



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 20/2023-19

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského (sudca spravodajca) o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade čl. I, čl. II v časti zodpovedajúcej § 9 ods. 6 druhej vete zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a čl. III zákona č. 239/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony, s Ústavou Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 10. októbra 2023 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade čl. I, čl. II v časti zodpovedajúcej § 9 ods. 6 druhej vete zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a čl. III zákona č. 239/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony (ďalej len „napadnutý zákon“), s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 3, čl. 127 ods. 4 ústavy.

2. Navrhovateľka nesúlad čl. I a čl. III napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy vyvodzuje z porušenia pravidiel legislatívneho procesu.

3. Argumentuje, že predmetom úpravy čl. I napadnutého zákona sú viaceré zmeny a doplnenia Správneho súdneho poriadku ako komplexného procesného kódexu upravujúceho oblasť tzv. správneho súdnictva. S ohľadom na povahu a význam Správneho súdneho poriadku v kontexte

základného práva zaručeného čl. 46 ods. 2 ústavy jeho zmeny a doplnenia by mali byť predmetom riadneho legislatívneho procesu poskytujúceho dostatočný čas na odbornú a verejnú diskusiu, ktorého súčasťou je aj pripomienkové konanie. Napadnutý zákon bol predložený na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky ako vládny návrh zákona Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky v riadnom legislatívnom konaní. V druhom čítaní však bolo k čl. I prijatých 36 pozmeňujúcich a doplňujúcich bodov z celkových 42 novelizačných bodov, čím v podstate došlo k prepísaniu takmer celého pôvodného návrhu novely Správneho súdneho poriadku. Dotknuté subjekty nemohli v rámci medzirezortného pripomienkového konania predložiť zákonodarcovi svoje pripomienky k takto výrazne zmenenému obsahu právnej úpravy, v dôsledku čoho bola schválená bez širšej debaty medzi odbornou verejnosťou, resp. medzi osobami, ktoré sú napadnutými ustanoveniami dotknuté.

4. Súčasťou napadnutého zákona je aj čl. III, ktorý bol ako celok doplnený do návrhu zákona na základe doplňujúceho a pozmeňujúceho návrhu poslanca v druhom čítaní. Predmetom jeho úpravy je novela zákona o súdoch zavádzajúca nový systém tvorby notárskeho rozvrhu. Táto právna úprava nebola súčasťou vládneho návrhu zákona a ani predmetom medzirezortného pripomienkového konania. Článok III napadnutého zákona zároveň nenapĺňa pravidlo obsahovej akcesority s pôvodným návrhom zákona, keďže prekračuje jeho obsahový a vecný rámec. Rovnako nie je možné identifikovať ani úzky vzťah účelu zavedenia nového systému notárskeho rozvrhu s fundamentálnym účelom vládneho návrhu zákona, ktorý je vyjadrený predovšetkým v dôvodovej správe. Schválenie čl. III napadnutého zákona teda vykazuje známky rozporu s § 94 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a naráža aj na procedurálne limity § 6 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.

5. Nedodržanie zákonom predpísaného procesu prijímania predmetnej právnej úpravy navyše malo významný vplyv aj na jej vecné nedostatky, najmä na určitosť, zrozumiteľnosť a systémovosť textu právnej úpravy, ako aj na nedodržanie požiadaviek právnej istoty.

6. Navrhovateľka namietala tiež nesúladi čl. II napadnutého zákona v časti zodpovedajúcej § 9 ods. 6 druhej vety zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti zo škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o zodpovednosti za škodu“) s čl. 13 ods. 4 ústavy, čl. 46 ods. 3 ústavy a čl. 127 ods. 4 ústavy.

7. Druhá veta § 9 ods. 6 zákona o zodpovednosti za škodu vylučuje možnosť uplatnenia nároku na náhradu škody spočívajúcej v náhrade nemajetkovej ujmy v nasledujúcich prípadoch: (i) súd v správnom súdnictve v konaní o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy rozhodoval o primeranom finančnom zadosťučinení (§ 242 v spojení s § 250 ods. 3 Správneho súdneho poriadku), (ii) ústavný súd v konaní o ústavnej sťažnosti rozhodoval o primeranom finančnom zadosťučinení (čl. 127 ods. 1 v spojení s ods. 3 ústavy) alebo (iii) Európsky súd pre ľudské práva v konaní o porušení práva na prejednanie veci v primeranej lehote rozhodoval o spravodlivom zadosťučinení (čl. 34 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd). Nárok na náhradu škody je v týchto prípadoch vylúčený v rozsahu nemajetkovej ujmy spôsobenej skutočnosťami, ktoré pri tomto rozhodovaní mohli byť zohľadnené, a to aj v prípade, ak zohľadnené neboli z dôvodu na strane poškodeného.

8. Navrhovateľka argumentuje, že čl. II napadnutého zákona do ustanovenia zákona o zodpovednosti za škodu upravujúceho nesprávny úradný postup doplnil nový odsek, konkrétne § 9 ods. 6 zákona o zodpovednosti za škodu, ktorý nesprávne stotožňuje inštitút náhrady nemajetkovej ujmy ako jednej z foriem náhrady škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom pri výkone verejnej moci s inštitútom primeraného finančného zadosťučinenia, resp. spravodlivého zadosťučinenia. Tieto inštitúty nemožno chápať ako duplicitné, a to predovšetkým vzhľadom na rozdielny predmet a účel konania o individuálnych sťažnostiach týkajúcich sa porušenia ľudských práv pred ústavným súdom a Európskym súdom pre ľudské práva a konania o nároku na náhradu škody podľa zákona o zodpovednosti škodu. Medzi inštitútom primeraného finančného zadosťučinenia priznaného v konaní o ústavnej sťažnosti a náhradou škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom pri výkone verejnej moci rozlišuje aj samotná ústava v čl. 127 ods. 4. K vnímaniu týchto dvoch mechanizmov ako samostatných a navzájom sa dopĺňajúcich inštitútov právneho poriadku Slovenskej republiky sa priklonil aj Európsky súd pre ľudské práva.

9. Ústavne problematickou je aj skutočnosť, že pre vylúčenie nároku na náhradu škody spočívajúcej v náhrade nemajetkovej ujmy v zmysle § 9 ods. 6 zákona o zodpovednosti za škodu nie je rozhodujúce, či príslušný súdny orgán poškodenej osobe primerané finančné zadosťučinenie, resp. spravodlivé zadosťučinenie aj skutočne priznal, a to bez ohľadu na dôvody prípadného nepriznania. Zákonodarca pritom neprihliadol na rozličné predpoklady „úspešnosti“ sťažovateľa, resp. poškodeného v príslušných konaniach. Nie každé pochybenie orgánu verejnej moci, ktoré by mohlo zakladať nárok na náhradu škody podľa zákona o zodpovednosti za škodu, musí dosiahnuť aj intenzitu zásahu do niektorého z práv a zo slobôd garantovaných ústavou či medzinárodnou zmluvou. Znenie § 9 ods. 6 zákona o zodpovednosti za škodu však na takúto situáciu nereflektuje a dokonca aj v tomto prípade vylučuje právo na náhradu škody spočívajúcej v náhrade nemajetkovej ujmy.

10. Cieľ zákonodarcu deklarovaný v dôvodovej správe k vládnomu návrhu zákona vo vzťahu k predmetnej právnej úprave nie je legitímny, keďže vychádza z nesprávneho, ústavne nekonformného chápania vzájomného vzťahu medzi inštitútom náhrady nemajetkovej ujmy ako jednej z foriem náhrady škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom pri výkone verejnej moci a inštitútom primeraného finančného zadosťučinenia, resp. spravodlivého zadosťučinenia. Predmetné mechanizmy totiž nie sú vo vzťahu duplicity, ale v záujme poskytnutia čo možno najefektívnejšej ochrany subjektívnych práv sa vzájomne dopĺňajú. Neexistencia legitímneho cieľa (účelu) napadnutých ustanovení sama osebe znamená nesplnenie testu vhodnosti (a tým aj celého testu proporcionality).

11. Znenie čl. II napadnutého zákona v časti zodpovedajúcej § 9 ods. 6 druhej vete zákona o zodpovednosti škodu je spôsobilé úplne vylúčiť možnosť reparácie za zásah do subjektívnych práv alebo právom chránených záujmov spôsobený nesprávnym úradným postupom. Napadnuté ustanovenie tak dopadá v neprospech fyzických osôb a právnických osôb spôsobom, ktorý zasahuje do samej podstaty základného práva garantovaného čl. 46 ods. 3 ústavy.

12. Na základe uvedeného navrhovateľka navrhla, aby ústavný súd rozhodol, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s príslušnými referenčnými normami.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

13. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

14. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľka podala návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy [pozri tiež § 74 písm. b) zákona o ústavnom súde].

15. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovateľka v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila Národnú radu Slovenskej republiky, ktorá napadnuté zákonné ustanovenia prijala.

16. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľka v návrhu označila jednotlivé ustanovenia právneho predpisu, ktorých nesúladi namieta, a uviedla dôvody, ktoré ju viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy.

17. Samotné dôvody nesúladi napadnutých právnych noriem uvedené v návrhu považuje ústavný súd za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu.

18. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu.

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

V Košiciach 20. decembra 2023

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky