



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 447/2021-52

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu a zo sudcov Ladislava Duditša a Miroslava Duriša (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa obchodnej spoločnosti [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného spoločnosťou [REDACTED], [REDACTED], v mene ktorej koná advokát a konateľ [REDACTED], LL.M., proti uzneseniu vlády Slovenskej republiky č. 572 zo 16. septembra 2020 a oznámeniu Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky z 20. októbra 2020 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ označený v záhlaví tohto rozhodnutia sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 18. decembra 2020 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 11 ods. 1 a 4, čl. 26 ods. 1 a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), ako aj svojho práva podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) a porušenia zákazu nútených prác a nútených služieb podľa čl. 18 ods. 1 ústavy a podľa čl. 9 ods. 1 listiny a porušenia zákazu nútených alebo povinných prác podľa čl. 4 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) č. 572 zo 16. septembra 2020 (ďalej aj „napadnuté uznesenie“ alebo „uznesenie“) a oznámením Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) z 20. októbra 2020 (ďalej aj „napadnuté oznámenie“ alebo „oznámenie“). Sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd zrušil napadnuté uznesenie a napadnuté oznámenie a priznal mu náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej priložených vyplýva, že vláda prijala 16. septembra 2020 uznesenie, ktorým rozhodla o zaradení prvkov [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] podľa § 4 písm. d) zákona č. 45/2011 Z. z. o [REDACTED] v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 45/2011 Z. z.“). Predmetné uznesenie má utajený obsah, ktorý nebol zverejnený.

3. Sťažovateľovi bolo 21. októbra 2020 doručené oznámenie ministerstva podľa § 6 písm. c) zákona č. 45/2011 Z. z. z 20. októbra 2020 o zaradení vybraných prvkov vo vlastníctve sťažovateľa do [REDAKOVANÉ]. Na základe tohto oznámenia sa sťažovateľ dozvedel, že uvedené prvky v jeho vlastníctve sa stali súčasťou [REDAKOVANÉ] podľa zákona č. 45/2011 Z. z.

II.

Argumentácia sťažovateľa

4. Sťažovateľ argumentuje, že uznesením vlády a oznámením ministerstva bolo porušené základné právo na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny. Sťažovateľ argumentuje, že pre prijatie uznesenia vlády alebo pre oznámenie ministerstva neexistujú žiadne procesné pravidlá, táto skutočnosť však, vychádzajúc z judikatúry ústavného súdu, neznamená, že na rozhodovanie vlády o individuálnych právach a povinnostiach sa žiadne procesné pravidlá neaplikujú. Ústavný súd v uznesení sp. zn. III. ÚS 458/2013 uviedol, že aj pri absencii procesných pravidiel musí vláda pri uplatňovaní svojej zákonom ustanovenej právomoci rešpektovať minimálny štandard procesných práv, ktorý je priamo vyvoditeľný z ústavy. Obdobne uviedol, že v prípadoch, keď vláda pri uplatnení svojej právomoci rozhoduje o subjektívnych právach, musí byť rešpektovaný minimálny štandard procesných práv priamo vyvoditeľný z ústavy (predovšetkým z čl. 46 ods. 1 ústavy). Uvedený minimálny štandard okrem iného zahŕňa právo na odôvodnenie rozhodnutia v určitej kvalite. Týmto spôsobom sa okrem iných zabezpečí požiadavka transparentnosti rozhodovania vlády, preskúmateľnosti jej rozhodnutia a vylúčenie svojvôle. Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 478/2011 sa tieto požiadavky vzťahujú aj na výkon ústavných a zákonných právomocí vlády.

5. Napadnuté uznesenie a oznámenie ministerstva neobsahujú žiadne odôvodnenie, nemožno preto vôbec zistiť, ako tieto orgány postupovali pri zaradovaní prvkov do sektora [REDAKOVANÉ] a z akých dôvodov. Podľa sťažovateľa oprávnenie štátu zasahovať do základných práv a slobôd, prípadne ľudských práv a základných slobôd súkromných osôb je vyvážené povinnosťou príslušných orgánov vykonávajúcich štátnu moc tieto zásahy odôvodniť.

6. Riadne odôvodnenie zásahu do základných práv z dôvodu verejného záujmu má tri ťažiskové oblasti. Orgán verejnej moci je povinný uviesť účel obmedzenia, t. j. zrozumiteľnú a presvedčivú špecifikáciu konkrétnej oblasti verejného záujmu, ktorá nadobudla prevahu nad základnými právami súkromnej osoby. Druhou oblasťou je zrozumiteľné odôvodnenie toho, prečo daný legitímny účel nemožno dosiahnuť inak, t. j. bez zásahu do práva súkromnej osoby. A napokon treťou oblasťou je pri zásahoch do vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy náhrada.

7. Keďže napadnuté uznesenie a oznámenie nemajú riadne odôvodnenie, sťažovateľ nemá možnosť zistiť, (i) aký konkrétny účel verejného záujmu sledujú, (ii) z akého dôvodu tento účel nemožno dosiahnuť aj bez zásahu do jeho základných práv a slobôd a (iii) ako sa orgány verejnej moci vysporiadali s otázkou peňažnej alebo inej náhrady.

8. Takýto postup orgánov verejnej moci je bezprávny, je v rozpore s ústavou aj v prípade, ak by sledovaný cieľ bol legitímny. Ide o popretie princípu právneho štátu – zákazu svojvôle štátnej moci. Uznesenie a oznámenie sú arbitrárne, nepreskúmateľné a nie sú založené na riadnych a presvedčivých dôvodoch, preto predstavujú porušenie základného práva na inú právnu ochranu.

9. Uznesením a opatrením bolo porušené aj základné právo vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 11 ods. 1 listiny a právo pokojne užívať majetok podľa čl. 1 dodatkového protokolu. Uznesenie a oznámenie majú priame následky na majetok sťažovateľa. S vlastníctvom špecifikovaných prvkov sa v dôsledku uznesenia a oznámenia začali spájať povinnosti podľa zákona č. 45/2011 Z. z., ktoré pre sťažovateľa predstavujú náklady teraz aj do budúcnosti. Náklady do budúcnosti nemožno určiť ani predpokladať, „*nakoľko budú závisieť od technických, materiálnych aj pôvodovských (krajina pôvodu) požiadaviek orgánov štátu na tieto prvky a ich súčasti. Vo vzťahu k budúcim nákladom predstavuje dotknutý majetok aj prostriedky, ktoré bude musieť sťažovateľ vynaložiť na zabezpečenie bezpečnosti prvkov podľa požiadaviek príslušných orgánov (ktoré nie sú dnes známe a môžu sa v čase meniť).*“.

10. Sťažovateľ poukazuje na to, že aktuálne prebieha rozsiahla úprava legislatívy týkajúcej sa kybernetickej bezpečnosti a prebieha tiež pripomienkovanie Národnej stratégie kybernetickej bezpečnosti. Uvedené dokumenty rozšíria povinnosti vlastníkov [REDAKOVANÉ], pričom určením prvkov [REDAKOVANÉ] podnikom elektronických komunikácií sa sťažovateľ dostane pod regulačnú právomoc Národného bezpečnostného úradu. Uvedené zmeny regulácie budú pravdepodobne spojené s „*d'alšími neodhadnuteľnými a zatiaľ nevyčísliteľnými nákladmi s tým spojenými.*“.

11. V zmysle judikatúry ústavného súdu vlastnícke právo možno obmedziť, pre posúdenie prípustnosti obmedzenia sa aplikuje test proporcionality. Uznesenie vlády a oznámenie ministerstva spadajú pod rozsah vlastníckeho práva a predstavujú zásah do tohto základného práva, keďže v dôsledku zaradenia prvkov do sektora [REDAKOVANÉ] je sťažovateľ obmedzený v nakladaní s týmito prvkami (vzťahujú sa na neho povinnosti týkajúce sa zabezpečenia bezpečnosti), vznikajú a do budúcnosti budú vznikať náklady so zabezpečovaním bezpečnosti podľa požiadaviek orgánov štátu.

12. Zásah nemožno považovať za zákonný, keďže uznesenie vlády a oznámenie neobsahujú náležitosti vyžadované ústavou pre rozhodnutie ako individuálny právny akt – riadne odôvodnenie. Pre absenciu odôvodnenia nemožno posúdiť vhodnosť zásahu pre dosiahnutie bezpečnosti [REDAKOVANÉ]. To isté platí pre nevyhnutnosť zásahu, pričom je zrejmé, že dostupným šetrnejším zásahom je zásah do vlastníckeho práva za náhradu. V danej situácii štát prenáša bremeno zabezpečenia základnej úlohy štátu (bezpečnosti štátu a [REDAKOVANÉ]) na súkromné osoby bez akejkoľvek náhrady s povinnosťou znášať náklady v neurčiteľnej výške. Takýto postup je zjavne neproporčný aj vzhľadom na to, že štát na zabezpečenie svojich základných funkcií vyberá dane. Ústavný súd podobný postup označil za neústavný napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 23/06.

13. Aj v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) k čl. 1 dodatkového protokolu právne úpravy obmedzujúce vlastnícke právo musia rešpektovať spravodlivú rovnováhu medzi rozdielnymi záujmami. Spravodlivá rovnováha nie je daná, ak dotknutá osoba znáša individuálnu, nadmernú a neprimeranú záťaž (rozsudky ESLP vo veciach Sporrong a Lonroth a James a ostatní). Uznesením a oznámením bolo sťažovateľovi uložené zabezpečovať na vlastné náklady bez náhrady (odškodnenia) bezpečnosť prvkov [REDAKOVANÉ] podľa požiadaviek štátnych orgánov. Tento zásah nie je proporčný ani z hľadiska judikatúry ESLP.

14. Uznesením a oznámením došlo k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva sťažovateľa, pričom neboli splnené podmienky podľa čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 11 ods. 4 listiny. Na základe napadnutého uznesenia a oznámenia došlo k zaradeniu konkrétneho majetku (prvkov) patriaceho sťažovateľovi do sektora [REDAKOVANÉ]. Z tohto zaradenia (rozhodnutia) priamo vyplývajú povinnosti na základe zákona, napr. povinnosť znášať náklady spojené s auditom, so zabezpečením zvýšenej bezpečnosti a pod., a tiež povinnosti aj do budúcnosti, ktorých rozsah sa môže v čase meniť. V zmysle judikatúry ústavného súdu (PL. ÚS 3/09) nútené obmedzenie vlastníckeho práva môže mať charakter príkazu, aby vlastník s vecou nakladal nejakým spôsobom v prospech tretej osoby. Sťažovateľovi vznikla povinnosť nakladať s prvkami [REDAKOVANÉ] na vlastné náklady v prospech štátu spôsobom, ktorý v danom čase určia orgány štátu na účely zabezpečenia základných funkcií štátu.

15. Nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba (i) v nevyhnutnej miere, (ii) vo verejnom záujme, (iii) na základe zákona a (iv) za primeranú náhradu. Podľa sťažovateľa tieto podmienky núteného obmedzenia vlastníckeho práva nie sú dané.

16. Podľa sťažovateľa je otázne, či je zaradenie prvkov do sektora [REDAKOVANÉ] potrebné na dosiahnutie účelu, či uvedené obmedzenia sú nevyhnutné a či ho nemožno dosiahnuť inak. Z uznesenia a oznámenia nie je zrejmé, prečo dané prvky majú patriť do sektora [REDAKOVANÉ], či je to nevyhnutné na zabezpečenie bezpečnosti [REDAKOVANÉ] a či existuje miernejší zásah. Úprava legislatívy o kybernetickej bezpečnosti sa týka implementácie tzv. [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] ktorý má zvýšiť kybernetickú bezpečnosť v súvislosti so sieťami [REDAKOVANÉ]. Ak tieto opatrenia majú súvis s uvedenými skutočnosťami, je otázne, prečo došlo k určeniu prvkov [REDAKOVANÉ], ktoré nie sú súčasťou [REDAKOVANÉ]. Absencia odôvodnenia neumožňuje ani z tohto hľadiska preskúmať uznesenie a oznámenie.

17. Verejným záujmom je zrejme zabezpečenie základných funkcií štátu a bezpečnosť. Formálne k obmedzeniu vlastníckeho práva došlo na základe zákona č. 45/2011 Z. z. uznesením vlády a oznámením ministerstva. V dôsledku absencie odôvodnenia sú uznesenie a oznámenie v rozpore s princípmi právneho štátu a garanciami súdnej a inej právnej ochrany.

18. Sťažovateľovi nebola poskytnutá žiadna náhrada v súvislosti s núteným obmedzením vlastníckeho práva. Všetky náklady súvisiace so zabezpečením bezpečnosti prvkov má znášať sťažovateľ, pričom rozsah nákladov nie je definitívny. Uvedená skutočnosť predstavuje neprimerané bremeno pre sťažovateľa, ktoré mu bolo uložené na zabezpečenie základných funkcií štátu.

19. Napadnutým uznesením a oznámením došlo k porušeniu základného práva podnikat' podľa čl. 35 ods. 1 ústavy a čl. 26 ods. 1 listiny, keďže nebol dodržaný princíp proporcionality a neboli dodržané pravidlá pre reguláciu. Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní a činností. Právo podnikat' podlieha aj všeobecným obmedzeniam ustanoveným pre základné práva a slobody v čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy. Absencia proporcionality je zjavná v tom, že došlo k prenosu zabezpečenia úlohy štátu – bezpečnosti – bez akejkoľvek náhrady na sťažovateľa. V náleze sp. zn. I. ÚS 95/03 ústavný súd konštatoval, že aj nedodržanie pravidiel pri stanovení obmedzení základných práv môže viesť k záveru o ich porušení. V tomto prípade nedodržanie pravidiel je dané predovšetkým absenciou odôvodnenia uznesenia a oznámenia.

20. K porušeniu zákazu nútených prác alebo nútených služieb alebo nútených alebo povinných prác sťažovateľ poukazuje na to, že v danej veci ide o poskytnutie služby – zabezpečenie bezpečnosti v súvislosti s prvkami zaradenými do sektora – vynucované pod hrozbou sankcií podľa zákona č. 45/2011 Z. z. Ani z uvedeného hľadiska nemožno konštatovať naplnenie testu proporcionality. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 23/06 uviedol, že rozhodujúci je druh povinnej práce, záťaž na jednotlivcovi a sankcie za jej nevykonanie. Komponent záťaže a jej proporčnosť sú podobné kritériu v regulácii práva na podnikanie.

21. K prípustnosti ústavnej sťažnosti sťažovateľ poukazuje na to, že uznesenie vlády predstavuje rozhodnutie, resp. opatrenie vlády, proti ktorému je možné podať ústavnú sťažnosť. Ústavný súd opakovane rozhodol, že aj uznesenie vlády v rozsahu, v akom predstavuje individuálny právny akt, môže byť preskúmateľné v konaní o ústavnej sťažnosti (IV. ÚS 478/2011, III. ÚS 458/2013).

22. Individuálnym právnym aktom sa rozumie akt aplikácie práva, na základe ktorého vznikajú osobám práva a povinnosti alebo ktorým sa tieto deklarujú. Zaradením špecifikovaných prvkov do [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] sťažovateľovi vznikli automaticky povinnosti podľa § 9 zákona č. 45/2011 Z. z. vo vzťahu k týmto prvkom. Nedodržanie povinností je sankcionované pokutami až do výšky 50 000 eur, resp. 200 000 eur. Z uvedeného vyplýva, že napadnuté uznesenie v spojení s oznámením ministerstva „majú charakter individuálneho právneho aktu, na základe ktorého sťažovateľovi priamo vznikli povinnosti, nedodržanie ktorých je sankcionované finančnými sankciami. Uznesenie vlády a Oznámenie ministerstva je teda preskúmateľné v konaní o ústavnej sťažnosti.“. V súlade s § 16 ods. 2 zákona č. 45/2011 Z. z. sa na rozhodovanie o určení prvku [REDAKOVANÉ] a jeho zaradení do sektora [REDAKOVANÉ], ako aj na rozhodovanie o vyradení prvku zo sektora nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Podľa § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 575/2001 Z. z.“) je uznesenie vlády vylúčené z prieskumu v rámci správneho súdnictva.

23. K dodržaniu lehoty na podanie ústavnej sťažnosti sťažovateľ poukazuje na to, že obsah uznesenia vlády má utajený charakter, preto jeho obsah nebol po jeho prijatí zverejnený. Sťažovateľ sa dozvedel o tom, že napadnutým uznesením došlo k zaradeniu prvkov v jeho vlastníctve do [REDAKOVANÉ] na základe oznámenia, ktoré mu bolo doručené 21. októbra 2020.

III.

Vyjadrenie vlády a replika sťažovateľa

24. Pred predbežným prerokovaním ústavnej sťažnosti ústavný súd vyzval vládu podľa § 60 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“), aby sa k ústavnej sťažnosti vyjadrila. Na výzvu ústavného súdu predseda vlády v prípise č. 4776/2021/KPV zo 6. júla 2021 zaslal vyjadrenie vlády.

25. Vláda poukázala na cieľ zákona č. 45/2011 Z. z. a na jeho súlad so smernicou Rady 2008/114/ES o identifikácii a označení európskych [REDAKOVANÉ] a zhodnotení potreby zlepšiť ich ochranu (ďalej len „smernica“), ktorej cieľom je kvalitná a náležitá ochrana [REDAKOVANÉ], najmä proti silnejúcej hrozbe teroristických útokov. Táto právna úprava vychádza aj z Koncepcie [REDAKOVANÉ] v Slovenskej republike a spôsobe jej ochrany a obrany

schválenej uznesení vlády č. 120/2007 a z Národného programu pre ochranu a obranu [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] v Slovenskej republike schváleného uznesení vlády č. 185/2008.

26. Cieľom opatrení v sektore elektronických komunikácií je udržať v chode optimálny počet a stav prvkov [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] informačných a komunikačných technológií nevyhnutných na bezproblémový chod národného hospodárstva. Bez ohľadu na zákon č. 45/2011 Z. z. a ďalšie náležitosti súvisiace s prevádzkou elektronických komunikácií sú pre všetky zainteresované subjekty záväzné rôzne druhy štandardov, ktoré vychádzajú z osobitných zákonov – napr. zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 373/2018 Z. z., zákon č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov.

27. Zákon č. 45/2011 Z. z. neupravuje oblasť ochrany prvkov [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] vyčerpávajúco. Tento zákon je základným právnym nástrojom, nastavuje základné východiská, pôsobnosť orgánov verejnej moci a definuje postup, v ktorom dôjde k určení prvku [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ]. Podľa vlády ústavná sťažnosť „*smeruje k potretiu základnej filozofie a inštitútov právnej úpravy realizovanej na podklade transpozície európskeho práva.*“. V štádiu legislatívneho procesu a ani v priebehu desaťročného uplatňovania zákona č. 45/2011 Z. z. nevzniesol žiaden zo zainteresovaných subjektov námietky k jeho protiústavnosti.

28. Námietky sťažovateľa sú podľa vlády „*všeobecné a nekonkrétne... podľa nášho názoru sťažovateľovi (sa) nepodarilo podchytiť a vystihnúť konkrétnosť svojho namietaného problému...*“. Akceptovaním námietok sťažovateľa by boli popreté základné funkcie štátu a štátnych orgánov, spôsob rozhodovania a doterajší proces uplatňovania legislatívy a rozhodovacej činnosti štátu.

29. Pôsobnosť vlády rozhodovať o zaradení prvku do [REDAKOVANÉ] vyplýva z § 4 písm. d) zákona č. 45/2011 Z. z., spôsob rozhodovania vlády ustanovuje § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. Tento zákon zároveň vylučuje preskúmanie uznesení vlády súdom. Pri určení prvku [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] musí byť dodržaný postup podľa § 8 a prílohy č. 1 zákona č. 45/2011 Z. z. Príprava a predkladanie materiálov na rokovanie vlády sa spravuje smernicou na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky.

30. Sťažovateľ neposkytol konkrétny argument o tom, v čom spočíva zásah do výkonu jeho vlastníckeho práva a ako sa prejavuje. Ide o všeobecné a nekonkrétne tvrdenia o potenciálnych zásahoch. Vláda argumentuje, že predmetná právna úprava (zákon č. 45/2011 Z. z.) „*nijakým závažným spôsobom*“ nezasahuje do práva na podnikanie alebo výkonu vlastníckeho práva. Samotný zákon č. 45/2011 Z. z. nevyžaduje od prevádzkovateľov „*žiadne nadštandardné povinnosti, záťaž alebo potrebu vynaloženia neadekvátnych finančných prostriedkov, ktoré by inak prevádzkovateľ na svoje prvky nemusel vynakladať (v prípade, ak by jeho prvok nebol zaradený medzi prvky [REDAKOVANÉ])*“. Zákon č. 45/2011 Z. z. iba špecifikuje okruh sfér ochrany a deklaruje, že určitý prvok je a má byť pre spoločnosť predmetom ochrany a je potrebné, aby prevádzkovateľ na to reflektoval, pritom ale s „*reflektovaním na túto ochranu sa však nespája žiaden neprimeraný zásah zákonodarcu vo forme dodatočných povinností, či už organizačných, technických, materiálnych alebo finančných*“. Aj z uvedeného dôvodu zákonodarca upustil od právnej regulácie finančného príspevku na plnenie povinností súvisiacich s vykonaním bezpečnostných opatrení na ochranu prvku, ktorú upravoval § 9 ods. 4 zákona č. 45/2011 Z. z. v znení účinnom do 31. marca 2018. Táto regulácia bola vypustená prijatím zákona č. 69/2018 Z. z.

o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o kybernetickej bezpečnosti“).

31. Účel zákona č. 45/2011 Z. z. vyplýva z jeho ustanovení. Štát v podmienkach trhovej ekonomiky nemá dosah na ochranu všetkých sektorov hospodárstva, ich ochranu zabezpečuje prostredníctvom právnych inštitútov, ktoré v tomto prípade vychádzajú aj z európskeho práva (osobitne zo smernice, pozn.). S výkonom práva podnikat' a užívať svoj majetok sú nevyhnutne spojené aj povinnosti, pričom v tomto prípade ide o takú sféru spoločnosti, ktorej ohrozenie alebo narušenie by mohlo mať fatálne vplyvy na celú spoločnosť.

32. Vláda argumentuje, že predmetnou právnou úpravou nedochádza k obmedzeniu vlastníckeho práva sťažovateľa. Formou uznesení vlády došlo iba k deklarovaniu, že určitá vec/služba je vo sfére ochrany, pričom všetky ďalšie náležitosti jej prevádzky a ochrany a ďalších súvisiacich práv a povinností prevádzkovateľa vyplývajú z ďalších právnych predpisov. K obmedzeniu vlastníckeho práva nedošlo, preto nie je namieste uvažovať o náhrade za obmedzenie. Sťažovateľ neuviedol vecné a konkrétne argumenty, čím bolo jeho vlastnícke právo obmedzené a aké náklady mu vznikli.

33. S možnosťou podnikat' sú spojené nielen práva, ale i povinnosti, ktoré sú v právnom štáte regulované a chránené príslušnými právnymi normami. Zákon č. 45/2011 Z. z. nedáva pôsobnosť orgánom štátu určovať prevádzkovateľovi konkrétny rozsah a obsah ochrany jeho prvků. Štátny orgán nevytvára podľa tohto zákona konkrétné požiadavky na ochranu. Tieto sú predmetom bezpečnostného plánu zavedeného prevádzkovateľom a sú v jeho pôsobnosti.

34. Sťažovateľ v reakcii na vyjadrenie vlády poskytol svoje stanovisko v podaní doručenom ústavnému súdu 11. augusta 2021. Sťažovateľ opätovne zdôrazňuje, že uznesenie vlády a oznámenie ministerstva predstavujú individuálne právne akty, pričom z listiny a ústavy vyplýva aspoň minimálny štandard procesných práv, medzi ktoré patrí aj náležité odôvodnenie. Absencia odôvodnenia sama osebe je protiústavným zásahom do práv sťažovateľa bez ohľadu na to, že zákon č. 45/2011 Z. z. a interná smernica vlády nestanovujú povinnosť dodržať minimálny štandard procesných práv. Arbitrárne rozhodovanie bez odôvodnenia neospravedľňuje ani to, že predmetná právna úprava vychádza z transponovanej smernice.

35. Zaradením prvků do [REDACTED] vznikli sťažovateľovi „rozsiahle povinnosti a obmedzilo sa jeho právo nakladať s prvkami“, pričom tieto povinnosti boli na neho uvalené bez odôvodnenia, bez vymedzenia sledovaného verejného záujmu a bez náhrady vzniknutých nákladov.

36. Na základe uznesenia vlády a oznámenia ministerstva vznikli sťažovateľovi povinnosti podľa zákona č. 45/2011 Z. z. a v ich dôsledku sa sťažovateľ stal aj poskytovateľom základnej služby podľa zákona o kybernetickej bezpečnosti. Prostredníctvom zákona o kybernetickej bezpečnosti a národnej bezpečnostnej politiky štát priamo určuje podmienky ochrany a bezpečnosti prvků. Sťažovateľ na základe § 20 ods. 4 zákona o kybernetickej bezpečnosti zamestnal manažéra kybernetickej bezpečnosti, aby splnil zákonné povinnosti, „napr. vykonať bezpečnostný audit, zaviesť bezpečnostný plán a mnoho iných. Sťažovateľ je povinný ochraňovať prvky pred narušením a zničením. Sťažovateľ je teda v dôsledku Uznesenia vlády a Oznámenia ministerstva obmedzený v slobodnom rozhodovaní o svojom majetku a nakladaní s ním. S plnením uvedených povinností boli a budú spôsobené Sťažovateľovi náklady, ktoré by inak vynaložiť nemusel.“. Štátne orgány

určujú podmienky ochrany a bezpečnosti prvkov, keďže napr. ministerstvo sa vyjadruje k bezpečnostnému projektu, kontroluje jeho dodržiavanie a sankcionuje jeho nedodržanie [napr. § 6 písm. e) a j) zákona č. 45/2011 Z. z.]. Novelizácia zákona o kybernetickej bezpečnosti ustanovuje nové povinnosti, ktoré predstavujú výraznú záťaž pre poskytovateľov základnej služby, *«napr. explicitne predpokladá, že podmienky ochrany budú určené aj vo vzťahu k politickým rizikám. Zabezpečenie politických rizík v žiadnom prípade nemôže predstavovať „štandardnú“ reguláciu vlastníctva, ... je jednoznačne výhradnou úlohou štátu, ktorú Štát nemôže preniesť na súkromnú osobu bez primeranej náhrady.»*. Bezpečnosť štátu je jednou z jeho základných úloh, na ktoré vyberá dane, preto štát nemôže túto zodpovednosť preniesť na súkromný subjekt bez náhrady (uvedené vyplýva aj z rozhodnutia ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 23/06). Legislatívny proces, ktorým došlo k vypusteniu ustanovenia § 9 ods. 4 zákona č. 45/2011 Z. z., ktorý upravoval príspevok (náhradu), neodôvodnil taktiež tento postup. Táto legislatívna zmena neponúka vysvetlenie, prečo by základné úlohy štátu mali byť uskutočňované na náklady súkromných subjektov.

37. Zaradenie prvku do [REDAKOVANÉ] je konštitutívnym, a nie deklaratórnym aktom. Bez tohto rozhodnutia by sťažovateľ nemal povinnosť prvky špeciálne ochraňovať, nemusel by robiť audit, prijímať bezpečnostný plán, nemusel by zamestnať manažéra kybernetickej bezpečnosti, neaplikovali by sa na neho povinnosti podľa zákona o kybernetickej bezpečnosti. Z uvedeného je zrejmé, že vláda a ministerstvo porušili právo sťažovateľa vlastníť a pokojne užívať majetok a zároveň nútene obmedzili jeho vlastnícke právo v rozpore s ústavou a listinou.

38. Nedodržanie procesných limitov predstavuje aj zásah do práva sťažovateľa podnikať. Pri stanovení povinností je potrebné rešpektovať ústavné limity, osobitne princíp proporcionality. Vláda podľa sťažovateľa nevymedzila verejný záujem a neodôvodnila, prečo by za špecifikované obmedzenia nemala patriť náhrada. Zaradením prvkov do [REDAKOVANÉ] môžu štátne orgány určovať podmienky pre prvky, ktoré sťažovateľ pri budovaní sietí nemohol zohľadniť. Pri nadobudnutí účinnosti rozsiahlej novelizácie zákona o kybernetickej bezpečnosti *„v dôsledku napr. politických rizík môžu teraz štátne orgány požadovať iné technické parametre prvkov alebo zaviesť požiadavku na ich pôvod, pričom zosúladenie existujúceho stavu s týmito požiadavkami môže predstavovať nevyčísliteľné náklady, ktoré Sťažovateľ pri budovaní sietí nemal šancu predpokladať.“*

39. K zákazu nútených prác a služieb sťažovateľ poukazuje na to, že zaradením do [REDAKOVANÉ] boli na neho uvalené konkrétne povinnosti súvisiace s ochranou a bezpečnosťou prvku. Na sťažovateľa sa takto preniesla povinnosť zabezpečovať bezpečnosť štátu, *„pričom rozsah jeho povinností vo vzťahu k prvkom je otvorený a bude závisieť od opatrení, ktoré prijmu štátne orgány. Keďže pôjde o všeobecné normatívne akty, Sťažovateľ nebude mať žiadnu priamu cestu, ktorou by sa mohol voči opatreniam a ďalším výdavkom účinne brániť.“*

IV.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

40. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie základného práva na inú právnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny), vlastníckeho práva, resp. práva pokojne užívať majetok (čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, čl. 11 ods. 1 a 4 listiny, čl. 1 dodatkového protokolu), práva podnikať

(čl. 35 ods. 1 ústavy, čl. 26 ods. 1 listiny) a porušenie zákazu nútených prác a nútených služieb, resp. zákazu nútených alebo povinných prác (čl. 18 ods. 1 ústavy, čl. 9 ods. 1 listiny, čl. 4 ods. 2 dohovoru) napadnutým uznesením vlády a oznámením ministerstva.

41. K porušeniu uvedených práv došlo podľa sťažovateľa zaradením prvkov v jeho vlastníctve do sektora [REDAKOVANÉ] bez uvedenia dôvodov. Týmto zaradením sťažovateľovi vznikajú dodatočné náklady, je obmedzený v nakladaní s prvkami v jeho vlastníctve, dochádza k zásahu do jeho práva podnikat' a dochádza aj k porušeniu zákazu nútených prác a nútených služieb.

IV.1. K namietanému porušeniu základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny:

42. Ústavný súd v náleze sp. zn. IV. ÚS 478/2011 dospel k záveru o aplikovateľnosti základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v prípade uznesenia vlády o odvolaní generálneho riaditeľa [REDAKOVANÉ] z funkcie. Ústavný súd dospel k záveru, že toto rozhodnutie vlády malo v danom prípade povahu individuálneho právneho aktu.

43. Ústavný súd v predmetnom náleze uviedol, že vláda nemá špeciálne zákonom ustanovené procesné pravidlá na realizáciu tejto svojej právomoci, t. j. na rozhodovanie o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch fyzických osôb (teda procesné pravidlá na rozhodovanie o ich subjektívnych právach). Rovnako neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by explicitne formuloval náležitosti takéhoto rozhodnutia vlády. Podľa názoru ústavného súdu však vláda musí aj napriek absencii procesných pravidiel explicitne sa vzťahujúcich **na jej postup v takýchto a obdobných prípadoch** a absencii formálnoprávnych náležitostí takéhoto rozhodnutia pri uplatňovaní svojej zákonom ustanovenej právomoci rešpektovať minimálny štandard procesných práv, ktorý je priamo vyvoditeľný z ústavy (čl. 46 ods. 1). K tomuto minimálnemu štandardu procesných práv predovšetkým patrí povinnosť príslušného orgánu verejnej správy, resp. verejnej moci oboznámiť dotknutú osobu s dôvodmi, pre ktoré má byť odvolaná z verejnej funkcie, a povinnosť tohto orgánu poskytnúť dotknutej osobe možnosť vyjadriť sa k dôvodom, pre ktoré má byť odvolaná z verejnej funkcie (porovnaj IV. ÚS 478/2011).

44. Pri formulovaní povinnosti oznámiť dôvody odvolania z funkcie ústavný súd v náleze sp. zn. IV. ÚS 478/2011 zohľadnil konštitutívne účinky preskúmaného uznesenia vlády a pracovnoprávne dôsledky na sťažovateľa spočívajúce v zániku verejnej funkcie a skončení pracovného pomeru. Za relevantnú považoval aj požiadavku limitácie zásahov výkonnej moci do právneho postavenia a vnútorných vzťahov verejnoprávnej inštitúcie. O obdobnú situáciu išlo aj pri uznesení sp. zn. III. ÚS 458/2013, ktorú však ústavný súd meritórne neposúdil z dôvodu odmietnutia sťažnosti ako oneskorene podanej.

45. Povaha zásahu v citovaných rozhodnutiach (IV. ÚS 478/2011, III. ÚS 458/2013) bola jedným z kritérií, z ktorých ústavný súd odvodil povinnosť vlády dodržať minimálny štandard procesných práv spočívajúcich predovšetkým v poskytnutí možnosti vyjadriť sa a tiež v poskytnutí dôvodov rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu ústavný súd v prvom rade považoval za potrebné skúmať povahu zásahu, ku ktorému malo dôjsť v prerokúvanom prípade.

46. Možno konštatovať, že zásah v citovaných rozhodnutiach (IV. ÚS 478/2011, III. ÚS 458/2013) je celkom jednoznačný (zánik individuálneho pracovnoprávneho vzťahu). V aktuálne prerokúvanom prípade ide o zásah, ktorý má celkom jednoznačne odlišnú povahu. Predovšetkým

má ísť o zásah do vlastníckeho práva – obmedzenie, nie však zánik – stanovením povinností a zásah do práva podnikat' stanovením dodatočných povinností – nie absolútne znemožnenie vykonávať, resp. pokračovať vo vykonávaní práva podnikat'. Medzi účastníkmi je sporná otázka povahy a rozsahu tohto zásahu. Vláda tvrdí, že zaradenie do [REDACTED] je deklaratórnym aktom, s ktorým nie sú spojené náklady. Sťažovateľ s týmto tvrdením nesúhlasí, poukazuje na konštitutívny charakter tohto zaradenia, pričom mu vznikajú nové povinnosti (zamestnanie manažéra kybernetickej bezpečnosti pre splnenie povinnosti vykonať bezpečnostný audit, vytvoriť bezpečnostný plán, povinnosť ochraňovať prvky pred narušením a zničením). Viaceré povinnosti, resp. rozsah nákladov popisuje hypoteticky s tým, že môžu, resp. majú vzniknúť v budúcnosti.

47. Uvedenú spornosť týkajúcu sa povahy a rozsahu zásahu v dôsledku zaradenia prvku do sektora [REDACTED] [REDACTED] nevyjasňujú ani ustanovenia zákona č. 45/2011 Z. z. Povinnosti prevádzkovateľa, t. j. v zásade vlastníka prvku v zmysle § 2 písm. l) zákona č. 45/2011 Z. z., ktorý bol zaradený do sektora [REDACTED] [REDACTED], a zodpovednosť za porušenie týchto povinností, určuje priamo zákon č. 45/2011 Z. z. (porovnaj vymedzenie predmetu zákona v § 1, pozn.), predovšetkým v § 9, § 10, § 14 a § 15.

48. Zákon č. 45/2011 Z. z. stanovuje prevádzkovateľovi všeobecnú povinnosť ochraňovať prvok pred narušením alebo zničením (§ 9 ods. 1), ktorá zahŕňa povinnosť uplatniť pri modernizácii prvku technológiu, ktorá zabezpečuje jeho ochranu, zaviesť bezpečnostný plán, priebežne bezpečnostný plán prehodnocovať, oboznámiť zamestnancov s týmto bezpečnostným plánom, vykonať v stanovenom trojročnom intervale precvičenie modelovej situácie hrozby narušenia alebo zničenia prvku, povinnosť súčinnosti s príslušnými štátnymi orgánmi spočívajúcu predovšetkým v poskytnutí podkladov relevantných pre rozhodnutie o zaradení prvku do sektora, prípadne jeho vyradení zo sektora a taktiež povinnosť postupovať podľa bezpečnostného plánu v prípade hrozby narušenia alebo zničenia prvku. Zákon v § 9 ods. 2 zákona č. 45/2011 Z. z. stanovuje prevádzkovateľovi oznamovaciu povinnosť vo vymedzenom rozsahu (napr. oznámenie zmeny predmetu činnosti, prevodu alebo prechodu prvku na iného, vstupu do likvidácie, začatia konkurzného konania a obdobných konaní).

49. V zmysle § 10 zákona č. 45/2011 Z. z. bezpečnostný plán obsahuje popis možných spôsobov hrozby narušenia alebo zničenia prvku, zraniteľné miesta prvku a bezpečnostné opatrenia na jeho ochranu (ods. 1). Bezpečnostné opatrenia na ochranu prvku sú najmä mechanické zábranné prostriedky, technické zabezpečovacie prostriedky, bezpečnostné opatrenia podľa zákona o kybernetickej bezpečnosti, fyzická ochrana, organizačné opatrenia, kontrolné opatrenia a ich vzájomná kombinácia (odsek 2). Rozsah bezpečnostných opatrení na ochranu prvku sa určuje na základe posúdenia hrozby narušenia alebo zničenia prvku (ods. 3). Minimálny postup pri vypracúvaní bezpečnostného plánu je uvedený v prílohe č. 2 (ods. 4). Následne zákon č. 45/2011 Z. z. vymedzuje kontaktnú osobu (§ 11), definuje citlivú informáciu a povinnosť mlčanlivosti (§ 12) a priestupky a iné správne delikty (§ 14, § 15).

50. Ústavný súd v tejto súvislosti tiež poukazuje na dôvodovú správu k zákonu č. 45/2011 Z. z., podľa ktorej návrh zákona môže mať finančný vplyv na hospodársku činnosť právnych subjektov v súvislosti s plnením povinností prevádzkovateľov pri ochrane prvkov [REDACTED]. Nepredpokladá sa zásadný finančný dosah na hospodársku činnosť dotknutých subjektov. Tieto finančné náklady však v súčasnosti nemožno uviesť ani kvalifikovaným odhadom,

pretože prvky [REDAKOVANÉ] budú určené až po účinnosti zákona, pričom zrejme nebudú na rovnakej úrovni ochrany a ich ochrana bude vyplývať zo súčasného stavu ich ochrany, ktorý je taktiež na rozdielnej úrovni (porovnaj dôvodovú správu – doložku vybraných vplyvov, A.3 poznámky a vplyvy na podnikateľské prostredie, bod 3.2 tabuľky).

51. Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 45/2011 Z. z. plnenie opatrení určených v návrhu zákona bude mať pre podnikateľské subjekty jednoznačný prínos. Bude skvalitnená ochrana a bezpečnosť týchto subjektov, a tým aj ochrana ich majetku. Úpravou jednotného procesu identifikácie prvkov [REDAKOVANÉ] sa zdokonalí bezpečnosť najdôležitejšej hospodárskej infraštruktúry. Ďalším dôsledkom zvýšenia stupňa ochrany a odolnosti subjektu je vlastne zníženie výdavkov na odstránenie prípadných následkov narušenia prvku mimoriadnou udalosťou (porovnaj dôvodovú správu k zákonu č. 45/2011 Z. z., vplyvy na podnikateľské prostredie, bod 3.5 tabuľky).

52. Vychádzajúc z argumentácie v ústavnej sťažnosti a v replike, vyjadrenia vlády a taktiež z ustanovení zákona č. 45/2011 Z. z. v kontexte s jeho dôvodovou správou, ústavný súd dospel k záveru, že v prerokúvanom prípade napadnutým uznesením a oznámením ministerstva vydaným na základe zákona č. 45/2011 Z. z. môže dochádzať k takému zásahu, ktorý má určitý dopad na vlastnícke právo sťažovateľa, resp. jeho právo podnikáť, avšak sťažovateľ nepreukázal ústavnoprávne relevantnú intenzitu tohto zásahu, ktorá by umožňovala záver o tom, či a v akom rozsahu je potrebné, resp. nevyhnutné zabezpečiť minimálny štandard procesných práv – osobitne vo vzťahu k právu vyjadriť sa k rozhodnutiu (zaradeniu do sektora [REDAKOVANÉ]) a k povinnosti odôvodniť rozhodnutie o zaradení.

53. Z citovanej zákonnej úpravy vyplývajú primárne také povinnosti, ktoré tvoria prirodzenú súčasť vlastníckeho práva, prípadne riadneho výkonu práva podnikáť – t. j. ochrana predmetu vlastníckeho práva pred poškodením a zničením jednak fyzickými prostriedkami, ale tiež stanovením štandardizovaných postupov v prípade špecifikovaných hrozieb (bezpečnostný plán). Je náročné si predstaviť, že sťažovateľ ako podnikateľ v špecifikovanej oblasti podnikania nevykonával podobné opatrenia (ochrana predmetov slúžiacich na podnikanie pred poškodením, odcudzením a pod.) a nemal vypracované štandardizované postupy v prípade krízových situácií (hrozieb, porúch, havárií a pod.). Obdobne – bez hlbšej odbornej analýzy – možno konštatovať, že sťažovateľ podniká v oblasti, ktorá sa vyznačuje neustálymi inováciami (napr. zvyšovanie rýchlosti prenosu dát a pod.) s potrebou meniť technologické zariadenia s tým, že sa vyvíjajú aj hrozby, ktorým je potrebné v tejto sfére podnikania čeliť (fyzické hrozby – odcudzenie, poškodenie, poveternostné vplyvy a taktiež kybernetické hrozby, hackerské útoky a pod.). Z tohto hľadiska kontinuálne inovácie a potreba neustáleho monitorovania bezpečnosti z viacerých aspektov sú podstatným znakom predmetnej oblasti podnikania.

54. Okrem uvedeného sťažovateľ v ústavnej sťažnosti zásah spôsobený napadnutým uznesením, resp. oznámením opisuje aj hypoteticky a špekulatívne. Odvodzuje ho od budúcich možných (nekvantifikovateľných) nákladov, od pripravovanej legislatívnej úpravy, resp. od akejkoľvek novej budúcej právnej regulácie. Celkom zjavne teda opisuje taký zásah, ktorý ešte nenastal, len potenciálne môže nastať.

55. Vychádzajúc z týchto skutočností, ústavný súd dospel k záveru, že sťažovateľ dostatočne jasne nepreukázal povahu zásahu, ktorá mu mala vzniknúť napadnutým uznesením a oznámením ministerstva. Jednoznačne nevymedzil zásah, ktorý mu mal nepochybne vzniknúť na podklade

napadnutého uznesenia, resp. oznámenia ministerstva. Nepreukázal, že povinnosti, ktoré mu vznikli na podklade zákona č. 45/2011 Z. z. zaradením prvkov do sektora [REDAKOVANÉ], pred týmto zaradením nejakým spôsobom – tým istým alebo podstatne podobným neplnil z vlastného rozhodnutia alebo na podklade iných všeobecne záväzných právnych predpisov na účely riadneho a zákonného spôsobu výkonu podnikania a zabezpečenia hmotného a nehmotného majetku slúžiaceho na jeho podnikanie.

56. Zjavne odlišná povaha zásahu a skutočnosť, že sťažovateľ dostatočne jednoznačne nepreukázal povahu zásahu, umožňuje konštatovať, že v prerokúvanom prípade nemožno aplikovať právne závery, ktoré ústavný súd vyslovil v rozhodnutiach sp. zn. IV. ÚS 478/2011 a sp. zn. III. ÚS 458/2013.

57. Bez ohľadu na nepreukázanie povahy zásahu ústavný súd nad rámec veci poukazuje tiež na to, že pokiaľ ide o transparentnosť, resp. preskúmateľnosť napadnutého uznesenia a oznámenia, tá je v určitom rozsahu daná samotným zákonom č. 45/2011 Z. z., ktorý stanovuje podmienky, za ktorých splnenia je prvok určený a zaradený do sektora [REDAKOVANÉ], resp. je vyradený zo sektora. Predmetný zákon zároveň ustanovuje postup, akým sa rozhodne o určení prvku a jeho zaradení do sektora, resp. o vyradení prvku zo sektora.

58. Záonné podmienky pre určenie prvku a jeho zaradenie do sektora [REDAKOVANÉ] sú dané sektorovými kritériami a prierezovými kritériami [§ 2 písm. d) a e)]. Sektorové kritériá sa určujú podľa charakteristiky príslušného sektora (§ 7 ods. 1) a prierezové kritériá sa ustanovujú podľa predpokladaných dopadov špecifikovaných v § 7 ods. 2 zákona č. 45/2011 Z. z. Prvok sa určuje podľa sektorových kritérií a prierezových kritérií (§ 8 ods. 1), pričom na určenie prvku sa vyžaduje splnenie aspoň jedného sektorového kritéria a aspoň jedného prierezového kritéria (§ 8 ods. 2). Prvok sa vyradí zo sektora, ak nespĺňa aspoň jedno sektorové kritérium a aspoň jedno prierezové kritérium (§ 13 ods. 1).

59. Návrh sektorových kritérií a návrh prierezových kritérií vypracúva príslušné ministerstvo na úseku [REDAKOVANÉ] [§ 5 písm. c), d)]. Sektorové kritériá a prierezové kritériá určuje vláda [§ 4 písm. c)]. Postup podľa etáp pri určovaní prvku je uvedený v prílohe č. 1 zákona č. 45/2011 Z. z. (§ 8 ods. 6).

60. O určení prvku a jeho zaradení do sektora, ako aj o vyradení prvku zo sektora rozhoduje vláda [§ 4 písm. d)] na základe návrhu ministerstva na úseku [REDAKOVANÉ] [§ 5 písm. e)]. Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 45/2011 Z. z. ako prvky nebudú určené všetky podnikateľské subjekty. Pôjde iba o podnikateľské subjekty, ktorých narušenie alebo zničenie by malo podľa sektorových a prierezových kritérií závažné nepriaznivé dôsledky na uskutočňovanie hospodárskej a sociálnej funkcie štátu, a tým na kvalitu života obyvateľov z hľadiska ochrany ich života, zdravia, bezpečnosti, majetku, ako aj životného prostredia (dôvodová správa k zákonu č. 45/2011 Z. z., vplyvy na podnikateľské prostredie, bod 3.1 tabuľky).

61. Podmienky, a teda aj dôvody na určenie prvku a jeho zaradenie do sektora [REDAKOVANÉ] stanovuje priamo zákon č. 45/2011 Z. z., preto v aktuálne prerokúvanom prípade nemožno uvažovať o tom, že napadnuté uznesenie, resp. oznámenie ministerstva neposkytuje žiadne relevantné dôvody, pretože ich nepriamo vymedzuje zákon č. 45/2011 Z. z.

62. V tejto súvislosti ústavný súd považuje za potrebné tiež poukázať na to, že vo svojej judikatúre (napr. II. ÚS 143/2017; prevažne v kontexte trestných vecí a vecí správneho súdnictva, pozn.) už uviedol, že procesné práva (napr. právo vyjadriť sa k dôkazom, právo kontradiktórneho konania, právo na odôvodnenie rozhodnutia) nie sú absolútnymi právami, ich rozsah a kvalita môžu byť v niektorých prípadoch korigované v dôsledku stretu navzájom súperiacich záujmov, keď sa práva účastníka konania dostanú do kolízie s takými verejnými záujmami, ako je národná bezpečnosť (v tejto súvislosti porovnaj aj judikatúru ESLP a Ústavného súdu Českej republiky vymedzenú v náleze sp. zn. II. ÚS 143/2017). V tomto kontexte sa javí byť relevantné, že v prerokúvanom prípade ide o vec týkajúcu sa bezpečnosti štátu, t. j. výrazne odlišnú problematiku ako individuálny pracovnoprávny vzťah, čo samo osebe svedčí skôr v prospech výraznej limitácie procesných práv dotknutých subjektov. Uvedená skutočnosť je zároveň ďalším dôvodom, prečo nemožno priamo aplikovať na prerokúvanú vec právne závery z už spomenutých rozhodnutí ústavného súdu.

63. Ústavný súd preto dospel pri predbežnom prerokovaní k záveru, že argumentácia sťažovateľa v ústavnej sťažnosti neumožňuje urobiť záver o existencii príčinnej súvislosti medzi napadnutým uznesením vlády a oznámením ministerstva a obsahom napadnutého základného práva na inú právnu ochranu. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietol v tejto časti ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

IV.2. K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 11 ods. 1 listiny a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu v spojení s porušením čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 11 ods. 4 listiny, v spojení s porušením základného práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy a čl. 26 ods. 1 listiny a v spojení s porušením čl. 18 ods. 1 ústavy, čl. 9 ods. 1 listiny a čl. 4 ods. 2 dohovoru:

64. Porušenie označených základných práv, resp. práva a označených článkov podľa ústavy, listiny, dohovoru a dodatkového protokolu sťažovateľ odvodzuje z toho, že napadnutým uznesením vlády a oznámením ministerstva mu boli uložené povinnosti, resp. obmedzenia jeho práv bez akejkoľvek náhrady, resp. úhrady nákladov, ktoré sú s týmito povinnosťami, resp. obmedzeniami spojené.

65. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti poukazuje na náklady spojené s povinnosťami prevádzkovateľa, t. j. na náklady, ktoré sú dôsledkom určenia prvku a jeho zaradenia do sektora [REDAKOVANÉ]. Tieto náklady uvádza všeobecne a popisne, pričom uvádza, že ich nedokáže aktuálne kvantifikovať (vyčíslit').

66. S ohľadom na čl. 2 ods. 3 ústavy nie je relevantné, že zákon č. 45/2011 Z. z. neobsahuje výslovné ustanovenie o úhrade nákladov spojených s plnením povinností prevádzkovateľa, prípadne ustanovenie o náhrade za prípadné obmedzenie vlastníckeho práva. Vychádzajúc z argumentácie sťažovateľa, je ústavnoprávne relevantné, že v ústavnej sťažnosti neargumentuje, že zákon č. 45/2011 Z. z. alebo iný právny predpis obsahuje ustanovenie, ktoré by výslovne vylučovalo úhradu finančných nákladov spojených s plnením povinností prevádzkovateľa podľa zákona č. 45/2011 Z. z., prípadne ktoré by vylučovalo náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva prevádzkovateľa (čl. 20 ods. 4 ústavy). Sťažovateľ teda neargumentuje, že nejaké ustanovenie v zákone č. 45/2011 Z. z. alebo v inom právnom predpise mu bráni uplatniť si tieto náklady alebo náhradu na príslušnom štátnom orgáne. Obdobne neuvádza, že by nejaké takéto ustanovenie vylučovalo možnosť uplatniť si takýto nárok na všeobecnom súde.

67. V tomto kontexte ústavný súd poukazuje na to, že jeho právomoc rozhodovať o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je založená na princípe subsidiarity. Zmysel a účel subsidiárneho postavenia ústavného súdu pri ochrane základných práv a slobôd spočíva v tom, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale je úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Právomoc ústavného súdu predstavuje v tomto kontexte *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ku ktorého uplatneniu dôjde až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popretie princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu, ktorého právne dôsledky sú premietnuté do § 56 ods. 2 a do § 132 ods. 1 zákona o ústavnom súde (m. m. III. ÚS 149/04).

68. Možno tiež uviesť, že ak zákon o ústavnom súde podmieňuje prípustnosť ústavnej sťažnosti vyčerpaním opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon poskytuje sťažovateľovi na ochranu jeho práva, tak o to viac je podmienkou prípustnosti ústavnej sťažnosti uplatňovanie práva, ktorého porušenie sťažovateľ namieta, riadnym, zákonom predpísaným spôsobom (m. m. III. ÚS 1/04). Sťažovateľ nemá na výber, ktorý z existujúcich systémov súdnej ochrany využije, ale je povinný postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými súdmi k súdnej ochrane, na ktorú má právomoc ústavný súd. Iba za predpokladu, že sťažovateľ vyčerpal všetky jemu dostupné právne prostriedky súdnej a inej právnej ochrany svojho základného práva alebo slobody a pri ich uplatnení nie je úspešný, môže sa uchádzať o ochranu tohto základného práva alebo slobody sťažnosťou podanou ústavnému súde podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (m. m. IV. ÚS 193/2010, I. ÚS 178/2011, IV. ÚS 453/2011, III. ÚS 703/2017).

69. Vzhľadom na dostupné právne prostriedky nápravy, ktoré má sťažovateľ k dispozícii, ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa v tejto jej časti odmietol ako neprípustnú podľa § 56 ods. 2 písm. d) v spojení s § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

70. Keďže ústavná sťažnosť sťažovateľa bola odmietnutá ako celok už pri jej predbežnom prerokovaní, rozhodovanie o jeho ďalších návrhoch v uvedenej veci stratilo opodstatnenie.

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

V Košiciach 21. septembra 2021

Libor Duľa
predseda senátu