandidátov alebo nezaregistrovaní kandidátov vyhotoví miestna volebná komisia bezodkladne rozhodnutie, ktoré podpíše jej predseda, a vyzve politické strany, koalície a nezávislých kandidátov, aby si rozhodnutie prevzali do 24 hodín. Podľa odseku 4 tohto ustanovenia proti rozhodnutiu miestnej volebnej komisie o nezaregistrovaní kandidáta môže dotknutá politická strana alebo koalícia a dotknutý nezávislý kandidát podať návrh na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta na správny súd.

Záver

Prekážky volebného práva možno definovať ako ústavou či volebnými zákonmi ustanovené podmienky výkonu volebného práva, ktorých nesplnenie neumožňuje fyzickým osobám, ktorým inak volebné právo patrí, jeho reálny výkon, a to až dotedy, kým táto prekážka trvá (Orosz, L. a kol. Volebné právo. Košice : UPJŠ, 2015. s. 45). Cieľom právnej úpravy, ktorá pre všetky druhy volieb zaviedla prekážku výkonu pasívneho volebného práva z dôvodu právoplatného odsúdenia za úmyselný trestný čin, bolo zabezpečiť verejný záujem na tom, aby sa o volené funkcie uchádzali iba osoby, ktorých bezúhonnosť je nespochybniteľná. Vylučujúcou podmienkou v danom prípade je iba zahľadanie odsúdenia, ktorého právnym dôsledkom je zákonná fikcia neodsúdenia.

V podmienkach Slovenskej republiky je registrácia kandidátov do orgánov samosprávy obcí zákonom o voľbách zverená miestnej, resp. mestskej volebnej komisii ako nezávislému volebnému orgánu. Proces registrácie kandidátnych listín spočíva v podstate len vo formálnom overovaní, či kandidát na volenú funkciu včas predložil zákonom o voľbách predpokladané náležitosti. Výsledkom procesu registrácie je kladné, resp. záporné rozhodnutie miestnej volebnej komisie, ktoré má významné konštitutívne účinky pre ďalší priebeh volieb. Vzhľadom na tieto mimoriadne závažné právne účinky rozhodnutí o registrácii kandidáta, resp. jeho nezaregistrovaní, na základe ktorých sa konkrétna fyzická osoba buď stane oficiálnym kandidátom v nadchádzajúcich komunálnych voľbách alebo stratí možnosť uchádzať sa o volenú funkciu, zákon o voľbách priznáva nezaregistrovanému kandidátovi na ochranu jeho práv oprávnenie podať na príslušný všeobecný súd žalobu v zmysle § 303 a nasl. Správneho súdneho poriadku, ktorou sa bude domáhať vydania rozhodnutia o svojom zaregistrovaní pre voľby do konkrétneho orgánu samosprávy obce. Naopak, proti kladnému rozhodnutiu miestnej volebnej komisie o registrácii kandidáta zákon o voľbách žiadny opravný prostriedok neprípúšťa a také rozhodnutie nepodlieha ani súdnemu prieskumu.

Z uvedeného vyplýva, že miestna volebná komisia svojimi rozhodnutiami o ne/registrácii v rámci prípravnej fázy volieb môže významne zasiahnuť do pasívneho volebného práva jednotlivých kandidátov vo voľbách do orgánov samosprávy obcí. Napriek tejto nenahraditeľnej rozhodovacej právomoci neposkytuje zákon o voľbách miestnej volebnej komisii akúkoľvek možnosť

overiť materiálne splnenie podmienok predpokladaných zákonom o voľbách. Ak zapisovateľ miestnej volebnej komisie po formálnej stránke skontroluje kandidátmi predložené dokumenty a zistí, že kandidátna listina obsahuje všetky zákonom predpokladané náležitosti, miestna volebná komisia najneskôr 45 dní pred dňom konania volieb rozhodne o registrácii kandidáta pozitívne.

Ústavný súd na základe predložených listín a vlastných zistení konštatuje, že tvrdenia sťažovateľa o existencii prekážky práva byť volený spočívajúcej v právoplatnom odsúdení odporcu 2 za úmyselný trestný čin, ktoré (odsúdenie) nebolo v čase registrácie tohto kandidáta na funkciu starostu zahladené, boli nespochybniteľným spôsobom preukázané. Odporca 2 ako nezávislý kandidát predložil miestnej volebnej komisii svoju kandidátnu listinu spolu s nepravdivým vyhlásením, že nemá prekážky práva byť volený, hoci v relevantnom čase bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin a jeho odsúdenie nebolo zahladené, čo vyplynulo jednak z odpovede generálnej prokuratúry, ako aj z uznesenia okresného súdu sp. zn. 6 Nt 194/2018 z 20. novembra 2018, ktorým rozhodoval o podmiennečnom upustení od výkonu zvyšku trestu zákazu činnosti uloženého rozsudkom tohto súdu sp. zn. 2 T 32/2018 z 26. apríla 2018 a určení skúšobnej doby v trvaní jedného roka.

Na základe uvedených skutkových okolností ústavný súd konštatuje, že odporca 2 nespĺňal všetky podmienky výkonu volebného práva, teda nebol nositeľom pasívneho volebného práva v čase registrácie jeho kandidátnej listiny, a preto nemal byť zaregistrovaný ako kandidát na primátora mesta Nemšová a zúčastniť sa komunálnych volieb.

Ústavný súd zastáva názor, že závažné porušenie zákona o voľbách v jeho prípravnej fáze spočívajúce v nezákonnej registrácii kandidáta na funkciu primátora je závažným porušením zákona o voľbách spôsobilým podstatným spôsobom ovplyvniť slobodnú súťaž politických síl, ako aj samotný volebný výsledok.

Ústavný súd v tejto súvislosti nemôže akceptovať argumentáciu oboch odporcov, že kto vo voľbách primátora chcel voliť sťažovateľa, mohol tak urobiť bez ohľadu na to, či kandidoval aj odporca 2, teda postavenie všetkých kandidátov bolo rovnaké. Podľa názoru ústavného súdu je naopak vysoko pravdepodobné, že tí voliči, ktorí na hlasovacom lístku označili za primátora odporcu 2, by sa v prípade jeho vylúčenia z volebnej súťaže rozhodli pre iného zo zostávajúcich štyroch kandidátov na primátora mesta, prípadne by časť voličov neodovzdala hlas žiadnemu kandidátovi, čo by ovplyvnilo samotný volebný výsledok (v prospech i v neprospech sťažovateľa). Pokiaľ odporcovia namietajú, že sťažovateľ ako doterajší primátor mesta vedel o existencii prekážky práva byť volený na strane odporcu 2 už v júni 2018, túto neoznámil a jeho postup bol iba kalkulovaním s volebným výsledkom, ústavný súd konštatuje, že sťažovateľ nebol členom miestnej volebnej komisie, nemohol predpokladať, že odporca 2 predloží nepravdivé vyhlásenie o splnení podmienok pre účasť vo voľbách, a v zmysle platného zákona o voľbách nemal k dispozícii žiaden opravný prostriedok, ktorým by kladné rozhodnutie miestnej volebnej komisie zvrátil, prípadne zmenil.

Pokiaľ odporca 2 namietá, že jemu uložený trest zákazu činnosti bol vykonaný 8. novembra 2018 (uvedenú skutočnosť nijako nepreukázal), teda 2 dni pred konaním komunálnych volieb, čím splnil všetky podmienky vyplývajúce z § 6 zákona o voľbách ku dňu konania volieb, ústavný súd konštatuje, že zo zákona o voľbách tým, že vyžaduje predloženie vyhlásenia o neexistencii prekážok práva byť volený v čase predkladania kandidátnej listiny, vyplýva, že vyžaduje splnenie všetkých podmienok výkonu volebného práva pre účasť vo voľbách už v čase registrácie. Ako jedinú podmienku volebného práva (nie podmienku výkonu volebného práva), ktorú zákon o voľbách umožňuje splniť najneskôr v deň konania volieb, je dosiahnutie stanovenej vekovej hranice.

	<p>Vzhľadom na uvedenú skutočnosť ústavný súd po starostlivom zvážení okolností daného prípadu dospel k záveru, že voľby primátora mesta konané 10. novembra 2018 prebehli nezákonným a neústavným spôsobom.</p> <p>Zistené závažné hrubé porušenie zákona o voľbách priamo ovplyvňujúce výsledok volieb znamená zároveň aj neústavnosť týchto volieb spočívajúcu v zásahu do základného práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných slobodnou voľbou svojich zástupcov, do princípu rovnosti a priamosti volebného práva a do základného práva občanov na prístup k voleným funkciám za rovnakých podmienok, ktoré sú garantované čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy, a oprávňuje ústavný súd uplatniť svoju právomoc podľa čl. 129 ods. 2 ústavy a § 63 zákona o ústavnom súde.</p> <p>Ústavný súd nemal pochybnosti o tom, či vzhľadom na rozdiel dosiahnutého volebného výsledku u odporcu 1 a sťažovateľa (2 hlasy) zistená volebná vada spočívajúca v nezákonnej registrácii odporcu 2 ako kandidáta na primátora mesta Nemšová, ktorý dosiahol vo voľbách primátora volebný výsledok 152 hlasov, je právne dostatočná na vyhlásenie volieb primátora mesta za neplatné.</p> <p>Vzhľadom na predchádzajúcu argumentáciu, keď ústavný súd zistil závažné pochybenie už v prípravnej fáze volebného procesu, nepovažoval za potrebné zaoberať sa osobitne námietkou sťažovateľa o nesprávnom posúdení platnosti jedného hlasovacieho lístka ani s tým spojeným návrhom na prepočítanie hlasov vo voľbách primátora, pretože táto skutočnosť už nebola spôsobilá podstatnejším spôsobom ovplyvniť výrok tohto rozhodnutia. Totožná argumentácia platí aj vo vzťahu k námietke odporcu 1 o manipulácii s volebnou urnou po voľbách.</p> <p>Vychádzajúc zo všetkých uvedených skutočností ústavný súd o sťažnosti sťažovateľa vo veci namietanej neústavnosti a nezákonnosti označených volieb rozhodol podľa § 63 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde tak, že ich vyhlásil za neplatné.</p> <p><u>Ústavný súd rozhodol:</u></p> <p>Voľby primátora mesta Nemšová konané 10. novembra 2018 vyhlasuje za neplatné.</p> <p>Ústavný súd priznal sťažovateľovi náhradu trov konania.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EStP a iných súdov</p>	<p>PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99 PL. ÚS 20/2011</p> <p>PL. ÚS 16/2011</p> <p>PL. ÚS 78/201</p> <p>Orosz, L. a kol. Volebné právo. Košice : UPJŠ, 2015.</p>
<p>súvisiace právne predpisy</p>	<p>zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov</p>
<p>klúčové slová</p>	<p>volebné právo-pasívne podmienky konania voľby-slobodná súťaž politických síl voľby-voľby do orgánov obcí a miest volebná komisia-miestna</p>

<p>spisová značka</p>	<p>PL. ÚS 52/2018</p>
------------------------------	------------------------------

populárny názov	posúdenie platnosti hlasovacieho lístka
sudca spravodajca	Ľudmila Gajdošíková
druh konania	konanie vo volebných veciach - do orgánov miestnej samosprávy
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	19.12.2018
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
analytická právna veta	<p>Pre posúdenie hlasovacieho lístka ako platného, a teda na jednoznačný prejav vôle voliča zákon vyžaduje, aby volič prejavil svoju vôľu zakrúžkovaním poradového čísla ním vybraného kandidáta na starostu obce (primátora) alebo kandidáta, prípadne kandidátov na poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva. Ústavný súd konštatuje, že prejav vôle voliča musí nepochybne smerovať k tomu, aby pri úprave hlasovacieho lístka pri voľbách bolo nepochybné, koho volil, a aby prejav jeho vôle smeroval k voľbe ním označeného kandidáta, a to tým, že označí kandidáta, ktorého volil. Ústavný súd každý prípad posudzuje osobitne, pričom prihliada na účel a zmysel volebného zákona, ako aj dodržiavanie princípov právneho štátu.</p> <p>Ústavný súd posudzuje ústavnosť a zákonnosť nielen samotného volebného aktu a sčítania hlasov, ale celého volebného procesu, pokiaľ táto právomoc neprislúcha všeobecným súdom (registrácia kandidátov). Existuje verejný záujem na dodržiavaní právnej úpravy celého volebného procesu, lebo len tak sa možno priblížiť ideálu slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, ktorý zahŕňa aj súťaž podľa platných pravidiel. Občan má právo, aby sa kandidáti uchádzali o jeho hlas podľa zákonných pravidiel.</p>
skutkový stav a základné fakty	<p>Sťažovateľ bol kandidátom na starostu obce Svinia konaných 10. novembra 2018 s poradovým číslom 8 a zo 732 odovzdaných platných hlasov získal 196 hlasov. Sťažnosť smeruje proti kandidátovi, ktorý bol s počtom hlasov 198 zvolený za starostu obce Svinia.</p> <p>Sťažovateľ namieta: - porušenie volebného moratória; - nezákonnosť v procese hlasovania, keďže v deň konania volieb pozorovatelia volieb nemali umožnený vstup do volebnej miestnosti približne do 11.00 h, ako aj z dôvodu, že miestna volebná komisia umožnila opakovane vstup do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov súčasne aj trom osobám a že prenosná volebná schránka bola opakovane použitá v rozpore so zákonom, predovšetkým bez žiadosti voličov a tiež spôsobom, ktorý nezabezpečil tajnosť hlasovania; - nezákonnosť v procese sčítania hlasovacích lístkov a zisťovania ich platnosti z dôvodu, že do sčítania hlasovacích lístkov a posudzovania ich platnosti sa aktívne zapojila zapisovateľka miestnej volebnej komisie, ako aj z dôvodu, že z jednej obálky boli vybraté dva hlasovacie lístky v prospech zvoleného starostu, ktoré spočiatku boli vyhodnotené ako neplatné a následne boli zaradené medzi platné hlasovacie lístky. V tejto súvislosti sa sťažovateľ domáha aj „prepočítania neplatných 79 hlasov v porovnaní s platnými hlasmi odporcu“.</p>
z odôvodnenia	<p>Ústavnému súdu bola doručená volebná dokumentácia – obcou Svinia overená kópia zápisnice miestnej volebnej komisie, zápisnica okresnej volebnej komisie a hlasovacie lístky pre voľby starostu obce Svinia. Predmetné dokumenty boli doručené v nezapečatenej krabici. Volebná dokumentácia nebola ústavnému súdu doručená v zapečatenej volebnej schránke. Doručená volebná dokumentácia neobsahovala hlasovacie lístky pre voľby poslancov obecného zastupiteľstva, použité obálky a pod.</p> <p>Ústavný súd prepočítal hlasovacie lístky odovzdané v prospech sťažovateľa ako kandidáta na starostu obce a tiež odporcu ako zvoleného starostu obce a vyhodnotil neplatné hlasovacie lístky.</p>

Prepočítaním hlasovacích lístkov ústavný súd zistil, že sťažovateľ - kandidát č. 8 na starostu obce Svinia získal 198 platných hlasov a odporca - kandidát č. 6 na starostu obce 196 platných hlasovacích lístkov. Ústavný súd nezistil rozdiel oproti výsledkom zapísaných v zápisnici miestnej volebnej komisie.

Ústavný súd skontroloval 80 neplatných hlasovacích lístkov a zistil 3 hlasovacie lístky, ktoré považoval za sporné.

Právne východiská

Podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana práv zaručených v čl. 30 ústavy, t. j. aktívneho a pasívneho volebného práva. Všeobecné volebné právo, ktoré je v tomto článku zaručené, znamená právo všetkých občanov, resp. obyvateľov obcí v danom štáte, ktorí dosiahli istú vekovú hranicu, jednak svojim hlasom spolurozhodovať pri tvorbe zastupiteľských orgánov (aktívne volebné právo) a jednak uchádzať sa o zvolenie za člena niektorého zo zastupiteľských orgánov (pasívne volebné právo). Rovnosť volebného práva znamená zaručenie toho, aby každý z voličov i kandidátov mal rovnaké postavenie.

Volebná komisia je orgánom verejnej moci, ktorý túto vykonáva vo verejnom záujme. Inak povedané, volebná komisia je inštitúciou verejnej moci a činnosť, ktorú vykonáva, je činnosťou vykonávanou vo verejnom záujme. Okrsková volebná komisia vo voľbách do obecnej samosprávy plní aj úlohy garanta ústavnosti a zákonnosti samotného volebného aktu a prvotného sčítania hlasov. Tomuto zodpovedá jej kreovanie, zákonom ustanovené postupy a zisťovanie volebných výsledkov, ktoré sú prejavom vôle voličov (nález sp. zn. PL. ÚS 1/07 z 23. januára 2008).

Právomoc ústavného súdu zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (napr. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99, PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 82/07, PL. ÚS 11/2011). Každé porušenie volebného zákona nevyvoláva nevyhnutne neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta.

Ústavný súd každý prípad posudzuje materiálne, prihliada pritom tak na účel a zmysel volebného zákona, ako aj na princípy uznávané demokratickými štátmi. Neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta môže spôsobiť len také porušenie volebného zákona, ktoré už spochybňuje výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov (PL. ÚS 20/2011). Vo všeobecnosti platí, že na to, aby ústavný súd vyhovel volebnej sťažnosti, musia byť splnené tri základné predpoklady: a) zistenie protizákonnosti volieb, t. j. porušenie zákonov upravujúcich organizáciu a priebeh volieb, prípadne zákonov bezprostredne s nimi súvisiacich, b) príčinná súvislosť medzi zistenou protizákonnosťou volieb a sťažovateľom namietanou neplatnosťou volieb, resp. voľby kandidáta, a c) intenzita protizákonnosti volieb, ktorá už spochybňuje výsledky volieb a ktorá odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú (boli) prejavom skutočnej vôle voličov (m. m. PL. ÚS 118/07, PL. ÚS 11/2011). Dôležitým komponentom volebného súdnictva je teda zisťovanie intenzity volebných nedostatkov z hľadiska ich vplyvu na rozhodovanie voličov a najmä na výsledok volieb.

Ústavný súd vo svojej judikatúre dlhodobo vychádza zo širšieho chápania volieb. V tejto súvislosti napr. v konaní sp. zn. PL. ÚS 6/06 uviedol, že „Posudzuje (ústavný súd, pozn.) ústavnosť a zákonnosť nielen samotného volebného aktu a sčítania hlasov, ale celého volebného procesu, pokiaľ táto právomoc neprislúcha všeobecným súdom (registrácia kandidátov). Existuje

verejný záujem na dodržiavaní právnej úpravy celého volebného procesu, lebo len tak sa možno priblížiť ideálu slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, ktorý zahŕňa aj súťaž podľa platných pravidiel. Občan má právo, aby sa kandidáti uchádzali o jeho hlas podľa zákonných pravidiel.“

Zmyslom rozhodovania ústavného súdu o volebných sťažnostiach nie je sankcionovanie kandidáta, ktorý porušil zákon alebo v prospech ktorého bol porušený zákon, ale posúdenie, či volebné vady mohli ovplyvniť výsledok volieb. Z toho však vyplýva, že je nutné posúdiť nielen volebné vady spôsobené priamo kandidátmi, ale vziať do úvahy aj volebné vady spôsobené inými osobami (ochrana objektívneho volebného práva) (uznesenie sp. zn. PL. ÚS 78/2011 z 23. februára 2011).

Rozhodnutie voličov ako suveréna môže ústavný súd zmeniť len vo výnimočných prípadoch, keď vady volebného procesu spôsobili alebo mohli preukázateľne spôsobiť, že (by) voliči rozhodli inak a bol (by) zvolený iný kandidát. Podstatné však je, že zrušenie výsledkov volieb alebo vyhlásenie volieb za neplatné nemožno brať ako trest za porušenie volebného zákona, ale ako prostriedok na zaistenie legitimacy zvoleného orgánu (PL. ÚS 12/2015).

S ohľadom na uvedené zásady ústavný súd v okolnostiach danej veci skúmal, či skutočnosťami namietané sťažovateľom mohli vyvolať také porušenie ústavy a zákona o voľbách, ktoré bolo spôsobilé v konečnom dôsledku reálne ovplyvniť výsledok napadnutých volieb starostu obce Svinia.

Skutkové zistenia, ich vyhodnotenie a závery K doručenej volebnej dokumentácii

Podľa § 29 ods. 1 zákona o voľbách po skončení hlasovania dá predseda okrskovej volebnej komisie zapečatiť nevydané hlasovacie lístky a obálky a potom dá otvoriť volebnú schránku. Ak okrsková volebná komisia na žiadosť použila aj prenosnú volebnú schránku, obsah schránok po ich otvorení zmieša.

Podľa § 31 ods. 2 zákona o voľbách okrsková volebná komisia odovzdáva volebné dokumenty do úschovy obci.

Podľa § 39 ods. 1 zákona o voľbách volebné komisie odovzdávajú volebné dokumenty do úschovy obciam, okresným úradom, samosprávnym krajom a ministerstvu vnútra. Odovzdanie volebných dokumentov ustanovuje zákon v osobitných častiach. O odovzdaní volebných dokumentov sa vyhotoví protokol, ktorého súčasťou sú zoznamy odovzdávaných volebných dokumentov. Protokol podpíšu predsedovia príslušných volebných komisií a osoby zodpovedné za ich prevzatie.

Podľa § 39 ods. 2 zákona o voľbách dňom prevzatia volebných dokumentov podľa odseku 1 sa volebné dokumenty stávajú súčasťou registratúry toho orgánu, ktorý ich prevzal do úschovy a spravujú sa podľa jeho registratúrneho poriadku.

Podľa § 39 ods. 3 zákona o voľbách na sprístupňovanie zápisníc o výsledkoch volieb sa vzťahuje osobitný predpis, do ostatných volebných dokumentov môžu nahliadať len súd a orgán činný v trestnom konaní.

Volebná dokumentácia bola ústavnému súdu doručená v nezapečatenej krabici. Volebná dokumentácia nebola predložená v zapečatenej volebnej schránke, alebo v inej zapečatenej forme, vylučujúcej prípadnú nedovolenú manipuláciu. Spôsob doručenia volebnej dokumentácie nasvedčuje tomu, že došlo k porušeniu § 39 ods. 3 zákona o voľbách, podľa ktorého do ostatných volebných dokumentov – iných ako zápisníc o výsledkoch volieb – môžu nahliadať len súd a orgán činný v trestnom konaní. Z hľadiska konania o sťažnosti sťažovateľa

uvedená skutočnosť má ten dôsledok, že predložená volebná dokumentácia týkajúca sa voľby starostu obce Svinia má zníženú mieru hodnovernosti. Výsledky sčítania hlasovacích lístkov ústavným súdom možno porovnať s údajmi v zápisnici miestnej volebnej komisie – nemožno však vylúčiť nedovolený zásah do tejto dokumentácie. Na tomto základe ústavný súd konštatuje, že obcou Svinia predložená volebná dokumentácia – vzhľadom na spôsob jej doručenia – nemôže slúžiť ako dostatočne relevantný podklad pre overenie správnosti výsledku voľby starostu obce Svinia.

K hodnoteniu neplatných hlasovacích lístkov

Podľa § 182 ods. 3 zákona o voľbách volič vkladá v osobitnom priestore na úpravu hlasovacích lístkov do obálky jeden hlasovací lístok pre voľby do obecného zastupiteľstva a jeden hlasovací lístok pre voľby starostu obce. Na hlasovacom lístku pre voľby do obecného zastupiteľstva zakrúžkovaním poradových čísiel označí kandidátov, pre ktorých hlasuje. Zakrúžkovať môže najviac taký počet kandidátov, aký má byť v príslušnom volebnom obvode zvolený počet poslancov obecného zastupiteľstva.

Na hlasovacom lístku pre voľby starostu obce zakrúžkovaním poradového čísla označí jedného kandidáta, pre ktorého hlasuje. Podľa § 184 ods. 1 zákona o voľbách ak volič neoznačil zakrúžkovaním ani jedného kandidáta alebo ak označil zakrúžkovaním viac kandidátov, než má byť vo volebnom obvode zvolených poslancov obecného zastupiteľstva, alebo neoznačil zakrúžkovaním ani jedného kandidáta pre voľby starostu obce, alebo ak zakrúžkovaním označil viac ko jedného kandidáta pre voľby starostu obce, je hlasovací lístok neplatný.

Podľa § 184 ods. 2 zákona o voľbách ak je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby do obecného zastupiteľstva, sú všetky tieto hlasovacie lístky neplatné. Ak je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby starostu obce, sú všetky tieto hlasovacie lístky neplatné. Neplatné sú aj hlasovacie lístky, ktoré nie sú na predpísanom tlačive.

Podľa § 29 ods. 3 zákona o voľbách poškodenie hlasovacieho lístka alebo obálky nemá vplyv na ich platnosť. Na prečiarknutie a dopisovanie hlasovacieho lístka sa neprihliada.

Podľa § 29 ods. 4 zákona o voľbách v sporných prípadoch rozhoduje o platnosti hlasovacieho lístka a obálky okrsková volebná komisia s konečnou platnosťou. Z citovaných ustanovení zákona o voľbách vyplýva, že pre posúdenie hlasovacieho lístka ako platného, a teda na jednoznačný prejav vôle voliča zákon vyžaduje, aby volič prejavil svoju vôľu zakrúžkovaním poradového čísla ním vybraného kandidáta na starostu obce (primátora) alebo kandidáta, prípadne kandidátov na poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva.

Ústavný súd vo svojej judikatúre konštatoval, že prejav vôle voliča musí nepochybne smerovať k tomu, aby pri úprave hlasovacieho lístka pri voľbách bolo nepochybné, koho volil, a aby prejav jeho vôle smeroval k voľbe ním označeného kandidáta, a to tým, že označí kandidáta, ktorého volil. Ústavný súd každý prípad posudzuje osobitne, pričom prihliada na účel a zmysel volebného zákona, ako aj dodržiavanie princípov právneho štátu (PL. ÚS 8/08).

Zákon o voľbách posudzovanie hlasovacích lístkov upravuje spôsobom negatívnej enumerácie. Neplatný je hlasovací lístok ak volič neoznačil zakrúžkovaním ani jedného kandidáta pre voľby starostu obce, alebo ak zakrúžkovaním označil viac ako jedného kandidáta pre voľby starostu obce (§ 184 ods. 1), ak je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby starostu obce, sú všetky tieto hlasovacie lístky neplatné, neplatné sú aj hlasovacie lístky, ktoré nie sú na predpísanom tlačive (§ 184 ods. 2). Z uvedených ustanovení vyplýva, že hlasovací lístok, ktorý napĺňa čo i len jeden z dôvodov neplatnosti, nemožno považovať za platný hlasovací

lístok. Nie je rozhodujúce, ktoré z kritérií (dôvodov) neplatnosti kvalifikuje hlasovací lístok za neplatný. Rovnakú relevanciu má skutočnosť, kedy dôvod neplatnosti hlasovacieho lístku vznikol a kto ho zapríčinil.

Z § 183 zákona o voľbách vyplýva, že okrsková volebná komisia zisťuje počet platných hlasov osobitne pre voľby do obecného zastupiteľstva a osobitne pre voľby starostu obce. Zákon o voľbách v § 29 ods. 4 zveruje okrskovej volebnej komisii právomoc rozhodnúť s konečnou platnosťou o platnosti hlasovacieho lístka, uvedená právomoc však neznamená, že okrsková volebná komisia má úplnú voľnosť pri posúdení hlasovacieho lístka. V kontexte s § 184 zákona o voľbách taký hlasovací lístok, ktorý nie je označený zakrúžkovaním poradového čísla kandidáta, nemožno uznať za platný. Na tejto skutočnosti nemôže nič zmeniť fakt, že posudzovanie hlasovacích lístkov bolo prípadne benevolentnejšie u všetkých kandidátov (PL. ÚS 21/99).

Z vyhodnotenia neplatných hlasovacích lístkov vyplynuli tieto závery: Počet neplatných hlasovacích lístkov pre voľby starostu bol 80, z toho ústavný súd považoval 3 hlasovacie lístky za sporné.

V jednom prípade poradové číslo kandidáta č. 6 nie je zakrúžkované, ale je označené krížikom. Uvedené znamená, že tento spôsob označenia nezodpovedá zákonom ustanovenému spôsobu označenia hlasovacích lístkov. Tento hlasovací lístok ústavný súd nepovažoval za označený zákonom ustanoveným spôsobom, preto ho tiež považoval za neplatný (porovnaj m. m. PL. ÚS 11/2011).

V jednom prípade bolo poradové číslo kandidáta č. 8 zakrúžkované a zároveň celý hlasovací lístok bol preškrtnutý. Tento hlasovací lístok považoval ústavný súd za označený zákonom ustanoveným spôsobom, preto ho považoval za platný.

V jednom prípade bolo poradové číslo kandidáta č. 8 čiastočne zakrúžkované a zároveň bol na hlasovacom lístku označený jeden krúžok medzi poradovým č. 1 a krstným menom kandidáta s poradovým číslom 1 a jeden medzi poradovým č. 3 a krstným menom kandidáta s poradovým číslom 3. Tento hlasovací lístok považoval ústavný súd za označený zákonom ustanoveným spôsobom a považoval ho za platný hlasovací lístok pre kandidáta č. 8.

Čo sa týka posúdenia neplatných hlasovacích lístkov, ústavný súd dospel k odlišnému záveru ako miestna volebná komisia a dva neplatné hlasovacie lístky považovala za platné hlasovacie lístky pre kandidáta č. 8 – sťažovateľa. Po posúdení neplatných hlasovacích lístkov ústavným súdom z hľadiska dodržania zákonom ustanoveného spôsobu označovania kandidátov na hlasovacích lístkoch a po ich vyhodnotení ústavným súdom sa volebný výsledok kandidáta č. 6 a kandidáta č. 8 vyrovnal; obaja kandidáti na základe výsledku tohto posúdenia získali rovnaký počet hlasov, t. j. 198. Sťažovateľ v sťažnosti poukazuje aj na to, že pri sčítaní hlasov z jednej obálky boli vybraté dva hlasovacie lístky pre voľby starostu obce v prospech kandidáta č. 6. Spočiatku tieto hlasovacie lístky mali byť umiestnené s neplatnými hlasovacími lístkami a následne mali byť zaradené medzi platné hlasovacie lístky. Z uvedeného dôvodu predsedníčka miestnej volebnej komisie spočiatku odmietla podpísať zápisnicu, hoci následne ju podpísala. Na kópii zápisnice miestnej volebnej komisie je uvedený dôvod nepodpisania zápisnice: „2 hlasovacie lístky boli neuznané neplatne, lebo boli v jednej obalke 2 hlasovacie lístky na starostu obce.“

Opodstatnenosť uvedeného tvrdenia nebolo možné overiť na základe predloženej volebnej dokumentácie okrem iných aj z dôvodu, že ústavnému súdu neboli predložené použité obálky, preto nemožno porovnať počet použitých obálok s celkovým počtom odovzdaných hlasov pre kandidáta č. 6. Vzhľadom na spôsob doručenia volebnej dokumentácie považuje ústavný súd za bezpredmetné dodatočne vyžiadať predloženie použitých obálok.

	<p>K ďalším námietkam sťažovateľa</p> <p>Vzhľadom na zistené porušenie zákona o voľbách v procese úschovy volebnej dokumentácie – nakladaním s volebnou dokumentáciou v rozpore s § 39 ods. 3 zákona o voľbách a vzhľadom na rovnosť hlasov, ktorú zistil ústavný súd po prepočítaní platných hlasovacích lístkov a posúdení neplatných hlasovacích lístkov – bolo bez právneho významu zaoberať sa ďalšími námietkami sťažovateľa týkajúcimi sa porušenia volebného moratória a nezákonnosti v procese hlasovania.</p> <p>K nedoručeniu sťažnosti odporcovi</p> <p>Ústavný súd doručil odporcovi uznesenie o prijatí sťažnosti sťažovateľa a vyžiadal si od obce Svinia volebnú dokumentáciu. Vzhľadom na spôsob doručenia volebnej dokumentácie a na výsledok prepočítania hlasovacích lístkov ústavný súd nedoručoval odporcovi samotnú sťažnosť s výzvou na vyjadrenie sa k nej, keďže tento procesný postup stratil svoje opodstatnenie. Na základe uvedených skutočností ústavný súd dospel k záveru, že došlo k porušeniu zákonnosti v procese uschovania volebnej dokumentácie – porušeniu § 39 ods. 3 zákona o voľbách, podľa ktorého do ostatných volebných dokumentov môžu nahliadať len súd a orgán činný v trestnom konaní, preto predložená volebná dokumentácia má zníženú hodnovernosť a nemôže byť dostatočne relevantným podkladom pre overenie správnosti výsledku voľby starostu obce Svinia.</p> <p>Ústavný súd tiež dospel k záveru o porušení zákonnosti v procese zisťovania výsledkov volieb – po prepočítaní hlasovacích lístkov a vyhodnotení neplatných hlasovacích lístkov ústavný súd zistil, že sťažovateľ a odporca získali rovnaký počet hlasov.</p> <p>Ústavný súd konštatuje, že v súhrne ide o také závažné porušenia zákona o voľbách, ktoré sú v príčinnej súvislosti so zisteným výsledkom volieb. V dôsledku uvedenej skutočnosti vzniká dôvodná pochybnosť o tom, či výsledok volieb starostu obce Svinia odráža skutočnú vôľu voličov.</p> <p>Ústavný súd sa musí pri tomto type konania (konanie vo volebných veciach) vzhľadom na jeho účel, ktorým je predovšetkým verejný záujem na tom, aby výsledok volieb odrážal skutočnú vôľu voličov, a bol teda zachovaný základný predpoklad fungovania demokratického štátu, riadiť princípom materiálneho chápania ochrany ústavnosti, a vyrovnáť sa tak s každým zisteným a zároveň relevantným porušením zákonnosti alebo ústavnosti volebného procesu.</p> <p>Ústavný súd vzhľadom na uvedené uplatnil svoju právomoc vyplývajúcu z § 63 ods. 1 písm. b) zákona o ústavnom súde a vyhlásil voľby starostu obce Svinia konané 10. novembra 2018 za neplatné.</p> <p><u>Ústavný súd rozhodol:</u></p> <p>Voľby starostu obce Svinia konané 10. novembra 2018 vyhlasuje za neplatné.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EŠLP a iných súdov</p>	<p>PL. ÚS 1/07 PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99, PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 82/07, PL. ÚS 11/2011</p> <p>PL. ÚS 20/2011</p> <p>PL. ÚS 118/07, PL. ÚS 11/2011</p>

	PL. ÚS 78/2011 PL. ÚS 12/2015
súvisiace právne predpisy	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
klúčové slová	voľby-zisťovanie výsledkov volieb voľby-hlasovacie lístky voľby-neplatnosť voľby-voľby do orgánov obcí a miest volebné právo

spisová značka	PL. ÚS 57/2018
populárny názov	porušenie volebného moratória
sudca spravodajca	Milan Lalič
druh konania	konanie vo volebných veciach - do orgánov miestnej samosprávy
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	09.01.2019
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov
analytická právna veta	<p>Aktivity odporkyne ako kandidátky na funkciu starostu obce spočívajúce v prečítaní príspevku v obecnom rozhlase, ktorým explicitne a adresne oslovila voličov s inštrukciou, koho voliť za starostu a poslancov obecného zastupiteľstva, smerom k voličom v čase kratšom ako 48 hodín pred začiatkom volieb nemožno hodnotiť inak ako hrubé porušenie § 2 ods. 2 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.</p> <p>Odporkyňa svojím postupom v čase moratória narušila aj zásadu rovnosti šancí kandidátov na post starostu, a to nielen z hľadiska času vyhradeného na predvolebnú kampaň, keďže ostatní kandidáti už nemali reálnu možnosť reagovať na informácie uvedené v prejave prečítanom v čase moratória, a to ani keď boli prečítané deň pred moratóriom, pretože ďalší deň už začínalo moratórium, ale zásadu rovnosti šancí narušila aj z hľadiska prostriedkov vedenia predvolebnej kampane, keď odporkyňa, ako v predvolebnom čase aktuálne úradujúca starostka, využila na svoju propagáciu prostriedky (obecný rozhlas), ktoré ostatní kandidáti k dispozícii nemali a ani nepreukázala, žeby im v záujme zachovania rozumnej miery kompromisu a vyváženia rovnosti šancí tieto prostriedky na uvedený účel ponúkla, pričom tieto prostriedky z hľadiska ich povahy boli spôsobilé osloviť a „zastihnúť“ všetkých voličov (obecný rozhlas šírený po celej obci).</p>
skutkový stav a základné fakty	<p>Sťažovateľ namieta neústavnosť a nezákonnosť volieb starostu obce Tichý Potok z dôvodu závažného porušenia zákonných ustanovení o zákaze vedenia predvolebnej kampane v čase kratšom ako 48 hodín pred začiatkom volieb (volebné moratórium), a to konkrétne ustanovenia § 2 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o volebnej kampani“).</p> <p>Sťažovateľ svoje tvrdenie odôvodňuje tým, že k porušeniu volebného moratória došlo tým, že v popoludňajších hodinách 8. novembra 2018, t. j. už v čase volebného moratória, odporkyňa ako úradujúca starostka obce Tichý Potok, ktorá na tento post v napádaných voľbách opätovne kandidovala, a to ako kandidátka Kresťanskodemokratického hnutia, na hlasovacom lístku pod</p>

	<p>poradovým č. 2, v obecnom rozhlase predniesla agitačný predvolebný prejav, ktorým propagovala svoju osobu, ako aj kandidátov Kresťanskodemokratického hnutia na post poslancov v obecnom zastupiteľstve a vyslovene vyzývala občanov obce, aby ich aj ju volili.</p> <p>Z uvedeného dôvodu občania obce Tichý Potok podali na príslušnom obvodnom oddelení Policajného zboru podnet z dôvodu podozrenia zo spáchania priestupku odporkyňou v zmysle § 20 ods. 1 písm. a) zákona o volebnej kampani, podľa ktorého „Priestupku sa dopustí ten, kto po uplynutí času podľa § 2 ods. 2 na verejne prístupnom mieste propaguje politickú stranu alebo kandidáta vo voľbách, najmä slovnými prejavmi, umiestňovaním volebných plagátov alebo poskytovaním vecných darov“. V rámci konania vo veci označeného podnetu starostka obce príslušníkom polície osobne vydala úplný písomný text svojho prejavu, ktorý predniesla v popoludňajších hodinách dňa 8. novembra 2018.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>V rámci dokazovania ústavný súd vykonal dôkaz oboznámením sa s príslušným priestupkovým spisom, z ktorého vyplýva, že oznamovateľkou podozrenia o spáchaní priestupku na úseku zákona o volebnej kampani bola nevesta sťažovateľa, obyvateľka obce Tichý Potok, ktorá sa o postupe odporkyne v čase volebného moratória dozvedela od dvoch svedkýň taktiež obyvateľiek obce, a následne sa započutím odporkyňou do obecného rozhlasu čítaného textu sama o tomto jej postupe presvedčila.</p> <p>Podľa čl. 129 ods. 2 ústavy ústavný súd rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb...) do orgánov územnej samosprávy...</p> <p>Podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže a) vyhlásiť voľby za neplatné, b) zrušiť napadnutý výsledok volieb, c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený, d) sťažnosť zamietnuť.</p> <p>Podľa § 63 ods. 2 zákona o ústavnom súde v prípadoch uvedených v odseku 1 písm. a) až c) ústavný súd rozhoduje nálezom.</p> <p>Podľa § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani volebná kampaň na účely tohto zákona je akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí, kandidátov a tretích strán podľa § 8, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety.</p> <p>Podľa § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani volebná kampaň začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a končí 48 hodín pred dňom konania volieb.</p> <p>Sťažovateľom napádané komunálne voľby sa konali 10. novembra 2018 (sobota) so začiatkom o 7.00 h, takže predvolebné moratórium v zmysle citovaného ustanovenia zákona o volebnej kampani začalo o 7.00 h 8. novembra 2018 (štvrtok), pričom v tento deň malo podľa sťažovateľa dôjsť v popoludňajších hodinách ku konaniu odporkyne nezlučiteľnému so zásadami imperatívu neviest' predvolebnú agitáciu v čase kratšom ako 48 hodín pre začiatkom volieb.</p> <p>Podstatou predvolebnej kampane je dostať do dispozičnej sféry voliča informácie o vo voľbách kandidujúcich jednotlivcoch (kandidátoch) alebo politických stranách a politických hnutiach so zámerom ovplyvniť mienku voliča a jeho konečné rozhodnutie odovzdať im svoj hlas. Volebná kampaň teda spočíva v aktívnom sprístupňovaní a šírení týchto „mienkotvorných“ informácií smerom k voličom, t. j. v činorodej iniciatíve buď politickej strany alebo nezávislého kandidáta, prípadne iných subjektov zúčastňujúcich sa na volebnom procese, ktorá je zameraná na aktívne šírenie, zverejňovanie, resp. propagovanie či už kandidujúcej politickej strany ako takej, alebo jej kandidáta, prípadne</p>

nezávislého kandidáta, spôsobom slúžiacim na jej (jeho) podporu (prospech) alebo aj neprospech protikandidáta s cieľom aktívne ovplyvňovať formovanie názoru voličov na volené funkcie, ktorý by sa mal premietnuť do odovzdania voličského hlasu v prospech toho-ktorého kandidáta, resp. politickej strany (koalície) alebo politického hnutia (podobne napr. PL. ÚS 33/2014).

Uvedená predvolebná aktivita na podporu vo voľbách kandidujúcich subjektov však nie je žiaduca v čase bezprostredne pred začiatkom volieb, označovanom ako volebné moratórium, ktoré začína 48 hodín pred samotným začiatkom volieb a ktorého poslaním je relatívne upokojiť vyhrotený predvolebný boj a vyhrotenú atmosféru atakujúcu voliča s cieľom získať jeho priazeň pre toho-ktorého kandidáta alebo politickú stranu, a to tak, aby sa voličovi poskytol priestor v pokoji a bez emočného nátlaku (obdobie predvolebného kľudu) rozhodnúť sa, komu odovzdá svoj hlas.

Počas celej doby predvolebnej kampane by všetky vo voľbách sa o priazeň voliča uchádzajúce subjekty mali mať zaručenú rovnosť šancí osloviť voliča, a to rovnosť ponímanú v zmysle identického rozsahu možností, foriem, spôsobov i času na prezentáciu, propagáciu i šírenie informácií o svojich protežantoch tak, aby súper i ešte v rámci predvolebnej kampane mali možnosť na tieto informácie zákonným spôsobom adekvátne reagovať.

Podstata námietky sťažovateľa spočíva v jeho konštatovaní, že odporkyňa svojím postupom, keď v čase predvolebného kľudu, t. j. v čase volebného moratória, prečítala v obecnom rozhlase agitáciu v prospech svojej osoby, ako aj v prospech kandidátov na poslancov obecného zastupiteľstva kandidujúcich za určitú jednu a tú istú politickú stranu, nezákonne narušila komfortnú zónu kľudu voliča v štádiu, keď sa volič rozhoduje a formuje si svoj volebný názor, ktorý sa vo volebnej miestnosti zhmotní v odovzdaní jeho voličského hlasu.

Naproti tomu podstata obrannej argumentácie odporkyne, ktorá sťažovateľom tvrdené pochybenie priznala, je založená na tvrdení, že nie každé narušenie volebného moratória môže, resp. by mohlo mať za následok ovplyvnenie vyhlásených výsledkov volieb, pričom na svoj prípad vzťahuje argumentáciu z judikatúry ústavného súdu v zmysle ktorej „... za porušenie volebného moratória možno považovať len takú situáciu, keď je verejnosti prvýkrát aktívne sprístupnená (nová) informácia o kandidátovi alebo kandidujúcej politickej strane v čase volebného moratória, t. j. situáciu, keď mal volič možnosť prvýkrát sa objektívne s touto informáciou oboznámiť až v čase volebného moratória“ (PL. ÚS 15/2013), pričom podľa odporkyne ňou v spornom prejave uvádzané informácie neboli pre voliča novinkou (novotou), pretože tento prejav prečítala v obecnom rozhlase aj deň pred volebným moratóriom, a teda volič sa ich v čase moratória nedozvedel po prvýkrát, neboli pre neho nové, a teda neboli spôsobilé ovplyvniť jeho volebnú mienku a rozhodnutie.

Vzhľadom na uvedené zistenia vyhodnotením všetkých skutočností, ktoré vyšli najavo, ústavný súd dospel k záveru, že nie je možné uveriť tvrdeniam odporkyne, a to z viacerých dôvodov. Odporkyňa nerozporuje tvrdenie sťažovateľa, že v čase volebného moratória prečítala v obecnom rozhlase agitačný prejav, a to tak v prospech svojej osoby, ako aj v prospech kandidátov na poslancov obecného zastupiteľstva kandidujúcich za Kresťanskodemokratické hnutie, avšak jej tvrdenie, že toto jej konanie nenadobudlo rozmery takej nezákonnosti, ktorá by mohla ovplyvniť výsledok volieb, z ústavnoprávneho hľadiska neobstojí. Odporkyňa svojím konaním porušila pravidlá vedenia volebnej kampane vo viacerých jej aspektoch. V prvom rade odporkyňa sama priznala, že dotknutý (identický) prejav, resp. príspevok čítala v obecnom rozhlase aj v čase regulárnej predvolebnej kampane, a to deň pred moratóriom, takže ak v tomto čase predvolebnej kampane informácie obsiahnuté v tomto príspevku považovala odporkyňa za hodné a spôsobilé ovplyvniť vôľu voliča, inými slovami, ak bol dotknutý príspevok v čase kampane hodný statusu predvolebnej agitácie, nie je dôvod tento status spochybňovať len preto, že bol

prečítaný v čase moratória.

V uvedenej súvislosti neprináleží identifikovať sa ani s argumentáciou odporkyne, že tento jej predvolebný príspevok neobsahoval pre voliča nové informácie, preto nemohlo byť moratórium porušené závažným spôsobom až na úroveň jeho ústavnej neutržateľnosti. V tomto smere aj odporkyňou použitá judikatúra ústavného súdu (PL. ÚS 15/2013) je totižto aplikovateľná na úplne iný prípad vedenia predvolebnej kampane, a to na predvolebnú kampaň vedenú formou bilbordov, ktoré ostávajú zverejnené (t. j. nie sú odstránené) aj po skončení času predvolebnej kampane, a teda volič môže byť s nimi konfrontovaný aj v čase moratória a častokrát aj dlho po skončení volieb, takže informácia voličovi sprostredkovaná prostredníctvom bilbordov nie je informáciou novou, ide však o formu pasívnej predvolebnej kampane, samozrejme, okrem prípadu, ak by bol bilbord inštalovaný až v čase moratória (napr. PL. ÚS 1/2011), to ale nie je prípad riešený v rozhodnutí ústavného súdu, ktorého sa odporkyňa dovoláva. V danom posudzovanom prípade bola totižto kampaň vedená odporkyňou v čase moratória jej aktívnym konaním, a to prečítaním príspevku v obecnom rozhlase, ktorým explicitne a adresne oslovila voličov s inštrukciou, koho voliť za starostu a poslancov obecného zastupiteľstva.

Napokon je nutné podotknúť, že odporkyňa svojím postupom v čase moratória narušila aj zásadu rovnosti šancí kandidátov na post starostu, a to nielen z hľadiska času vyhradeného na predvolebnú kampaň, keďže ostatní kandidáti už nemali reálnu možnosť reagovať na informácie uvedené v prejave prečítanom v čase moratória, a to ani keď boli prečítané deň pred moratóriom, pretože ďalší deň už začínalo moratórium, ale zásadu rovnosti šancí narušila aj z hľadiska prostriedkov vedenia predvolebnej kampane, keď odporkyňa, ako v predvolebnom čase aktuálne úradujúca starostka, využila na svoju propagáciu prostriedky (obecný rozhlas), ktoré ostatní kandidáti k dispozícii nemali a ani nepreukázala, žeby im v záujme zachovania rozumnej miery kompromisu a vyváženia rovnosti šancí tieto prostriedky na uvedený účel ponúkla, pričom tieto prostriedky z hľadiska ich povahy boli spôsobilé osloviť a „zastihnúť“ všetkých voličov (obecný rozhlas šírený po celej obci). Napokon sa žiada podotknúť, že za predvolebnú kampaň sa nepovažuje len kampaň, za ktorú sa „platí úhrada“, tak ako to dôvodí odporkyňa, pretože ustanovenie § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani uvádza, že kampaňou je aktivita, za ktorú sa „... obvykle platí úhrada...“, teda z doslovného výkladu tohto ustanovenia vyplýva, že zaplatenie úhrady nie je zakaždým nevyhnutnou podmienkou, aby určitú aktivitu smerujúcu k propagácii činnosti, cieľov a programu kandidátov pre účely získania volenej funkcie bolo možné považovať za predvolebnú kampaň, je to teda len predpoklad so sporadickým účinkom.

Právomoc ústavného súdu zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (napr. sp. zn. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99). Inými slovami, nie každé porušenie zákona o voľbách vyvoláva nevyhnutne neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta. Ústavný súd každý prípad posudzuje materiálne. Neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta môže spôsobiť len také závažné porušenie zákona o voľbách (v súčasnosti zákona o volebnej kampani, pozn.), ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov (napr. PL. ÚS 73/07).

Vzhľadom na uvedené, ako aj vzhľadom na svoju judikatúru (PL. ÚS 64/07) ústavný súd konštatuje, že aktivity odporkyne ako kandidátky na funkciu starostu obce smerom k voličom v čase kratšom ako 48 hodín pred začiatkom volieb nemožno hodnotiť inak ako hrubé porušenie § 2 ods. 2 zákona o volebnej

	<p>kampani.</p> <p>Základným predpokladom na zrušenie výsledku volieb je preukázanie takých porušení volebného zákonodarstva, ktoré odôvodňujú záver o inom výsledku volieb (PL. ÚS 50/99, PL. ÚS 32/03). V okolnostiach danej veci ústavný súd však konštatuje, že povaha zisteného hrubého porušenia zákona o volebnej kampani neumožňuje v tomto prípade presne kvantifikovať jeho vplyv na výsledok volieb, preto vychádzajúc zo všetkých uvedených skutočností, rešpektujúc princíp materiálneho chápania ochrany ústavnosti, ústavný súd o sťažnosti sťažovateľa vo veci namietanej neústavnosti a nezákonnosti označených volieb rozhodol podľa § 63 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde tak, že ich vyhlásil za neplatné, tak ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto rozhodnutia.</p> <p><u>Ústavný súd rozhodol:</u></p> <p>Voľby starostu obce Tichý Potok, konané 10. novembra 2018 vyhlasuje za neplatné.</p> <p>Sťažovateľovi priznáva právo na úhradu trov právneho zastúpenia v sume 325,42 €, ktorú je mu odporkyňa povinná vyplatiť na účet jeho právneho zástupcu do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.</p>
použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESEK a iných súdov	<p>PL. ÚS 33/2014</p> <p>PL. ÚS 15/2013</p> <p>PL. ÚS 1/2011</p> <p>PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99</p> <p>PL. ÚS 73/07</p> <p>PL. ÚS 64/07</p>
súvisiace právne predpisy	zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov
klúčové slová	voľby-volebné moratórium voľby-voľby do orgánov obcí a miest voľby-volebná kampaň

spisová značka	PL. ÚS 62/2018
populárny názov	overovanie výsledkov volieb
sudca spravodajca	Ivetta Macejková
druh konania	konanie vo volebných veciach - do orgánov miestnej samosprávy
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	23.01.2019
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
analytická právna veta	Voľby môžu byť v zmysle judikatúry ústavného súdu (a tiež podľa teórie ústavného práva) spochybnené v zásade tromi spôsobmi, a to tým, že došlo k

	<p>volebnej chybe (napr. nesprávne sčítanie hlasov a iné číselné omyly), k volebnému deliktu (úmyselne nesprávne sčítanie alebo iné falšovanie volieb počas ich priebehu) alebo k neprípustnému ovplyvňovaniu výsledku hlasovania.</p> <p>Vzhľadom na zistenú volebnú chybu spôsobenú nesprávnym sčítaním platných hlasov ústavný súd uplatnil svoju právomoc vyplývajúcu z čl. 129 ods. 2 ústavy a § 63 ods. 1 písm. c) zákona o ústavnom súde zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený.</p>
<p>skutkový stav a základné fakty</p>	<p>Sťažovateľka bola nezvolenou kandidátkou na poslankyňu obecného zastupiteľstva, ktorá vo volebnom obvode Stará Myjava získala 193 hlasov. V sťažnosti sťažovateľka označila aj kandidáta, proti ktorému sťažnosť smeruje a ktorým je Štefan Nemeč, ktorý bol posledným zvoleným poslancom do sedemmiestneho obecného zastupiteľstva s rovnakým počtom získaných hlasov (193) ako sťažovateľka, ktorá je podľa oficiálnych výsledkov volieb prvou náhradníčkou.</p> <p>Podstatou sťažnosti sťažovateľky je namietaná neústavnosť a nezákonnosť volieb poslancov Obecného zastupiteľstva obce Stará Myjava konaných 10. novembra 2018, a to z dôvodu namietaného nesprávneho postupu miestnej volebnej komisie, ktorá porušila ustanovenie § 189 ods. 3 volebného zákona, keď pri rovnosti platných hlasov nezávislého kandidáta (zvolený poslanec) a kandidáta politickej strany (sťažovateľka) neurčila poslanca obecného zastupiteľstva žrebom. Sťažovateľka tiež namieta nesprávne posúdenie platnosti, resp. neplatnosti hlasov, a tým aj nesprávne sčítanie hlasov, ktoré mohlo ovplyvniť výsledok volieb.</p>
<p>z odôvodnenia</p>	<p>Podľa § 63 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“) ústavný súd môže a) vyhlásiť voľby za neplatné, b) zrušiť napadnutý výsledok volieb, c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený, d) sťažnosť zamietnuť.</p> <p>Podľa § 63 ods. 2 zákona o ústavnom súde v prípadoch uvedených v odseku 1 písm. a) až c) ústavný súd rozhoduje nálezom.</p> <p>Podľa § 189 ods. 1 volebného zákona za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode v poradí najviac platných hlasov.</p> <p>Podľa § 189 ods. 2 volebného zákona ak vo volebnom obvode získajú viacerí kandidáti tej istej politickej strany alebo koalície rovnaký počet platných hlasov, je zvolený za poslanca obecného zastupiteľstva kandidát v poradí uvedenom na kandidátnej listine príslušnej politickej strany alebo koalície.</p> <p>Podľa § 189 ods. 3 volebného zákona ak vo volebnom obvode získajú viacerí kandidáti viacerých politických strán, koalícií alebo nezávislí kandidáti rovnaký počet platných hlasov, miestna volebná komisia určí z nich poslanca obecného zastupiteľstva žrebom.</p> <p>Právomoc ústavného súdu zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb. Zistené porušenia musia byť preukázané a spôsobilé priamo ovplyvniť výsledok volieb (napr. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS</p>

50/99, PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 18/07, PL. ÚS 19/07, PL. ÚS 82/07). Inými slovami, nie každé porušenie volebného zákona vyvoláva nevyhnutne neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta. Ústavný súd každý prípad posudzuje materiálne, prihliada pritom tak na účel a zmysel volebného zákona, ako aj na princípy uznávané demokratickými štátmi. Neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta môže spôsobiť len také závažné porušenie volebného zákona, ktoré už spochybňuje výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov.

Porušenie volebného zákona musí dosahovať takú intenzitu, ktorá v príčinnej súvislosti má za následok nezákonnosť volieb, resp. nezákonnosť ich výsledku (PL. ÚS 14/99, PL. ÚS 32/03).

Ústavný súd musí pri tomto type konania (konanie vo volebných veciach) vzhľadom na jeho účel, ktorým je predovšetkým verejný záujem na tom, aby výsledok volieb odrážal skutočnú vôľu voličov a bol zachovaný základný predpoklad fungovania demokratického štátu, riadiť princípom materiálneho chápania ochrany ústavnosti, a vysporiadať sa tak s každým zisteným a zároveň relevantným porušením zákonnosti alebo ústavnosti volebného procesu (PL. ÚS 96/07).

Voľby môžu byť v zmysle judikatúry (PL. ÚS 98/07) ústavného súdu (a tiež podľa teórie ústavného práva) spochybnené v zásade tromi spôsobmi, a to tým, že došlo k volebnej chybe (napr. nesprávne sčítanie hlasov a iné číselné omyly), k volebnému deliktu (úmyselne nesprávne sčítanie alebo iné falšovanie volieb počas ich priebehu) alebo k neprípustnému ovplyvňovaniu výsledku hlasovania (oblasť nekalej volebnej súťaže a použitých prostriedkov volebnej kampane).

Výzvou z 22. novembra 2018 si ústavný súd v súlade s § 62 zákona o ústavnom súde vyžiadal volebnú dokumentáciu vrátane hlasovacích lístkov a všetkých zápisníc.

Z volebnej dokumentácie vyplynulo, že pri voľbách poslancov obecného zastupiteľstva nastala skutočnosť, ktorú upravuje § 189 ods. 3 volebného zákona a v zmysle ktorého ak vo volebnom obvode získajú viacerí kandidáti viacerých politických strán, koalícií alebo nezávislí kandidáti rovnaký počet platných hlasov, miestna volebná komisia určí z nich poslanca obecného zastupiteľstva žrebom. V poradí posledný zvolený poslanec obecného zastupiteľstva Štefan Nemeč (odporca) bol nezávislým kandidátom a podľa oficiálnych výsledkov volieb získal 193 platných hlasov, pričom Anna Zmeková (sťažovateľka) bola kandidátkou Slovenskej národnej strany a získala taktiež 193 platných hlasov. Ako však ústavný súd zistil, v predloženej volebnej dokumentácii sa nenachádzala žiadna zmienka ani záznam o uskutočnení žrebu medzi odporcom a sťažovateľkou.

Ústavný súd po prepočítaní platných hlasovacích lístkov zistil, že sťažovateľka, ktorá bola v poradí prvou náhradníčkou do obecného zastupiteľstva získala 195 hlasov a Štefan Nemeč 194 hlasov.

Úprava overovania volieb je alternatívne založená na predpoklade objektívnej príčinnej súvislosti medzi volebnou vadou a zložením zastupiteľského zboru alebo aspoň možnej príčinnej súvislosti (princíp potencionalnej kauzality). Z toho treba vyvodiť, že rozhodnutie voličov ako suveréna môže ústavný súd zmeniť len vo výnimočných prípadoch, keď vady volebného procesu spôsobili alebo mohli preukázateľne spôsobiť, že (by) voliči rozhodli inak a bol (by) zvolený iný kandidát. Podstatné však je, že zrušenie výsledkov volieb alebo vyhlásenie volieb za neplatné nemožno brať ako trest za porušenie volebného zákona, ale ako prostriedok na zaistenie legitimity zvoleného orgánu (PL. ÚS 12/2015).

Základným právnym rámcom upravujúci prípravu, priebeh a zisťovanie

	<p>výsledkov volieb poslancov do obecného zastupiteľstva je volebný zákon, ktorý v § 189 ods. 1 upravuje, že za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode v poradí najviac platných hlasov.</p> <p>Z výsledkov prepočítania hlasov kandidátov na funkciu poslancov obecného zastupiteľstva, ktoré uskutočnil ústavný súd, vyplýva, že sťažovateľka Anna Zmeková s počtom získaným platných hlasov 195 sa zaradila na posledné (siedme) miesto platne zvolenej poslankyne obecného zastupiteľstva, a to namiesto Štefana Nemca s počtom získaných platných hlasov 194, ktorý sa umiestnil na ôsmom, (nezvoliteľnom) mieste, respektíve na prvom poradovom mieste náhradníka z kandidátov, ktorí už neboli zvolení za poslancov podľa počtu získaných platných hlasov. Podľa týchto zistení ústavného súdu teda k rovnosti hlasov medzi sťažovateľkou a odporcom nedošlo, a preto žreb podľa § 189 ods. 3 volebného zákona nebol potrebný.</p> <p>Pri prepočítaní platných hlasov ostatných zvolených poslancov obecného zastupiteľstva zistil ústavný súd aj ďalšie zrejme nesprávne sčítania hlasov, tieto však nemajú vplyv na zvolenie týchto kandidátov za poslancov obecného zastupiteľstva a legitimitu ich poslaneckého mandátu.</p> <p>Vzhľadom na zistenú volebnú chybu spôsobenú nesprávnym sčítaním platných hlasov ústavný súd uplatnil svoju právomoc vyplývajúcu z čl. 129 ods. 2 ústavy a § 63 ods. 1 písm. c) zákona o ústavnom súde zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený. Na základe tejto právomoci zrušil rozhodnutie okresnej volebnej komisie v zápisnici o voľbách poslancov do Obecného zastupiteľstva obce Stará Myjava týkajúce sa pôvodne uvedeného dosiahnutého volebného výsledku Štefana Nemca, nezávislého kandidáta (194 hlasov), a namiesto neho vyhlásil za riadne zvolenú poslankyňu Obecného zastupiteľstva obce Stará Myjava sťažovateľku Annu Zmekovú so skutočne zisteným volebným výsledkom 195 platných hlasov.</p> <p>Nadobudnutím právoplatnosti tohto nálezu, ku ktorému dôjde jeho doručením účastníkom konania, zaniká/vzniká dotknutým osobám mandát poslanca Obecného zastupiteľstva obce Stará Myjava.</p> <p><u>Ústavný súd rozhodol:</u></p> <p>Zrušuje rozhodnutie miestnej volebnej komisie o výsledku volieb do Obecného zastupiteľstva v obci Stará Myjava z 10. novembra 2018 v časti týkajúcej sa poslanca Štefana Nemca a vyhlasuje Annu Zmekovú za riadne zvolenú poslankyňu do Obecného zastupiteľstva obce Stará Myjava.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EStP a iných súdov</p>	<p>PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 50/99, PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 18/07, PL. ÚS 19/07, PL. ÚS 82/07 PL. ÚS 14/99, PL. ÚS 32/03</p> <p>PL. ÚS 98/07</p> <p>PL. ÚS 12/2015</p>
<p>súvisiace právne predpisy</p>	<p>zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov</p>
<p>kľúčové slová</p>	<p>voľby-volebné výsledky voľby-zisťovanie výsledkov volieb voľby-voľby do orgánov obcí a miest</p>

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.