



# GENERÁLNA PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Štúrova 2, 812 85 Bratislava

GÚs 4003/05-39

Bratislava 13. júla 2006

Ústavný súd  
Slovenskej republiky

Košice

Podľa článku 130 ods. 1, písm. e) Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v spojení s § 18 ods. 1, písm. e) a § 37 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o organizácii ÚS SR“) podávam

## n á v r h

na začatie konania o súlade § 13 ods. 2, písm. j), § 56 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 610/2003 Z.z.“) s článkom 2 ods. 2, článkom 13 ods. 4 a článkom 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“) a s článkom 1 Protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Využívajúc ustanovenie článku 125 písm. a) Ústavy a § 37 až § 41 zákona o organizácii ÚS SR navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky vydal

## n á l e z

podľa ktorého súd na verejnom pojednávaní

## **rozhodol:**

Ustanovenie § 13 ods. 2, písm. j), § 56 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z.z. nie je v súlade s článkom 2 ods. 2, článkom 13 ods. 4, článkom 20 ods. 4 Ústavy a s článkom 1 Protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

## **Odôvodnenie:**

Zákon č. 610/2003 Z.z. s výnimkou niektorých ustanovení, medzi ktoré však napadnuté ustanovenia nepatria nadobudol účinnosť 1. januára 2004.

Podľa § 13 ods. 2, písm. j) zákona č. 610/2003 Z.z. podmienky vo všeobecnom povolení sa môžu týkať len týchto povinností: zabezpečenia zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach pre orgán štátu alebo orgán činný v trestnom konaní a jeho pripojenie do siete na náklady podniku; technickú špecifikáciu zariadenia na odpočúvanie schvaľuje úrad.

Podľa § 56 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z.z. podnik, ktorý konal podľa § 13 ods. 2, písm. j), je oprávnený vynaložené náklady na zabezpečenie zariadenia a jeho pripojenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach zaradiť medzi daňové výdavky a vykonať odpisovanie hmotného investičného majetku.

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

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

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

Podľa článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné predpisy medzinárodného práva.

Týmito ustanoveniami sa Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „zákonodárca“) dôsledne neriadila, čím vytvorila prekážky brániace prevádzkovateľom verejných telekomunikačných sietí, poskytovateľom verejných telekomunikačných služieb a prevádzkovateľom ostatných telekomunikačných služieb pokojne užívať svoj majetok.

Námietka nesúlady § 13 ods. 2 písm. j) a § 56 ods. 2 zák. č. 610/2003 Z.z.  
s čl. 2 ods. 2 Ústavy

Zákonodárca je viazaný kritériami ústavnosti v rovnakej miere ako ostatné orgány verejnej moci v Slovenskej republike (čl. 2 ods. 2 Ústavy). Pri uplatňovaní svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať zákon, pokiaľ ním neprekročí Ústavou daný rámec (PL.ÚS 19/98. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 192-193).

Zákonodárca prijal zákon č. 610/2003 Z.z., ktorý obsahuje ustanovenie porušujúce čl. 20 ods. 4 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Zákonodárca teda schválením § 13 ods. 2 písm. j) a § 56 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z.z. konal v nesúlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy.

Námietka nesúlady § 13 ods. 2 písm. j) a § 56 ods. 2 zák. č. 610/2003 Z.z.  
s čl. 13 ods. 4 Ústavy

Podmienky obmedzenia základných práv a slobôd určuje čl. 13 Ústavy. Zákonodárca v nesúlade s čl. 13 ods. 4 Ústavy schválil § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z. bez toho, aby dbal na to, že podstatou a zmyslom ochrany priznanej čl. 20 ods. 4 Ústavy je ochrana vlastníka. Zákonodárca pri schválení § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z. dbal iba na protikladný záujem orgánov štátu, v ktorých prospech majú povinné subjekty poskytnúť zákonom ustanovené plnenie. Zákonodárca okrem toho pri určení povinnosti nedbajúcej na účel úpravy čl. 20 ods. 4 Ústavy sa nezaoberal identifikáciou verejného záujmu a ustálením podmienok pre vyčíslenie rozsahu, v ktorom sa vo verejnom záujme vlastníkom určí taká povinnosť podrobiť sa nútenému obmedzeniu práva pokojne užívať svoj majetok, ktorou sa zabezpečí ochrana vlastníka pred neprimerane vysokými nákladmi spojenými s plnením povinnosti podľa § 13 ods. 2 písm. j) modifikovanej úpravou podľa § 56 ods. 2 zák. č. 610/2003 Z.z. Zákonodárca tak pri schvaľovaní § 13 ods. 2 písm. j) a § 56 ods. 2 zák. č. 610/2003 Z.z. konal v nesúlade s čl. 13 ods. 4 Ústavy.

Námietka nesúlady § 13 ods. 2 písm. j) a § 56 ods. 2 zák. č. 610/2003 Z.z.  
s čl. 20 ods. 4 Ústavy

Podľa prvej a druhej vety čl. 20 ods. 1 Ústavy: „Každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.“ Aj keď sa v čl. 20 ods. 1 Ústavy výslovne neuvádza, že vlastníkom má právo pokojne užívať svoj majetok, podstatou a účelom ochrany priznanej touto ústavnou normou nevyhnutne musí byť vytvorenie právneho základu pre nerušené nakladanie s vlastným majetkom zahŕňajúce rímskoprávne *uti, frui, habere, disponere*. Súčasťou pokojného užívania svojho majetku je aj použitie majetku alebo jeho časti na splnenie povinností súvisiacich s dispozíciou majetkom. Subjekty povinnosti ustanovenej § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z. majú vo verejnom záujme zákonom ustanovenú povinnosť, ktorá predstavuje ich obmedzenie v práve pokojne užívať svoj majetok. Podnikom vo vzťahu k povinnosti uloženej § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z.



nemožno odoprieť právnu ochranu prostredníctvom práva vlastníť majetok priznanú článkom 20 Ústavy, ako aj prostredníctvom práva pokojne užívať svoj majetok (článok 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd).

Predmetom úpravy § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z. je zásah do práv vlastníka, ktorý podlieha ochrane podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy. Zásah nemá povahu vyvlastnenia, ale obmedzenia vlastníka podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy. Podľa právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky: „Pri vyvlastnení dôjde k zmene osoby vlastníka. Pri obmedzení vlastníctva nedôjde k zmene osoby vlastníka. Dôjde len k zásahu do rozsahu oprávnení vyplývajúcich z obsahu ústavou zaručeného práva vlastníť majetok.“ (II.ÚS 8/97. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997, s. 79).

Nútené obmedzenie vlastníckeho práva, ktoré je predmetom úpravy čl. 20 ods. 4 Ústavy, sa spája so zásahom do vlastníckych práv proti vôli vlastníka. Taký zásah predstavuje aj povinnosť ustanovená podľa § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z.

Ústava v čl. 20 ods. 4 taxatívne určuje kritériá pre zásah do vlastníckych práv. Určené kritériá sú štyri a sú ustanovené kumulatívne. Všetky naraz sa musia splniť, aby obmedzenie vlastníckych práv bolo v súlade s čl. 20 ods. 4.

Zásah do vlastníctva je možný iba

- a) v nevyhnutnej miere,
- b) ak je vo verejnom záujme,
- c) uskutoční sa na základe zákona a
- d) za primeranú náhradu.

Ak sa jedna z týchto podmienok nesplní, zásah do vlastníctva nemožno označiť za také vyvlastnenie alebo obmedzenie vlastníckych práv, ktoré je v súlade s Ústavou.

Prvá Ústavou určená podmienka „nevyhnutnej miery“ vyžaduje, aby zásah do vlastníctva nebol väčší (nemal väčší rozsah), než je nevyhnutné. Zároveň vyžaduje, aby netrval dlhšie, než je nevyhnutné. Táto podmienka neslúži na ochranu subjektu, ktorého záujmy sa dostanú do nesúladu so záujmom vlastníka. Povinnosť osoby chránenej podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy nemožno rozšíriť tak, aby sa zabezpečila „nevyhnutná miera“ záujmov osoby, ktorá stojí proti vlastníkovi. V okolnostiach prípadu rozsah „nevyhnutnej miery“ núteného obmedzenia podnikov podliehajúcich povinnosti podľa § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z. nemožno vymedziť podľa záujmov policajných orgánov Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva a ďalších orgánov štátu, ktorých právneho postavenia sa dotýka § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z. Povinnosť znášať náklady odpočívania a zaznamenávania telekomunikačnej prevádzky podľa § 13 ods. 2 písm. j) zákona č. 610/2003 Z.z. nesmie vo väčšej ako nevyhnutnej miere obmedziť vlastníka v jeho práve pokojne užívať majetok, ktorého užívanie sa obmedzuje určením zákonnej povinnosti.

Zákon č. 610/2006 Z.z. dbá na ochranu vlastníkov pred ich menej závažným obmedzením na svoje náklady vykonať zákonom určenú činnosť (§ 67 ods. 4 druhá veta), ale bez obmedzení ustanovil povinnosť „na vlastné náklady“ zabezpečiť

zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach. Podľa tejto úpravy je to výlučne podnik, kto znáša všetky náklady. Zákon neobmedzuje výšku nákladov ani v náznaku, ktorý by poskytol vlastníkovi ochranu aspoň pred celkom neprimeranými požiadavkami oprávnených orgánov štátu. Prenesenie pomerne značných nákladov na zabezpečenie zariadení na zaznamenávanie a odpočúvanie prevádzky v sieťach, aj neskôr nevyhnutných nákladov na ich upgradáciu, ktoré treba cyklicky vynakladať, na podnik má za následok, že ustanovenie povinnosti podľa § 13 ods. 2 písm. j) zákona č. 610/2003 Z.z. nerešpektuje prvú podmienku obmedzenia práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy – obmedzujúce ustanovenie § 13 ods. 2 písm. j) zákona č. 610/2003 Z.z. zaťažuje povinné osoby viac, než iba v nevyhnutnej miere.

Druhou podmienkou, ktorá sa musí splniť, aby obmedzenie práv vlastníka bolo v súlade s čl. 20 ods. 4, je podmienka verejného záujmu.

„Pojem verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu alebo slobode. Ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastníť majetok nie je možné dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do Ústavou chráneného vlastníckeho práva, a ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, podmienku verejného záujmu možno pokladať za splnenú“ (PL.ÚS 33/95. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995, s. 135).

Podmienka „verejného záujmu“ podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy nie je formálna podmienka. To znamená, že nestačí uviesť ľubovoľný dôvod, ktorý sa pomenuje slovami „verejný záujem“, aby zákon bol v súlade s čl. 20 ods. 4 Ústavy. Podmienka verejného záujmu musí mať obsah, ktorý slúži na dosiahnutie cieľa ustanoveného ústavou. Z dôvodov hodných osobitného zreteľa sa záujem verejnosti musí nadradiť nad záujem vlastníka, aby bolo možné prijať zákon „vo verejnom záujme“ zasahujúci do sféry chráneného záujmu vlastníka. Táto podmienka sa vzťahuje výlučne na verejný záujem opodstatňujúci zásah do právneho postavenia vlastníka. Na druhej strane, výslovná identifikácia „verejného záujmu“, kvôli ktorému sa prijíma zákonné obmedzenie vlastníka, sa vo fáze tvorby práva nevyžaduje. Stačí jeho následná identifikácia, v prípade pochybnosti o jeho existencii, pričom verejný záujem nemusí identifikovať iba zákonodárca, ale môže ho konštatovať aj Ústavný súd SR bez súčinnosti zákonodárcu.

Podľa právneho názoru Ústavného súdu SR: (ďalej len „súd“): „V citovanom ustanovení, resp. ani v inom ustanovení síce citovaný zákon nevyjadril takýto verejný záujem, avšak existenciu záujmu, ktorý možno považovať za verejný na vykonávaní opatrení zamedzujúcich drobenie poľnohospodárskych a lesných pozemkov v Slovenskej republike, možno odvodiť z cieľov a celkového zmyslu a podstaty zákona č. 180/1995 Z.z.“ (PL.ÚS 36/95. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, s. 53).

Tomuto názoru neskôr dal súd zovšeobecňujúcu formuláciu: „Nie je však nutné, aby záujmy, ktoré sú obsahom zákona, boli explicitne vyhlásené týmto zákonom za verejné záujmy, ale aby takýto záujem bolo možné odvodiť z cieľov a celkového zmyslu a podstaty zákona“ (PL.ÚS 36/95) (PL.ÚS 26/00.Nález zo 4. apríla 2002, s. 25).

V zákone č. 610/2003 Z.z. sa podmienka verejného záujmu výslovne uvádza. Podľa jeho § 69 ods. 1, podnik ktorý poskytuje verejnú sieť, je vo verejnom záujme a v nevyhnutnom rozsahu oprávnený

- a) zriaďovať a prevádzkovať verejné siete a stavať ich vedenia na cudzej nehnuteľnosti,
- b) vstupovať v súvislosti so zriaďovaním, prevádzkovaním, opravami a údržbou vedení na cudziu nehnuteľnosť,
- c) vykonávať nevyhnutné úpravy pôdy a jej porastu, najmä odstraňovať a okliesňovať stromy a iné porasty ohrozujúce bezpečnosť a spoľahlivosť vedenia, ak to po predchádzajúcej výzve neurobil vlastník alebo užívateľ pozemku.

Takto formulovaná podmienka verejného záujmu nie je relevantná pre interpretáciu a aplikáciu § 13 ods. 2 písm. j) zákona č. 610/2003 Z.z.

Podmienka verejného záujmu pre schválenie obmedzujúceho ustanovenia § 13 ods. 2 písm. j) zákona č. 610/2003 Z.z. sa mala zvlášť úzkostlivo skúmať s prihliadnutím na konanie pred súdom vo veci PL.ÚS 30/03. Namiesto toho, aby sa verejný záujem identifikoval a riadne odôvodnil, vláda Slovenskej republiky predložila zákonodárcovi vládny návrh zákona o elektronických komunikáciách (tlač 394, č. ÚV-8128/2003), v ktorom úplne ignorovala fakt, že o ústavnosť uloženia povinnosti „na vlastné náklady zabezpečiť odpočúvanie a zaznamenávanie telekomunikačnej prevádzky“ vznikol spor, ktorý je predmetom konania pred súdom vo veci PL.ÚS 30/03 (Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o elektronických komunikáciách, B. Osobitná časť, K § 13, s. 15-16). Zákonodárca, ktorý mal možnosť napraviť tento nedostatok vládneho návrhu zákona, svoju možnosť pri rozhodovaní v pléne nevyužil. Nakoľko verejný záujem na schválení § 13 ods. 2 písm. j) nebol explicitne identifikovaný, otázkou jeho existencie sa treba zaoberať v konaní pred súdom na základe tohto návrhu.

V demokratickom právnom štáte (čl. 1 ods. 1 Ústavy), každý záujem štátu nemožno stotožniť s verejným záujmom. Za splnenie podmienky verejného záujmu v prípade povinnosti ustanovenej § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z. možno najskôr označiť bezpečnosť štátu, záujem na predchádzaní trestnej činnosti ohrozujúcej obranu štátu a základné práva a slobody iných. V súvislosti s takto vymedzeným verejným záujmom treba zdôrazniť, že ochrana bezpečnosti štátu nie je príčinou pre obmedzenie ktoréhokoľvek základného práva alebo slobody. Ústava výslovne určuje tento záujem ako dôvod obmedzenia základného práva podľa čl. 23 ods. 3, čl. 26 ods. 4, čl. 28 ods. 2, čl. 29 ods. 3 a čl. 37 ods. 3. Ústava neumožňuje obmedziť vlastnícke právo v záujme bezpečnosti štátu. Za ďalší potenciálne legitimizujúci dôvod obmedzenia základného práva možno označiť záujem na zachovaní verejného poriadku. Ten sa uvádza v Ústave v početnejšom množstve ustanovení – v čl. 21 ods. 3, čl. 23 ods. 3, čl. 24 ods. 3, čl. 26 ods. 4, čl. 28 ods. 2, čl. 29 ods. 3 a čl. 37 ods. 3, ale opäť nejde o dôvod legitimizujúci obmedzenie práva vlastníť majetok. Zhodné platí aj o prípadnom obmedzení za účelom ohrozenia zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky, kvôli ktorému možno obmedziť práva priznané v čl. 34 Ústavy.



Vyvstáva otázka, či základné práva a slobody priznané Ústavou v záujme bezpečnosti štátu nie je možné obmedziť aj vtedy, keď Ústava výslovne neuvádza tento záujem ako príčinu pre obmedzenie základného práva alebo slobody. Súčasťou právneho poriadku je aj úprava osobitného režimu nakladania so základnými právami a slobodami zo strany štátu.

Ústava v čl. 51 ods. 2 s účinnosťou od 1. júla 2001 umožnila zavedenie obmedzení základných práv a slobôd v štyroch prípadoch:

1. v čase vojny,
2. v čase vojnového stavu,
3. v čase výnimočného stavu,
4. v čase núdzového stavu.

Ústava určila silu prameňa práva, ktorým obmedzenia možno zaviesť. Obmedzenia možno určiť jedine ústavným zákonom. Zákonodárca 11. apríla 2002 schválil ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Tento zákon neskôr novelizoval ústavným zákonom č. 113/2004 Z.z. bez dopadu na otázku obmedzenia práv vlastníka. Ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. za účelom bezpečnosti štátu umožnil obmedzenie výkonu vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam v čase vojny (čl. 2 ods. 3 písm. c/), v čase vojnového stavu (čl. 3 ods. 3 písm. c/), v čase výnimočného stavu (čl. 4 ods. 4 písm. c/) a v čase núdzového stavu (čl. 5 ods. 3 písm. c/), ako aj obmedzenie výkonu vlastníckeho práva k hnutelným veciam v čase vojny (čl. 2 ods. 3 písm. d/), v čase vojnového stavu (čl. 3 ods. 3 písm. d/), v čase výnimočného stavu (čl. 4 ods. 4 písm. d/), aj v čase núdzového stavu (čl. 5 ods. 3 písm. d/).

S prihliadnutím na existenciu ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. v znení ústavného zákona č. 113/2004 Z.z. nie je právny dôvod pre uprednostnenie takého výkladu Ústavy, ktorým by sa umožnilo obmedzovanie základných práv a slobôd aj z dôvodov, ktoré Ústava výslovne neuvádza medzi dôvodmi na obmedzenie konkrétneho základného práva alebo slobody. Nakoľko k režimu ochrany článkom 20 Ústavy nepatrí obmedziteľnosť práva vlastníť majetok z dôvodu obrany štátu, bezpečnosti štátu, alebo verejného poriadku, podmienku verejného záujmu podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy nemožno pokladať za splnenú z príčin, ktoré sa týkajú obrany štátu, bezpečnosti štátu alebo akéhokoľvek iného podobného dôvodu.

Okrem toho v súvislosti s obmedzovaním základného práva z dôvodu bezpečnosti štátu, ochrany verejného poriadku alebo kvôli ohrozeniu zvrchovanosti a územnej celistvosti nemožno prehliadnuť podmienku nevyhnutnosti obmedzujúceho opatrenia v demokratickej spoločnosti, ktoré sa v Ústave často ustanovuje ako podmienka vymedzujúca zohľadnenie konkurujúceho záujmu legitimitujúceho obmedzenie základného práva alebo slobody z výslovne určeného dôvodu. Zákom neobmedzené a podľa zákona nekontrolovateľné rozširovanie zariadení slúžiacich na odpočúvanie osôb mocenskými zložkami štátu môže mať za následok prekročenie deliacej čiary medzi demokratickým štátom a policajným štátom, môže sa stať technologickým základom pre nedemokratické metódy uplatňovania verejnej moci mocenskými zložkami štátu. Ani v záujme demokratického vývoja štátu nie je nevyhnutné nad rámec výslovnej ústavnej úpravy zaviesť také obmedzenie práva vlastníť majetok, pri ktorom sa súkromné osoby

zaťažia povinnosťou na svoje náklady zabezpečiť zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie telekomunikačnej prevádzky orgánmi štátu.

Tretou podmienkou čl. 20 ods. 4 Ústavy je podmienka „na základe zákona“, ktorá je v prípade úpravy v § 13 ods. 2 písm. j) a § 56 ods. 2 zák. č. 610/2003 Z.z. splnená.

Štvrtou podmienkou čl. 20 ods. 4 Ústavy je podmienka „primeranej náhrady“ za zákonom určené, teda nútené, obmedzenie vlastníckeho práva.

„Vyvlastnenie, rovnako ako nútené obmedzenie vlastníckeho práva je podľa ústavy možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Ústavné predpoklady vyvlastnenia nespočívajú len v povinnosti zákonom upraviť nevyhnutnú mieru a verejný záujem tohto zásahu do vlastníckeho práva, ale aj povinnosti poskytnúť zaň primeranú náhradu (čl. 20 ods. 4)“ (PL.ÚS 37/95. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, s. 164-165).

Účelom poskytnutia „primeranej náhrady“ je vyváženie ujmy zapríčinennej zásahom štátu do vlastníckych práv. Za pokus o splnenie štvrtej podmienky určenej na ochranu práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 4 ústavy možno označiť úpravu § 56 zák. č. 610/2003 Z.z., v ktorej sa uvádza:

„(1) Podnik poskytujúci siete, služby alebo siete a služby, ktorý používa kódovanie, kompresiu, šifrovanie alebo iný spôsob utajovania prenosu signálov, je povinný na vlastné náklady zabezpečiť, aby informácie získané pri odpočúvaní a zaznamenávaní prevádzky v sieťach boli zrozumiteľným spôsobom poskytnuté orgánu štátu alebo orgánu činnému v trestnom konaní. Úrad na základe návrhu orgánu štátu vydá zoznam zariadení používajúcich kódovanie, kompresiu, šifrovanie alebo obdobných zariadení, ktoré je zakázané pripájať do siete.

(2) Podnik, ktorý konal podľa § 13 ods. 2 písm. j), je oprávnený vynaložené náklady na zabezpečenie zariadenia a jeho pripojenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach zaradiť medzi daňové výdavky a vykonať odpisovanie hmotného investičného majetku.“

Právo priznané § 56 ods. 2 zák. č. 610/2003 Z.z. je predmetom ďalšej úpravy zákonom č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

Podľa § 17 ods. 1 písm. b) zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov „Pri zisťovaní základu dane alebo daňovej straty sa vychádza u daňovníka účtujúceho v sústave podvojného účtovníctva z výsledku hospodárenia.“

Podľa § 17 ods. 2 detto: „výsledok hospodárenia alebo rozdiel medzi príjmami a výdavkami podľa odseku 1 pri zisťovaní základu dane sa

- a) zvýši o sumy, ktoré nemožno podľa tohto zákona zahrnúť do daňových výdavkov alebo ktoré boli do daňových výdavkov zahrnuté v nesprávnej výške,



Podľa § 22 ods. 1 detto: „Odpisovaním sa na účely tohto zákona rozumie postupné zahrňovanie odpisov z hmotného majetku a nehmotného majetku do daňových výdavkov, ktorý je účtovaný alebo evidovaný podľa § 6 ods. 11 a je používaný na zabezpečenie zdaniteľných príjmov. Postup pri odpisovaní hmotného majetku je určený v § 26 až 28 a nehmotného majetku v odseku 8, ak nejde o hmotný majetok a nehmotný majetok vylúčený z odpisovania podľa § 23.“

Podľa § 26 ods. 1 detto: „V prvom roku odpisovania zaradi daňovník hmotný majetok v triedení podľa Klasifikácie produkcie a klasifikácie stavieb do odpisových skupín uvedených v prílohe. Doba odpisovania je:

Odpisová skupina	Doba odpisovania
1	4 roky
2	6 rokov
3	12 rokov
4	20 rokov“

Ustanovením § 56 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z.z. sa sťažovateľovi poskytuje istá kompenzácia vo forme práva „vynaložené náklady na zabezpečenie zariadenia a jeho pripojenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach zaradiť medzi daňové výdavky a vykonať odpisovanie hmotného investičného majetku“. Toto právo sťažovateľ môže uplatniť podľa zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov v rozsahu relevantných noriem. Navyše treba zdôrazniť, že právo zahrnúť svoje náklady medzi daňové výdavky a vykonať odpisovanie hmotného investičného majetku prislúcha všetkým podnikateľom. Charakterizuje ho však časový odstup medzi vznikom nákladov a ich zaradením do daňových nákladov, rovnako ako medzi okamihom nadobudnutia hmotného investičného majetku a jeho úplným odpísaním. Práve v tomto prípade trvá časový odstup aj niekoľko rokov. Z tohto dôvodu úprava § 56 ods. 2 zák. č. 610/2003 Z.z. neslúži na splnenie podmienky „primeranej náhrady“, a preto aj toto ustanovenie v spojení s § 13 ods. 2 písm. j) má povahu právnej normy odporujúcej čl. 20 ods. 4 ústavy.

Námietka nesúlady § 13 ods. 2 písm. j) a § 56 ods. 2 zák. č. 610/2003 Z.z. s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Námietka nesúlady § 13 ods. 2 písm. j) a § 56 ods. 2 zák. č. 610/2003 Z.z. s čl. 20 ods. 4 Ústavy a námietka nesúlady týchto noriem zákona s podmienkami ochrany práva pokojne užívať svoj majetok priznaného čl. 1 Protokolu č. 1 navzájom veľmi úzko súvisia. Na rozdiel od hodnotenia námietky o nesúlade ustanovení zákona č. 610/2003 Z.z. s čl. 20 ods. 4 Ústavy, kde pri absencii predchádzajúcich rozhodnutí súdu v podobných veciach treba hľadať originálnu argumentáciu pre rozhodnutie o súlade s Ústavou, pre hodnotenie opodstatnenosti uplatnenej námietky nesúlady zákona s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 má zásadný význam preskúmanie súladu právneho režimu vytvoreného § 13 ods. 2 písm. j) a § 56 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z.z. s interpretáciou a aplikáciou čl. 1 Protokolu č. 1 v početných predchádzajúcich veciach, v ktorých Európsky súd pre ľudské práva formuloval podmienky ochrany práva pokojne užívať svoj majetok, ktoré vždy sú rozhodujúce.

„Ústavný súd v tejto časti návrhu navrhovateľov nevyhovel, nakoľko Dodatkový protokol k Dohovoru v druhom odseku svojho čl. 1 neustanovuje jeho zmluvným stranám povinnosť určenia (stanovenia) finančných náhrad či nákladov vznikajúcich v súvislosti s uplatňovaním zákona o využívaní majetku vo všeobecnom záujme,“ (PL.ÚS 17/2000. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2001, s. 59), uviedol ústavný súd Slovenskej republiky. Ústavný súd SR v tejto časti argumentácie nepriznal význam judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. Napriek tomu citovaný právny názor nemožno generalizovať. „Dohovor ako medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách podlieha výkladovým pravidlám medzinárodného práva (čl. 31 až 33 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z 23. mája 1969), a nie výkladovým pravidlám vnútroštátneho práva (PL.ÚS 5/93). Aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý má výlučnú právomoc na všetky otázky výkladu a aplikácie Dohovoru a jeho protokolov (čl. 32 Dohovoru) uviedol, že „Dohovor sa musí, nakoľko je to možné, interpretovať tak, aby bol v súlade s ostatnými pravidlami medzinárodného práva, ktorého je neoddeliteľnou súčasťou (...)“ (napr. rozsudok Al-Adsani z 21. novembra 2001). .... Ústavný súd sa preto pri posudzovaní predmetu konania opieral nielen o samotné znenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ale aj o judikatúru, v ktorej Európsky súd pre ľudské práva podal jeho výklad alebo ho aplikoval v prípadoch, ktoré sú z hľadiska napadnutého ustanovenia relevantné.“ (PL.ÚS 25/01). Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2002 – II. polrok, s. 551). Aj právo pokojne užívať svoj majetok v súlade s týmto právnym názorom podlieha interpretácii a aplikácii čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) v svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že čl. 1 Protokolu č. 1 obsahuje tri rozdielne pravidlá. Prvé pravidlo, ktoré má všeobecnú povahu, vyhlasuje zásadu pokojného užívania majetku; je ustanovené v prvej vete prvého odseku. Druhé pravidlo zahŕňa pozbavenie majetku a podlieha určitým podmienkam; nachádza sa v druhej vete toho istého odseku. Tretie pravidlo uznáva okrem iného právo štátov na kontrolu užívania majetku v súlade so všeobecným záujmom prijímaním takých zákonov, ktoré považujú za nevyhnutné na určitý účel; je obsiahnuté v druhom odseku. Súd musí určiť, či posledné dve pravidlá sú aplikovateľné predtým, ako posúdi, či bolo prvé pravidlo dodržané (Case of Sporrang and Lönnroth. Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgment and Decisions, č. 52, § 61).

Právo pokojne užívať svoj majetok zaručuje ochranu vlastníka pred vonkajšími zásahmi. Ochrana podľa čl. 1 Protokolu č. 1 sa priznáva iba takým zásahom do práv vlastníka, ktoré sú oprávnené. Ak dôjde k zásahu, ktorý nie je oprávnený, dôsledkom je porušenie čl. 1 Protokolu č. 1. Jednou z foriem ochrany vlastníka je jeho ochrana pred vyvlastnením. V § 13 ods. 2 písm. j) zákona č. 610/2003 Z.z. sa výslovne nepoužíva slovo „vyvlastnenie“. Pre účely čl. 1 Protokolu č. 1 pojem „vyvlastnenie“ nezahŕňa iba formálne vyvlastnenie, ale aj opatrenia, ktoré možno označiť za vyvlastnenie de facto (Case of Fredin v. Sweden /1/. Publications of the European court of Human Rights. Series A, č. 192, § 42). V prípade, kde sa výslovne nepoužije slovo „vyvlastnenie“ na vykonanie zásahu do právneho postavenia vlastníka, súd posudzuje situáciu, na ktorú sa sťažovateľ sťažuje (Case of Sporrang and Lönnroth, § 63; Van Droogenbroeck case. Publications of the European court of Human Rights. Series A, č. 50, § 38). Účelom Dohovoru je zaručovať práva, ktoré sú praktické a účinné ako protiklad k „teoretickým“ alebo „iluzórnym“ právam (Papamichalopoulos



and Others v. Greece, Publications of the European court of Human Rights. Series A, č. 260-B, § 42). Porušenie čl. 1 Protokolu č. 1 nemusí nastať iba odňatím majetku. Aj obmedzovanie vlastníka, ktoré má určitú kvalitu, môže znamenať nelegitímny zásah.

„Obmedzenie sťažovateľovho práva zrušiť nájomnú zmluvu (tenant's lease) zakladá kontrolu užívania majetku v zmysle odseku 2 článku 1 Protokolu č. 1“ (Case of Velosa Barreto v. Portugal. Publications of the European Court of Human Rights. Series A, č. 334, § 35).

Vyvlastnením môže byť aj pozbavenie dispozičného práva s majetkom (Case of Melacher and others. Publications of the European Court of Human Rights. Series A, č. 169, § 44).

V čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa výslovne uvádza pojem „zbaviť majetku“. ESLP toto ustanovenie interpretoval extenzívne tak, aby sa ochrana podľa čl. 1 Protokolu č. 1 vzťahovala nielen na vyvlastnenie majetku, ale aj na obmedzenie vlastníckych práv.

Právne účinky obmedzenia vlastníckych práv môžu nastať aj vtedy, keď sa vlastníkovi uloží, aby vyvlastnenou vecou sám nakladal ustanoveným spôsobom v prospech tretej osoby. Povinnosť „zabezpečiť na vlastné náklady“ ustanovená § 13 ods. 2 písm. j) zákona č. 610/2003 Z.z. znamená, že vlastník peňazí vynaloží svoje finančné prostriedky sám. O tom, že ich použije na zákonom určený účel - odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach - sa však nerozhodne dobrovoľne. Bez ohľadu na svoj zámer a predstavu o tom, ako by peniaze mohol a chcel vynaložiť, ich musí použiť spôsobom, ktorý určil zákon a v prospech osoby, ktorú určil zákon. Úprava § 13 ods. 2 písm. j) zákona č. 610/2003 Z.z. má právny účinok, ktorým je pozbavenie vlastníka časti jeho majetku v zmysle druhej vety prvého odseku čl. 1 Protokolu č. 1. „Náklady podniku“, ktoré povinná osoba musí vynaložiť, aby splnila zákonom určenú povinnosť „zabezpečiť zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach“ a ktoré musí vynaložiť na splnenie ďalšej zákonom ustanovenej povinnosti „zabezpečiť pripojenie zariadenia“ majú povahu zásahu do práva pokojne užívať svoj majetok. „Na náklady podniku“ je formulácia predstavujúca podiel na majetku, časť majetku, ktorú povinná osoba nemôže použiť podľa svojho uváženia, ale musí ju vynaložiť jedine na zákonodárcom určený účel, v prospech orgánov štátu.

Okrem toho zákon č. 610/2003 Z.z. v rozsahu ustanovenia § 13 ods. 2 písm. j) a v spojení s týmto ustanovením aj § 56 ods. 2 nie je v súlade s radom ďalších podmienok uplatňovaných za účelom ochrany práva pokojne užívať svoj majetok podľa čl. 1 Protokolu č. 1.

Pri skúmaní splnenia podmienok ochrany priznanej článkom 1 Protokolu č. 1 podľa zaužívanej judikatúry ESLP ako prvý prichádza do úvahy test na splnenie podmienky „verejného záujmu“.

V prípade povinnosti určenej § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z. užívateľom výsledku „odpočúvania a zaznamenávania prevádzky v sieťach“ sú mocenské organizácie štátu, pričom bežné právnické osoby a fyzické osoby nemajú priamy podiel na využití technologických zariadení, ktoré sa zabezpečujú na „vlastné



náklady“ povinných súkromných osôb pre potreby oprávnených štátnych inštitúcií. ESLP uplatňuje podmienku verejného záujmu tak, že odňatie vlastníctva za účelom legitímnej sociálnej, ekonomickej alebo inej politiky môže byť vo verejnom záujme dokonca aj vtedy, ak širšia spoločnosť priamo nevyužíva odňatý majetok (Case of James and Others. Publications of the European Court of Human Rights, Series A, č. 98-B, § 45).

ESLP pre splnenie podmienky verejného záujmu nevyžaduje iba preukázanie legitímneho účelu odňatia vlastníctva. Splnenie podmienky sa spája aj so zistením rozumnej miery proporcionality medzi použitými prostriedkami a zamýšľaným zámerom („a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised“ - Case of James and Others, § 50). Táto požiadavka bola vo veci Sporrong and Lonroth pomenovaná ako „spravodlivá rovnováha“, ktorá sa musí nastoliť medzi potrebami všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkou ochrany základných práv jednotlivca (Series A, č. 52, § 69) (mutatis mutandis Belgian Linguistic Case. Publications of the European court of Human rights, Series A, č. 6, § 5). Hľadanie spravodlivej rovnováhy je obsiahnuté v celom Dohovore, a takisto sa odráža v štruktúre článku 1 (Case of Sporrong and Lonroth, § 69). Nastolenie spravodlivej rovnováhy závisí od mnohých faktorov a správania vlastníka majetku, vrátane stupňa zavinenia alebo starostlivosti, ktorú preukázal (AGOSI case. Publications of the European Court of Human Rights, Series A, č. 108, § 54). V prípade úpravy podľa § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z. nejde o sankčné ustanovenie postihujúce vlastníka za jeho protiprávne správanie, ani o zásah, ktorý by mal povahu dane či poplatku. Správanie vlastníka predchádzajúce plneniu povinnosti ustanovenej § 13 ods. 2 písm. j) zákona č. 610/2003 Z.z. je právne celkom bezvýznamné. Naopak, nesplnenie tejto povinnosti sa spája so sankciou zákona, podľa ktorého: „Úrad uloží pokutu do 10 000 000 Sk alebo ich ekvivalent v EUR tomu, kto nesplnil niektoré z podmienok alebo niektoré podmienky všeobecného povolenia (§ 13 ods. 2),“ (§ 71 ods. 2 písm. e) zákona č. 610/2003 Z.z. Rozumná miera proporcionality medzi použitými prostriedkami a zamýšľaným zámerom v takto koncipovanej úprave absentuje z hľadiska ochrany práva pokojne užívať svoj majetok.

Podmienka poskytnutia „primeranej náhrady“ za odňatie vlastníctva alebo jeho obmedzenie ja aj súčasťou ochrany, ktorá sa priznáva podľa Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Odňatie predmetu vlastníctva vlastníkovi vo verejnom záujme sa neuskutočňuje bezodplatne. ESLP to uviedol vo viacerých právnych názoroch:

„Odňatie vlastníctva vo verejnom záujme bez vyplatenia odškodného možno pokladať za ospravedlniteľné len vo výnimočných prípadoch“ (Case of James and others, § 54).

„Podmienky odškodnenia sú podstatné pre úvahu, či namietnutá úprava rešpektuje spravodlivú rovnováhu medzi záujmami, ktoré sú v hre, a najmä či sťažovateľ nezaťažuje neprimerane veľkým bremenom“ (Sporrong and Lonroth, A52, § 69 a 73) (Case of James and others, § 54).

Podľa ustálenej judikatúry ESLP k čl. 1 Protokolu č. 1 spravodlivú rovnováhu nemožno identifikovať tam, kde dotknutá osoba musí znášať individuálnu

a nadmernú záťaž („an individual and excessive burden“ – Sporrang and Lonroth, § 73). Vyvlastňovaný vlastník má právo na kompenzáciu v peniazoch, ktorá mu môže napomôcť pri zadovážovaní inej veci porovnateľnej s odňatou vecou, aj keď sa vlastníkovi nepredpisuje spôsob využitia kompenzácie, ktorú dostal. „Podmienky odškodnenia sú materiálne pre ustanovenie, či sporná právna úprava rešpektuje spravodlivú rovnováhu medzi rozdielnymi záujmami, o ktoré ide, najmä či neukladá neprimeranú záťaž na sťažovateľa („Clearly, compensation terms are material to the assessment whether the contested legislation respects a fair balance between the various interests at stake and, notably, whether it does not impose a disproportionate burden on the applicants“ – James and Others, § 54). ESLP neprehliadol, že podľa právnych poriadkov členských štátov „odňatie majetku vo verejnom záujme bez vyplatenia odškodného možno označiť za ospravedlniteľné len vo výnimočných okolnostiach“ (Case od James and Others, § 54). V systéme právneho poriadku Slovenskej republiky je však takáto úvaha právne bezvýznamná, pretože v zmysle čl. 20 ods. 4 Ústavy sa či už vyvlastnenie, alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva musí udiť pri súčasnom poskytnutí primeranej náhrady. Ustanovením § 56 ods. 2 nadväzujúcim na úpravu § 13 ods. 2 písm. j) zák. č. 610/2003 Z.z. sa nenastolila spravodlivá rovnováha medzi záujmom orgánov štátu na zabezpečení technológií na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach a ochranou práva pokojne užívať svoj majetok. Osoby podliehajúce povinnosti podľa § 13 ods. 2 písm. j) aj po uplatnení práv podľa § 56 ods. 2 zákona č. 610/2003 Z.z. v spojení s relevantnými normami zákona č. 595/2003 Z.z. budú znášať neprimeranú záťaž, lebo povinné osoby odpisovaním získajú späť relatívne malú časť vlastných nákladov a aj tá sa im v plnom rozsahu vráti až po uplynutí štyroch rokov vymedzených zákonom o dani z príjmov na dobu odpisovania.

S poukazom na vyššie uvedenú argumentáciu je tento návrh právom podaný.



JUDr. Dobroslav Trnka  
generálny prokurátor