

Lustrované - Nepredhádzo

04 JÚN 2014

svrú s  
Rvp 503/2010  
PL. ÚS 9/2012

Rvp 6592/2014

Skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky

Detašované pracovisko

Župné námestie 12

811 03 Bratislava

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach Detašované pracovisko Bratislava	
Došlo:	04 -06- 2014
Podacie číslo:	122/2014
Prílohy:	1
Číslo spisu:	
Vybavuje:	

V Bratislave 15.5.2014

Podané osobne  
Návrh

podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

a podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

**Navrhovatelia:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky

**Zastúpení:** Miroslav Kadúč  
poslanec Národnej rady Slovenskej republiky

**Vedľajší účastník:** vláda Slovenskej republiky  
zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky

**Prílohy:** listina s podpismi navrhovateľov a splnomocnenie na zastupovanie  
navrhovateľov pred Ústavným súdom Slovenskej republiky

na začatie konania o súlade právneho predpisu

s Ústavou Slovenskej republiky

a)

na pozastavenie účinnosti namietaných zákonných ustanovení

Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) a § 37 až 41b 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 č. 38/1993 Z.z.“) podávajú:

návrh na začatie konania o súlade ustanovenia § 17 ods. 1 písm. g), § 43 ods. 1 a § 51 ods. 4 písm. d) v spojení s § 51 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poľovníctve“) s čl. 29 ods. 1 a s čl. 29 ods. 3 Ústavy SR.

Navrhovatelia napádajú predpis v rozsahu, ktorý bol vymedzený uvedenými ustanoveniami zákona o poľovníctve.

Podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy SR a § 38 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z.z. navrhovatelia zároveň navrhujú aby Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) uznesením pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení právneho predpisu, keďže ich ďalšie uplatňovanie ohrozuje základné práva a slobody.

## I. Skutkové okolnosti

1.1 Prijatím návrhu o poľovníctve bola zriadená Slovenská poľovnícka komora (ďalej len „komora“), ako samosprávny orgán plniaci úlohy na úseku poľovníctva, ktoré vyplývajú zo zákona a zo stanov komory.

Samotný zákon o poľovníctve obsahuje viaceré ustanovenia, ktoré explicitne alebo implicitne ustanovujú, že každý, kto sa podieľa na chove zveri, starostlivosti o zver a jej životné prostredie vrátane jej lovu, musí byť členom komory, pričom bez tohto členstva nie je možné získať poľovný lístok a ukončením členstva v komore sa zo zákona zrušuje zmluva o užívaní poľovného revíru, t.j. ide o obmedzenia, ktoré bránia výkonu poľovného práva a poľovníkom nedávajú inú možnosť ako sa (nútene) združovať v komore, hoci združovanie občanov patrí k základným ľudským právam a slobodám, nie k povinnostiam.

Pred prijatím napadnutej úpravy sa vydávali poľovné lístky osobám, ktoré boli poľovníkmi alebo lesníkmi z povolania alebo boli členmi poľovníckych združení. Poľovnícke združenia, ktoré kedysi predstavovali realizáciu združovacieho práva v zmysle čl. 29 ods. 1 Ústavy SR, sú v súčasnosti nahradené poľovníckymi organizáciami v zmysle § 32 zákona o poľovníctve. Členom tejto organizácie môže byť len osoba, ktorá je držiteľom poľovného lístka. Ako bolo vyššie uvedené, pre získanie poľovného lístku je nevyhnutnou podmienkou členstvo v komore.

1.2 Základom obmedzenia združovacieho práva je teda skutočnosť, že jeho súčasný výkon je podmienený povinným členstvom v samosprávnom poľovníckom orgáne – v komore.

## II. Napadnutá právna úprava

### 2.1 § 51 ods. 4 písm. d) v spojení s § 51 ods. 1 zákona o poľovníctve s čl. 29 ods. 1 a s čl. 29 ods. 3 Ústavy SR

V § 51 sa nachádza legálna definícia poľovného lístku, podľa ktorej je to verejná listina osvedčujúca oprávnenie jeho držiteľa loviť zver, ak spĺňa ďalšie podmienky na lov zveri ustanovené týmto zákonom. Poľovný lístok vydáva, predlžuje jeho platnosť a odníma obvodná komora, v ktorej pôsobnosti má žiadateľ trvalý pobyt. V § 51 ods. 4 písm. d) je stanovené, že obvodná komora vydá poľovný lístok osobe, ktorá je členom komory.

Spoločná aplikácia uvedených dvoch ustanovení predstavuje podľa navrhovateľov základný právny rámec vedúci k obmedzeniu práva na slobodné združovanie a jeho analýze je prioritne venovaná tretia časť tohto podania (III.)

### 2.2 § 43 ods. 1 zákona o poľovníctve s čl. 29 ods. 1 a s čl. 29 ods. 3 Ústavy SR

§ 43 zákona o poľovníctve obsahuje ustanovenie, ktoré stanovuje, že členom komory je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá sa podieľa na chove zveri, starostlivosti o zver a jej životné prostredie vrátane jej lovu.

Uvedené ustanovenie síce *per se* nemusí predstavovať normu priamo obmedzujúcu združovacie právo, avšak, vzhľadom na nejednoznačnú modalitu tejto normy, je možné interpretovať ju v kontexte ďalších ustanovení zákona o poľovníctve ako ustanovenie, ktoré prikazuje každej fyzickej a právnickej osobe, ktorá sa podieľa na chove zveri, starostlivosti o zver a jej životné prostredie vrátane jej lovu byť členom komory. Ak prijmeme predpoklad, že obsahom tejto normy je príkaz, znamená to, že toto ustanovenie zasahuje do práva slobodného združovania rovnako, ako právne normy uvedené v predchádzajúcom bode.

### 2.3 § 17 ods. 1 písm. g) zákona o poľovníctve s čl. 29 ods. 1 a s čl. 29 ods. 3 Ústavy SR

V § 17 ods. 1 písm. g) zákona o poľovníctve je upravený zánik zmluvy o užívaní poľovného revíru (ďalej len „zmluva“). V zmysle tohto ustanovenia táto zmluva zaniká *ex lege* v prípade ak užívateľ poľovníckeho revíru ukončí svoje členstvo v komore. Toto ustanovenie priamo zasahuje do výkonu poľovníckych práv, keďže limituje právnu existenciu zmluvy povinným členstvom v komore. Právo využívať poľovný revír je základným predpokladom realizácie poľovných práv a konštitutívnym momentom vzniku tohto práva je uzavretie zmluvy. V zmysle napadnutej úpravy je však nutnou podmienkou platnosti takejto zmluvy členstvo v komore.

Napadnutá právna úprava v skutočnosti obmedzuje nielen právo využívať poľovný revír, ale zasahuje aj do práva slobodného združovania, keďže medzi oboma právami existuje bezprostredná kauzálna súvislosť - základným znakom združovacieho práva je jeho výkon za určitým účelom, v tomto prípade za účelom výkonu práv poľovníctva. Realizácia práv poľovníctva imanentne súvisí s právom garantovanou možnosťou užívania určitého poľovného revíru. Neprimeraným zásahom do tohto práva dochádza konzekventne aj k zásahu do slobody združovania.

### III. Právna analýza

#### 3.1 Právo slobodne sa združovať a jeho vzťah k výkonu práva poľovníctva

Čl. 29 ods. 1 Ústavy SR zaručuje právo slobodne sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach. Základný rámec pre výkon tohto ústavného práva predstavuje zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov (ďalej len „zákon o združovaní občanov“). Pred prijatím zákona o poľovníctve sa ustanovenia tohto zákona vzťahovali aj na výkon združovacieho práva za účelom výkonu poľovníckych práv. Prijatím zákona o poľovníctve sa táto oblasť právnych vzťahov vyčlenila zo zákona o združovaní občanov a je upravená osobitne v zákone o poľovníctve.

Ako uvádza dôvodová správa k zákonu o poľovníctve, novelizáciou zákona č. 83/1990 Zb. sa mala zabezpečiť jednotnosť evidovania organizácií, ktoré majú vo svojej činnosti výkon práva poľovníctva. Vyňatie výkonu práv poľovníctva z pôsobnosti zákona o združovaní občanov teda neznamena, že vytváranie poľovníckych organizácií nie je prejavom združovacieho práva. Potvrdenie existencie združovacieho práva za účelom výkonu práv poľovníctva potvrdzuje jednak samotné znenie zákona o poľovníctve [podľa § 32 ods. 1 písm. a) *poľovnícka organizácia, ktorá združuje občanov na účel ochrany a presadzovania oprávnených záujmov svojich členov na úseku poľovníctva*] a aj dôvodová správa k tomuto zákonu (k § 32 je uvedené, že upravuje *združovanie občanov za účelom spoločného užívania poľovného revíru*).

Ďalšie relevantné dôkazy o tom, že vytváranie poľovníckych organizácií je stále možné považovať za realizáciu práva slobodne sa združovať, je možné analogicky nájsť aj v zahraničnej judikatúre, ktorú v rámci svojej argumentácie využil Ústavný súd SR. S odvolaním sa na rozhodovaciu činnosť nemeckého Spolkového ústavného súdu a rakúsku legislatívu upozornil Ústavný súd SR na tieto základné znaky (pozn. *zvýraznené podčiarknutím*) výkonu združovacieho práva: „*k esenciálnym znakom ústavne relevantného pojmu združenia sa zaraďuje slobodné zoskupenie minimálne dvoch osôb (fyzických alebo právnických), existencia spoločného cieľa, zámer vyvíjať činnosť dlhší čas a podriadenie sa vôli vytvorenej orgánmi združenia. (...) V Rakúsku sa uplatňuje spolkový zákon o združeniach (Bundesgesetz über Vereine, BGBl. I 66/2002), ktorý k definičným znakom združenia zaraďuje dobrovoľnosť, trvácnosť, organizáciu minimálne dvoch osôb na základe štatútu, účelové určenie (musí ísť o určitý, spoločný a neziskový cieľ).*“ (PL. ÚS 11/2010) V citovanom rozhodnutí Ústavný súd SR uviedol taktiež právny názor Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý „*v rozsudku Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Rakúsko (bod 62) zdôraznil, že jedným z najdôležitejších aspektov slobody združovania podľa čl. 11 dohovoru je možnosť založiť právnu bytosť (legal entity) na účely kolektívneho konania na poli spoločných záujmov.*“ (PL. ÚS 11/2010)

Podľa navrhovateľov poľovnícke organizácie spĺňajú uvedené atribúty – predstavujú zoskupenie viacerých osôb, ktoré sa slobodne spájajú s úmyslom dlhodobo vykonávať spoločný cieľ, ktorým je výkon poľovníckych práv.

Z uvedených skutočností vyplýva, že vytváranie poľovníckych združení je prejavom ústavne garantovaného práva na slobodné združovanie a prináleží jej adekvátna ochrana v intenciách ústavnej úpravy.

### 3.2 Ústavný rámec obmedzenia práva slobodne sa združovať v čl. 29 ods.3 Ústavy SR

Čl. 29 ods. 3 Ústavy SR predstavuje ústavnú garanciu ochrany združovacieho práva. V zmysle tohto článku je možné obmedziť výkon združovacieho práva len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.

Uvedený článok Ústavy SR sa samozrejme vzťahuje aj na výkon združovacieho práva za účelom výkonu práv poľovníctva. V zmysle tohto článku je možné obmedziť výkon práva slobodne sa združovať len v tých prípadoch, keď sú kumulatívne splnené tri podmienky.

#### 3.2.1 Podmienka zákonného obmedzenia (podmienka legality)

Prvá z podmienok je formálnou požiadavkou legality takého obmedzenia. Táto podmienka znamená, že právo slobodne sa združovať môže byť obmedzené len právnym predpisom so silou zákona.

Pred samotným posúdením splnenia prvej formálnej podmienky, považujú navrhovatelia za potrebné uviesť detailnejšiu analýzu príčin spôsobujúcich proklamované obmedzenie a poukázať na dôvody jeho existencie.

Základným východiskom navrhovateľov sú definičné znaky práva na slobodné združovanie a ich vymedzenie v judikatúre Ústavného súdu SR. V náleze sp. zn. PL. ÚS 11/2010 je prostredníctvom odkazu na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Českej republiky vysvetlené poňatie obsahu predmetného ústavného práva „tak, že právna úprava práva na slobodu združovania je založená na princípe oddelenosti od štátu, na princípe členskej samosprávy, do ktorej štát nesmie nijak zasahovať, lebo mu to zakazuje ústavný princíp odluky súkromnoprávných korporácií spolkového práva od štátu, a tiež na princípe práva člena na súdnu ochranu proti rozhodnutiu orgánu spoločnosti, ktoré je v rozpore so zákonmi alebo stanovami, prípadne s iným vnútorným predpisom (nález z 12. decembra 2006 vo veci sp. zn. I. ÚS 90/06, N 223/43 SbNU 497). Popri odkaze na doktrínu vytvorenú českým ústavným súdom je v spomenutom náleze uvedená aj nasledovná informácia: „V štrasburskej judikatúre sa ustálili dva základné znaky združenia relevantného z pohľadu čl. 11 ods. 1 dohovoru. Ide o zásadu dobrovoľnosti a existenciu spoločného cieľa [Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa 2006, s. 836]. Dobrovoľnosť vylučuje nátlak pri zakladaní a vstupe do združenia a taktiež umožňuje slobodný výber pri hľadaní vhodnej formy a typu združenia, pri zakladaní alebo pri vstupe do určitého združenia (rozsudok ESĽP z 13. augusta 1981 vo veci Young, James a Webster c. Spojené kráľovstvo, sťažnosti č. 7601/76 a č. 7806/77). Spoločný cieľ zas musí byť dovolený a súkromnoprávny. Súkromnoprávny charakter cieľa vylučuje spod režimu čl. 11 dohovoru združovanie v subjektoch, ktoré boli založené z vrchnostenskej pozície nositeľa verejnej moci a obdarené administratívnou či disciplinárnou právomocou (rozsudok ESĽP z 23. júna 1981 vo veci Le Compte, Van Leuven a De Meyre c. Belgicko, sťažnosti č. 6878/75 a č. 7238/75), ktorá ich integruje do štátnych štruktúr

a umožňuje im používať postupy verejnej moci (rozsudok ESLP z 29. apríla 1999 vo veci Chassagnou a ostatní c. Francúzsko, sťažnosti č. 25088/94, č. 28331/95 a č. 28443/95). Článok 11 dohovoru tak upravuje iba právo zakladať združenia ako organizácie súkromného práva, ktoré vznikli na základe súkromnoprávných predpisov a majú plnú autonómiu pri vydávaní rozhodnutí a pri správe svojich vnútorných vecí (rozsudok ESLP z 30. júna 1993 vo veci Sigurdur A. Sigurjónsson c. Island, sťažnosť č. 16130/90).“

Z citovaných ustanovení vyplýva, že združenia, ktoré vznikajú realizáciou združovacieho práva sú súkromnoprávnymi inštitútmi. Táto ich základná charakterová črta ich predurčuje k tomu, že sú oddelené od štátu, čo v praxi znamená, že štát nemôže zasahovať do ich fungovania. Na úseku poľovníctva sú nositeľmi týchto kvalitatívnych znakov práve poľovnícke organizácie. Naopak, poľovnícku komoru je možné považovať za verejnoprávny subjekt – je to verejnoprávna korporácia založená na záujmovom princípe vykonávajúca úlohy v oblasti verejnej správy. Takáto povaha priamo stanovuje jej bližší vzťah ku štátu a jeho úlohám. V organizáciách tohto druhu je bežne zákonom stanovené povinné členstvo.

Napadnutá právna úprava vytvára spojením uvedených dvoch rozličných koncepcií nový hybridný typ organizačnej štruktúry, ktorá je kombináciou súkromnoprávneho (združenie) a verejnoprávneho inštitútu (samosprávny orgán korporátneho typu). Vytvorenie takejto právnej úpravy je neštandardné z tohto dôvodu, že oba inštitúty sú vzhľadom na odlišné zásady regulujúce jednotlivé právne odvetvia nekompatibilné. Pokým inštitút združenia je vytvorený na zásade dobrovoľnosti, členstvo vo verejnoprávných komorách je naopak riadené zásadou povinného zákonného členstva. O nekompatibilitate oboch inštitútov sa vyjadril aj Ústavný súd SR, keď v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/08 zdôraznil, že právo na slobodu združovania sa nevzťahuje na zakladanie verejnoprávných inštitúcií a združení ako napríklad korporácií verejného práva. Podľa navrhovateľov by bolo legitímne rozhodnutie vytvoriť reguláciu výkonu poľovníckeho práva formou zjednotenej samosprávnej organizácie za predpokladu neexistencie súkromnoprávneho prvku, resp. naopak, teda reguláciu na báze realizácie práva na slobodné združovanie bez ingerencie verejnej moci.

#### *Poľovnícka komora a profesijné komory*

Navrhovatelia podotýkajú, že v platnom právnom systéme Slovenskej republiky je mimo poľovníckej sféry existencia modelu, ktorý by spájal výkon združovacieho práva s povinným členstvom v samosprávnom orgáne skôr raritou. V rámci výkonu samosprávy síce existujú subjekty, u ktorých je povinné členstvo bežné, avšak tieto subjekty sú verejnoprávnymi korporáciami záujmovej samosprávy typovo patriacimi medzi *profesijné komory*. Ich typickým znakom je, že súvisia s výkonom (slobodného) povolenia, ktoré sa spravidla viaže na členstvo v príslušnej komore. Medzi profesijné komory s povinným členstvom patria napríklad *Slovenská advokátska komora*, *Komora daňových poradcov* alebo *Slovenská komora audítorov*. Okrem uvedených profesijných komôr existujú aj také komory, ktoré síce súvisia s výkonom určitého povolenia, avšak členstvo je založené na dobrovoľnom princípe, ako napríklad v *Slovenskej lekárskej komore* alebo v *Slovenskej komore zubných lekárov*. Pri oboch modeloch však platí, že „hlavným poslaním stavovskej (profesijnej) komory je chrániť profesijné záujmy svojich členov a dohliadať nad profesionalitou

výkonu ich činnosti, jej súladu s právom a morálkou." (Machajová, J.: Všeobecné správne právo. 6. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012. s. 159).

Uvedené znaky však nie je možné aplikovať na poľovnícku komoru, keďže jej existencia nesúvisí s výkonom slobodného povolania a jej zaradenie medzi profesijné komory sa javí byť nevhodným analogickým krokom. Navrhovatelia sú presvedčení, že je nevyhnutné vnímať základné kvalitatívne rozdiely medzi výkonom práv poľovníctva a výkonom slobodných povolaní. Medzi tieto odlišnosti patrí nielen skutočnosť, že v prípade výkonu slobodných povolaní je regulovaná zárobková činnosť členov komory, ale aj fakt, že striktnejšou reguláciou je dosiahnutá aj zvýšená ochrana tretích osôb (teda osôb, ktoré by chceli využiť profesijné služby členov niektorej z komôr). Vzhľadom na obsah poľovníckych práv je evidentné, že výkon týchto práv nie je činnosťou, ktorá by mala charakteristické znaky slobodných povolaní.

### *Komparácia s výkonom rybárskeho práva*

Výkon práv poľovníctva má však omnoho viac spoločných čít s výkonom rybárskeho práva. Právom a výkonom poľovníctva je v zmysle § 2 ods. 1 písm. q) zákona o poľovníctve súhrn práv a povinností zver cieľavedome chovať a chrániť, loviť ju, ulovenú alebo inak usmrtenú zver a jej vývojové štádiá a zhody parožia si privlastňovať alebo predávať, zbierať vajcia pernatej zveri na účel jej vyliahnutia a chovu s povolením a využívať na to v nevyhnutnej miere poľovné pozemky, poľné a lesné cesty. Rybárske právo je v § 4 ods. 1 zákona č. 139/2002 Z.z. o rybárstve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rybárstve“) definované ako oprávnenie chrániť, chovať a loviť ryby vo vodách určených ako rybárske revíry a ulovené ryby si privlastňovať, ako aj oprávnenie užívať na to v nevyhnutnej miere pobrežné pozemky.

Z porovnania uvedených ustanovení oboch zákonov vyplýva, že obsah oboch práv je veľmi podobný – jedná sa najmä o zákonom garantované právo *chovať, chrániť a loviť resp. právo užívať relevantné druhy pozemkov v súvislosti s uvedenými činnosťami*. Z tohto dôvodu je racionálnejšie porovnať spôsob regulácie práv poľovníctva s rybárskym právom, než porovnávanie s reguláciou výkonu práv slobodných povolaní.

Východiskovým bodom komparácie môže byť skutočnosť, že *rybárske právo patrí štátu* (§ 4 ods. 2 zákona o rybárstve). Aby toto právo mohli vykonávať aj iné subjekty, zákon o rybárstve upravuje delegáciu tohto práva aj na iné subjekty, na užívateľov tohto práva.

Užívateľom je oprávnená osoba, ktorej Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky pridelilo výkon rybárskeho práva v rybárskom revíri [§ 2 písm. b) zákona o poľovníctve]. Takýmto užívateľom môže byť jednak Slovenský rybársky zväz, ale aj iné subjekty, vrátane fyzických a právnických osôb, ktoré majú preukázaný väčšinový podiel vlastníctva k pozemkom, na ktorých sa nachádza vodná plocha.

Samotný lov v rybárskych revíroch je umožnený len osobám, ktoré sú držiteľmi platného rybárskeho lístka a platného povolenia na rybolov (§ 10 ods. 1 zákona o rybárstve), pričom *rybársky lístok vydáva obec* (§ 10 ods. 2 zákona o rybárstve) na základe ústnej žiadosti fyzickej osobe, ktorá je spôsobilá na právne úkony. Vydanie rybárskeho lístka je

výkonom štátnej správy a podlieha správne poplatku (§ 10 ods. 4 zákona o rybárstve). Na konkrétny lov je potrebné aj *povolenie na rybolov*, ktoré vydáva *užívateľ* (§ 10 ods. 5 zákona o rybárstve).

Okrem splnenia uvedených dvoch kumulatívnych podmienok - vlastníctva *rybárskeho lístka a platného povolenia na rybolov* - nie je potrebné spĺňať ďalšie zákonné kritériá, ktoré by boli nutným predpokladom pre výkon tohto aspektu rybárskeho práva. Napriek tomu, že rybárske právo je *ex lege* definované ako právo štátu, jeho úprava je vzhľadom na subjekty, ktoré toto právo vykonávajú menej rigidná, než úprava výkonu poľovníckeho práva - k získaniu rybárskeho lístka a povolenia na rybolov sa nevyžaduje žiadne povinné členstvo v komore alebo inom subjekte orgánu verejnej správy.

V rámci výkonu rybárskeho práva tak konzekventne neexistuje ani žiadne zákonné obmedzenie združovacieho práva, ktoré súvisí s týmto výkonom - osoby realizujúce rybárske právo sa môžu bez obmedzenia združovať za účelom výkonu tohto práva. Dôkazom je aj existencia *Slovenského rybárskeho zväzu*, ktorý v zmysle úvodných ustanovení svojich stanov združuje občanov v súlade so zákonom č. 83/90 Zb. o združovaní občanov: „Zväz združuje občanov, ktorých spája spoločný záujem v rozvoji a uplatňovaní rekreačného, športového rybárstva, využívaní rybárskeho práva v súlade so zákonom o rybárstve, v oblasti ochrany prírody a životného prostredia na úseku rybárstva, starostlivosti o ekológiu vôd a okolitej prírody, zachovanie genofondu rýb ako i výživy obyvateľstva.“

V súvislosti s analýzou zákonnej regulácie výkonu rybárskeho práva upozorňujú navrhovatelia na skutočnosť, že rybárske právo nie je obmedzované vo svojom výkone v spojení s realizáciou združovacieho práva, keďže na rozdiel od práva poľovníctva, jej výkon nie je podmienený povinným členstvom v žiadnej komore.

#### *Zhrnutie splnenia podmienky zákonného obmedzenia*

Navrhovatelia sú presvedčení, že spojenie súkromnoprávneho a verejnoprávneho inštitútu spôsobilo v prípade výkonu práv poľovníctva negatívne, keďže **obmedzilo jeden zo základných znakov práva na slobodné združovanie - jeho dobrovoľnosť - a výkon tohto práva podmienilo povinným členstvom vo verejnoprávnej korporácii (v komore).**

Vzhľadom na skutočnosť, že v tomto prípade došlo ku kolízii dvoch odlišných právnych doktrín (princípov verejného a súkromného práva) bolo taktiež potrebné posúdiť, ktorý z prístupov je nutné z pohľadu demokratického právneho štátu uprednostniť. Navrhovatelia sú toho názoru, že v prípade regulácie výkonu poľovníckych práv mali byť uprednostnené princípy súkromnoprávnej doktríny, keďže súviseli s výkonom ústavne garantovaného práva na slobodné združovanie.

Tým, že zákonodarca prijal zákonnú úpravu, ktorá bola v rozpore s uvedenými premisami, došlo podľa navrhovateľov k zákonnému obmedzeniu slobodného práva na združovanie. Spôsob, akým zákon o poľovníctve obmedzuje slobodné právo združovania bol dôkladne analyzovaný v tejto časti návrhu. Zákonné obmedzenie združovacieho práva pri výkone poľovníckych práv vzniká ako súhrnný výsledok



niekoľkých ustanovení zákona o poľovníctve, ktoré implicitne zakotvujú povinné členstvo v komore.

Toto zákonné obmedzenie síce predstavuje splnenie formálnej podmienky stanovenej v čl. 29 ods. 3 Ústavy SR, avšak nie je možné chápať ho ako dostatočné, vzhľadom na existenciu ďalších materiálnych podmienok, ktorých splnenie absentuje.

### 3.2.2 Podmienka nevyhnutnosti obmedzenia

Druhá z podmienok je materiálna podmienka, ktorá predstavuje predpoklad nevyhnutnosti. Táto podmienka znamená, že obmedzujúce opatrenie musí byť nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.

Navrhovatelia sú tohto názoru, že táto podmienka v prípade predmetného zákona nie je splnená a napadnuté ustanovenia zákona o poľovníctve predstavujú obmedzenie slobody združovania, ktoré nebolo nevyhnutné.

Navrhovatelia k tomu názoru prispeli po dôkladnom posúdení napadnutej právnej úpravy a analýze problematiky združovacieho práva. Navrhovatelia boli v prvom rade inšpirovaní racionálnymi argumentmi maďarského ústavného súdu (*Alkotmánybíróság*), ktorý v roku 2002 rozhodoval v skutkovo identickej veci. Navrhovatelia sa stotožňujú s odborným názorom maďarského ústavného súdu a vzhľadom na podobnosť relevantnej právnej úpravy považujú ich analogické využitie za adekvátny interpretačný nástroj.

V rozhodnutí sp. zn. 41/2002. (X.11.) AB posudzoval maďarský ústavný súd súlad zákona, ktorý stanovoval povinné členstvo poľovníkov v poľovníckej komore s ústavným právom na slobodné združovanie. Základný problém, ktorý musel maďarský ústavný súd vyriešiť, bola otázka, či vykonáva poľovnícka komora taký druh verejnej činnosti, ktorý by musel byť podmienený povinným členstvom. Po posúdení všetkých zákonných úloh v rámci výkonu verejnej správy, ktoré komora na úseku poľovníctva plnila, vyplynulo, že žiadna z týchto úloh (vrátane vydávania poľovníčích lístkov) nie je takou spoločenskou činnosťou, ktorá by musela byť nevyhnutne podmienená povinným členstvom v komore.

Podobný interpretačný postup, aký použil maďarský ústavný súd, aplikovali aj navrhovatelia pri posudzovaní napadnutej úpravy a zamerali sa na základné verejné úlohy, ktoré komore vyplývajú zo zákona.

V zmysle ustanovenia § 42 zákona o poľovníctve je možné úlohy komory rozčleniť do niekoľkých oblastí:

- a) úlohy súvisiace s agendou poľovníčích lístkov - § 42 ods. 1 písm. a) až e), m)
- b) organizačné - § 42 ods. 1 písm. f) a g)
- c) úlohy kooperačného charakteru - § 42 ods. 1 písm. h) až k),
- d) plnenie ďalších úloh, ktorými ju môže poveriť ministerstvo alebo ktoré vyplývajú z jej stanov § 42 ods. 1 písm. l).

Podľa názoru navrhovateľov, žiadna zo zákona vyplývajúca verejná úloha komory nie je dôvodom k zavedeniu povinného členstva, keďže ich výkon nie je fakticky podmienený potrebou členstva. Komora by mohla vykonávať *skúšky uchádzačov o poľovný lístok* [§ 42 ods. 1 písm. a)], *menovať prednášateľov a skúšobných komisárov pre skúšky z poľovníctva* [§ 42 ods. 1 písm. b)], *organizovať odbornú prípravu na poľovnícke skúšky* [§ 42 ods. 1 písm. c)], *vydávať poľovné lístky, predlžovať ich platnosť a odnímať ich* [§ 42 ods. 1 písm. d)] aj v tom prípade ak by neexistovalo povinné členstvo, keďže plnenie týchto úloh *apriori* nepredpokladá a nutne nevyžaduje existenciu členskej základne. Rovnako nie je nutné povinné členstvo ani pri výkone ďalších úloh komory: *pri organizácii streleckej prípravy uchádzačov o poľovný lístok* [§ 42 ods. 1 písm. e)], *organizovaní poľovníckej kynológie či sokoliarstva* [§ 42 ods. 1 písm. f)] alebo *pri organizácii a výkone chovateľských prehliadok* [§ 42 ods. 1 písm. g)]. Nutnosť povinného členstva je irelevantná aj pri úlohách kooperačného charakteru.

Okrem uvedených verejných úloh by chceli navrhovatelia venovať osobitnú pozornosť *výkonu disciplinárnej právomoci komory* [§ 42 ods. 1 písm. m)], keďže podľa ich názoru je dôkazom zbytočnosti povinného členstva v komore aj legálny rámec disciplinárneho postihu. V ustanovení § 77 zákona o poľovníctve, ktoré detailnejšie upravuje disciplinárnu právomoc komory je stanovené, že komora rieši disciplinárne konania podľa disciplinárneho poriadku voči držiteľom poľovného lístka. Formulácia tohto ustanovenia je osobitne dôležitá z toho dôvodu, že stanovuje ako legálny titul pre vznik zodpovednostných vzťahov držbu poľovného lístku, a nie členstvo v komore.

Navrhovatelia ďalej podotýkajú, že ďalším sankčným a kontrolným mechanizmom, ktorým zákon umožňuje regulovať výkon práv poľovníctva je samotné odobratie poľovného lístka, pričom ani tento postih nemusí byť viazaný na členstvo v komore. Dôkazom tohto tvrdenia je skutočnosť, že komora môže aj v zmysle aktuálne platného znenia zákona o poľovníctve odobrať lístok zahraničnej osobe, ktorá nie je jej členom [§ 51 ods.7 písm. a)].

Vzhľadom na uvedené skutočnosti považujú navrhovatelia za preukázané, že žiadna z verejných úloh komory nemá taký charakter, ktorý by vyžadoval povinné členstvo v komore. Z tohto dôvodu nie je možné považovať napadnutú právnu úpravu za nevyhnutnú v demokratickej spoločnosti.

Keďže Ústava SR stanovuje tri kumulatívne podmienky pre možnosť obmedzenia práva na slobodné združovanie, nenaplnenie druhej podmienky je dostačujúcim dôvodom ku konštatovaniu protiústavného obmedzenia predmetného práva.

### 3.2.3 Obmedzenie v prospech iného záujmu

Napriek tomu, že predchádzajúci bod je z ústavnoprávneho hľadiska dostatočným dôkazom rozporu napadnutej právnej úpravy s Ústavou SR, považujú navrhovatelia za vhodné v krátkosti charakterizovať aj tretiu podmienku obmedzenia ústavného združovacieho práva.

Tretia kumulatívna podmienka je taktiež materiálnou podmienkou a spočíva v existencii konfliktného záujmu, ktorého ochrana má prednosť pred ochranou slobody združovania. Ústava SR v taxatívnom výpočte uvádza ako relevantné konfliktné záujmy:

- bezpečnosť štátu,
- ochranu verejného poriadku,
- predchádzanie trestným činom,
- ochranu práv a slobôd iných.

Pri skúmaní tretej podmienky obmedzenia práva na slobodné združovanie vychádzali navrhovatelia nielen zo samotného paragrafového znenia zákona o poľovníctve, ale využijúc metódu teleologickej interpretácie práva, sa zamerali aj na dôvody prijatia napadnutých ustanovení. Za týmto účelom je vhodné poukázať na všeobecnú časť dôvodovej správy návrhu zákona o poľovníctve, v ktorej je uvedené: „*Výkon práva poľovníctva si vyžaduje osobitný druh odbornej spôsobilosti javovo sa prejavujúci v tom, že ho môže vykonávať iba ten kto splní podmienky pre vydanie poľovného lístku a v konečnom dôsledku i pre vydanie zbrojného preukazu. V slovenskom právnom poriadku je bežné, že existuje osobitná právna úprava, ktorá ukladá príslušnému okruhu odborne spôsobilých osôb aby sa združovali v samosprávnej organizácii komorového typu, na ktorú sa zákonom prenáša časť výkonu štátnej správy. V navrhovanom prípade vytvorenia Slovenskej poľovníckej komory je táto možnosť ešte umocnená tým, že ide o inštitucionálne zakotvenie činnosti, ktorá má výrazný verejnoprávny a bezpečnostný rozmer, pretože až na výnimky sa vykonáva s použitím zbrane. Verejnoprávny rozmer tejto činnosti je ešte zvýraznený tým, že ide o činnosť, ktorá má alebo môže mať za následok zásah do prírodného prostredia ako národného bohatstva štátu. Tieto skutočnosti si vyžadujú, aby bola táto činnosť usmerňovaná a regulovaná nielen jednotnou legislatívou, jednotným výkonom štátnej správy ale aj jednotnou poľovníckou samosprávou, pretože iba táto bude disponovať dostatočným potenciálom pre zachovanie poľovníckej disciplíny u všetkých subjektov vykonávajúcich právo poľovníctva a to nielen sankčným systémom, ale aj takými prevenčnými opatreniami ako sú napr. chovateľské prehliadky, zabezpečovanie príslušného počtu poľovne upotrebitelných psov a pod.*“

V citovanej dôvodovej správe sú uvedené niektoré dôvody, ktoré by mohli byť z ústavnoprávneho pohľadu relevantné (*verejnoprávny a bezpečnostný rozmer; zásah do prírodného prostredia ako bohatstva štátu*) a navrhovatelia uznávajú, že z pohľadu viacerých aspektov výkonu poľovníckych práv je legitímne požadovať určitý stupeň regulácie tohto druhu spoločenskej činnosti.

Zároveň sú však presvedčení, že napriek tomu, že nová právna úprava sledovala legitímny cieľ, prostriedok, ktorý zákonodarca zvolil nebol primeraný, vzhľadom na možnosť iných, menej invazívnych (obmedzujúcich) spôsobov dosiahnutia stanoveného cieľa. Navrhovatelia sú toho názoru, že zákonná regulácia výkonu poľovníckeho práva, v ktorej by absentovalo povinné členstvo v komore, je rovnako efektívnym prostriedkom ako súčasná právna úprava, pričom by predstavovala výrazne menej intenzívnejší zásah do združovacieho práva. Tento názor je možné argumentačne podporiť odkazom na bod 3.2.2 tohto návrhu, v ktorom sú charakterizované základné disciplinárne mechanizmy zákona o poľovníctve.

Okrem toho je nutné pripomenúť, že v zákone o poľovníctve sa nachádza viacero právnych noriem, ktoré regulujú výkon práva poľovníctva, pričom nesúvisia s členstvom v komore. Dohľad nad dodržiavaním týchto ustanovení vykonáva celý systém orgánov štátnej správy na úseku poľovníctva, ktoré vykonávajú svoju pôsobnosť všeobecne, bez ohľadu na členstvo osôb vykonávajúcich poľovnícke právo v komore.

Aj keď predchádzajúce skutočnosti ešte viac zvýrazňujú neodôvodnenosť a protiústavnosť napadnutej právnej úpravy, finálne posúdenie splnenia tretej podmienky nie je, vzhľadom na nesplnenie predchádzajúcej podmienky, nutné.

Nad rámec uvedených argumentov by predkladatelia chceli zdôrazniť, že ich cieľom nie je spochybniť legitimitu existencie poľovníckej komory. Práve naopak, predkladatelia súhlasia s vystúpením poslanca Tibora Lebotského (v rozprave na 27. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky v 6. volebnom období dňa 17.12.2013), v ktorej uviedol viaceré argumenty v prospech existencie poľovníckej komory a charakterizoval ju ako „*nadstavbovú inštitúciu*“, ktorá „*je prostriedkom na jednotné riadenie poľovníctva*.“

Predkladatelia si uvedomujú pozitíva fungovania poľovníckej komory, avšak nenachádzajú žiaden nevyhnutý dôvod pre povinné členstvo v tejto komore. Práve naopak, predkladatelia sú presvedčení o tom, že zrušenie povinného členstva poľovnícku komoru neohrozí a nezníži jej spoločenskú úlohu. Zavedenie princípu dobrovoľného členstva by odstránilo existujúci protiústavný stav a umožnilo by slobodnejší výkon práv poľovníctva - každý jednotlivец by mohol dobrovoľne posúdiť, či chce využívať benefity vyplývajúce z členstva v poľovníckej komore. Zároveň by bolo umožnené poľovníckej komore vykonávať bez obmedzenia decentralizovaný výkon verejnej moci v rovnakej a nezmennej miere, keďže výkon týchto úloh nie je podmienený existenciou povinného členstva osôb vykonávajúcich právo poľovníctva.

### 3.3. Záver právnej analýzy

Po súhrnnom vyhodnotení všetkých troch podmienok je možné konštatovať, že nedošlo k splneniu druhej podmienky stanovenej v čl. 29 ods. 3 Ústavy SR. Keďže sa jedná o kumulatívne podmienky, v aplikačnej praxi to znamená, že musia byť splnené všetky súčasne a nedodržanie čo i len jednej z nich spôsobí protiústavnosť obmedzenia.

Vychádzajúc z uvedeného interpretačného a aplikačného právneho pravidla a dôkazov predložených v predchádzajúcich bodoch je možné konštatovať, že v prípade predmetných ustanovení zákona o poľovníctve naozaj došlo k nedovolenému a protiústavnému obmedzeniu práva slobodne sa združovať.

#### IV. Dôvody na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení

4.1 V zmysle čl. 125 ods. 2 Ústavy SR platí, že Ústavný súd SR môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

V zmysle § 38 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z.z. môže Ústavný súd SR rozhodnúť o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení aj na návrh účastníka konania.

Navrhovatelia v predmetnej veci v rámci svojho návrhu argumentujú ohrozením základných práv a slobôd – *in concreto* ohrozením práva na slobodné združovanie – a vo veci zdôvodnenia existencie tohto ohrozenia, ktoré spočíva v obmedzovaní výkonu uvedeného ústavného práva na slobodné združovanie, odkazujú Ústavný súd SR na predchádzajúce body tohto návrhu, ktoré obsahujú dôsledné argumenty dokazujúce existenciu tohto ohrozenia.

4.2 Z dôvodu ohrozenia základného práva a slobody navrhovatelia navrhujú, aby Ústavný súd SR vydal ešte pred vydaním nálezu podľa V. tohto návrhu nasledovné

uznesenie:

*Až do vyhlásenia rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci samej sa pozastavuje účinnosť ustanovení § 17 ods. 1 písm. g), § 43 ods. 1 a § 51 ods. 4 písm. d) v spojení s § 51 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve v znení neskorších predpisov.*

#### V. Navrhovaný petit

Navrhovatelia navrhujú, aby Ústavný súd SR prijal tento návrh na ďalšie konanie apo jeho meritórnom prerokovaní vydal nasledovný

nález:

*Ustanovenia § 17 ods. 1 písm. g), § 43 ods. 1 a § 51 ods. 4 písm. d) v spojení s § 51 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 29 ods. 1 a s čl. 29 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.*

*osoba splnomocnená  
na zastupovanie navrhovateľov*