ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2025

Vyhlásené: 24. 6. 2025 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

155

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 14/2023-39
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla (sudca spravodajca) a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených Mgr. Jozefom Pročkom, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade niektorých ustanovení zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.
Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 2. októbra 2023 doručený návrh 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) z 29. septembra 2023 na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorým navrhujú vysloviť nesúlad niektorých ustanovení zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poľovníctve“) s ústavou.
2. Namietané ustanovenia zákona o poľovníctve sa týkajú prenosu štátnej správy na Slovenskú poľovnícku komoru. Skupina poslancov tak navrhuje vysloviť nesúlad § 42 ods. 1 písm. d) a m), § 44 písm. e), § 45 ods. 2 písm. a) v časti slovného spojenia „disciplinárny poriadok“, § 49 ods. 1, § 49 ods. 2, § 51 ods. 1 druhej vety v časti slovného spojenia „obvodná komora, v ktorej pôsobnosti má žiadateľ trvalý pobyt“, § 51 ods. 4 v časti slovného spojenia „Obvodná komora“, § 51 ods. 5 v časti slovného spojenia „obvodná komora“, § 51 ods. 7 v časti slovného spojenia „obvodná komora“, § 51 ods. 8 tretej vety v časti slova „Komora“, § 51 ods. 9 v časti slovného spojenia „Obvodná komora“, § 51 ods. 11 v časti slovného spojenia „obvodnej komore“, § 51 ods. 12 v časti slovného spojenia „obvodnej komore“, § 74 ods. 2 písm. l) v časti „komore“, § 77 ods. 1 v časti slovného spojenia „vydaným komorou“ a § 77 ods. 2 zákona o poľovníctve s čl. 1 ods. 1 ústavy a s čl. 71 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 71 ods. 2 ústavy.

3. Podľa § 42 ods. 1 zákona o poľovníctve Slovenská poľovnícka komora (ďalej len „komora“) plní úlohy na úseku poľovníctva, ktoré jej vyplývajú zo zákona a zo stanov komory; dbá pritom na to, aby boli zachované historické hodnoty a tradície poľovníctva, najmä... d) vydáva poľovné lístky, predlžuje ich platnosť a odníma ich,... m) rieši disciplinárne previnenia držiteľov poľovných lístkov prostredníctvom disciplinárnej komisie. Podľa § 51 ods. 1 druhej vety zákona o poľovníctve poľovný lístok vydáva, predlžuje jeho platnosť a odníma obvodná komora, v ktorej pôsobnosti má žiadateľ trvalý pobyt. Ďalšie namietané odseky § 51 zákona o poľovníctve ustanovujú podmienky vydania, predĺženia a odňatia poľovného lístka. Podľa § 74 ods. 2 písm. l) zákona o poľovníctve okresný úrad navrhuje komore odobratie poľovného lístka.

4. Podľa § 44 písm. e) zákona o poľovníctve orgánom komory je disciplinárna komisia. Podľa § 45 ods. 2 písm. a) zákona o poľovníctve snem komory... schvaľuje... disciplinárny poriadok. Podľa § 49 ods. 1 a 2 zákona o poľovníctve (i) disciplinárna komisia komory rieši disciplinárne previnenia držiteľov poľovných lístkov podľa disciplinárneho poriadku komory a (ii) počet a kvalifikáciu členov disciplinárnej komisie, jej pôsobnosť, postup pri riešení disciplinárnych previnení a druhy disciplinárnych opatrení upraví disciplinárny poriadok komory. Podľa § 77 ods. 1 zákona o poľovníctve disciplinárnym previnením je konanie držiteľa poľovného lístka, ktoré nevykazuje znaky trestného činu, priestupku podľa § 76 alebo iného správneho deliktu podľa § 78 a je v rozpore s disciplinárnym poriadkom vydaným komorou. Podľa § 77 ods. 2 zákona o poľovníctve disciplinárne previnenie rieši komora podľa disciplinárneho poriadku.

5. Podľa skupiny poslancov v ústave absentuje možnosť prenosu výkonu štátnej správy na iné subjekty ako obec alebo vyšší územný celok. Zákony prenášajúce výkon verejnej moci na organizácie ústavne nezriadených foriem samosprávy preto odporujú garancii právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Skupina poslancov uvádza, že ak dochádza k prenosu miestnej štátnej správy na obce alebo vyššie územné celky, podľa čl. 71 ods. 1 ústavy náklady takto preneseného výkonu uhrádza štát a podľa čl. 71 ods. 2 ústavy takto prenesený výkon štátnej správy riadi a kontroluje vláda. V podmienkach komory nedochádza k financovaniu preneseného výkonu štátnej správy štátom, keďže v zmysle § 42 ods. 2 zákona o poľovníctve komora svoju činnosť zabezpečuje predovšetkým z vlastných príjmov. Tiež nedochádza ku kontrole komory vládou a príslušné ministerstvo sa od kontrolnej právomoci komory dištancuje s argumentom, že ide o nezávislú profesijnú organizáciu. Skupina poslancov zvýrazňuje, že vydávanie poľovných lístkov a riešenie disciplinárnych previnení ich držiteľov pred vznikom komory vykonával štát. Prenosom právomocí na komoru došlo k prekročeniu ústavného rámca. Komora by podľa skupiny poslancov nemala byť oprávnená vykonávať činnosti, ktoré možno považovať za klasický výkon štátnej správy.

II.

Stanoviská Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky

6. Národná rada Slovenskej republiky uviedla, že k návrhu skupiny poslancov nepredloží stanovisko.

7. Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, uviedla, že výklad, podľa ktorého štát nemôže preniesť výkon niektorých úloh miestnej štátnej správy na nikoho iného ako územnú samosprávu, nie je správny. Prenos výkonu niektorých úloh miestnej štátnej správy je podľa vlády v súlade s ústavou tak, ako to vyplýva z nálezu sp. zn. PL. ÚS 19/2014, v ktorom sa ústavný súd zaoberal postavením komory ako verejnoprávnej korporácie zriadenej zákonom. Vláda je toho názoru, že nielen participácia komory, ale aj iných orgánov či osôb na výkone verejnej moci, na plnení úloh štátnej správy alebo verejnej správy, pokiaľ je im náležite zverená zákonom, je materiálne obsiahnutá v pojme demokratický a právny štát. Zastáva názor, že existencia komory a jej kompetencií vrátane výkonu úloh verejnej správy je prejavom participácie verejnosti na výkone verejnej moci a na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, ktorý predstavuje ústavný základ verejnoprávnej aktivity občianskej spoločnosti, a to aj vo vzťahu k záujmovej samospráve bez ohľadu na to, či ide o profesijnú, alebo inú záujmovú samosprávu. Ak by ani čl. 30 ods. 1 ústavy neposkytoval ústavný základ pre výkon verejnej správy komorou, tak podľa vlády nemá ústavný základ ani profesijná záujmová samospráva.

8. Vláda polemizuje s názorom, či vôbec ide o prenesený výkon štátnej správy, keďže pri riešení disciplinárnych previnení ide o výkon samosprávnej disciplinárnej právomoci komory nad konaním svojich členov podľa interného predpisu – disciplinárneho poriadku komory. Podľa

vlády ide o odlišnú kompetenciu, hoci s rovnakým pomenovaním, keďže za účinnosti skoršieho zákona mali disciplinárne previnenia odlišný právny základ. Štát podľa tohto skoršieho zákona prostredníctvom ministerstva ustanovoval, čo je disciplinárnym previnením. Súčasný zákon o poľovníctve však disciplinárne previnenie definuje ako konanie držiteľa poľovného lístka v rozpore s disciplinárnym poriadkom komory. Vláda ďalej uvádza, že obsahové zameranie úloh, ktoré má podľa zákona o poľovníctve komora plniť, spája verejné záujmy na využívanie prírodného bohatstva a na reguláciu záujmovej činnosti spôsobilej ohroziť život a zdravie človeka. Vláda napokon uviedla, že prípadný prechod úloh komory na štát by mal negatívne dôsledky na štátny rozpočet.

III.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

9. Námietky skupiny poslancov o nesúlade ustanovení zákona o poľovníctve s čl. 1 ods. 1 a čl. 71 ústavy možno rozčleniť do troch okruhov. Prvý sa týka absencie možnosti prenosu (miestnej) štátnej správy na iné subjekty ako obec a vyšší územný celok. V druhom ide o rozsah tohto prenosu (poľovné lístky a rozhodovanie o disciplinárnych previneniach). Tretí sa týka nedostatkov kontroly komory štátom a financovania tejto činnosti, ktoré je ponechané na príspevky členov komory.

10. Na začiatku je nevyhnutné uviesť, že čl. 71 ústavy nepredstavuje referenčné ustanovenie k napadnutým ustanoveniam zákona o poľovníctve, a to vzhľadom na vecnú stránku jeho aplikačného rozsahu. Tento článok ústavy jednak z hľadiska systematického zaradenia, ale aj regulačného obsahu sa vzťahuje výlučne na delegáciu a financovanie štátnej správy na obce a vyššie územné celky, nie na iných nositeľov verejnej správy. Zverenie administratívnych kompetencií komore s následnou úpravou financovania ich výkonu preto nemôže byť posudzované čl. 71 ústavy. Napriek tomuto záveru nemožno opomenúť argumentáciu navrhovateľov.

11. Vo vzťahu k možnosti prenosu (miestnej) štátnej správy na komoru je nutné pripomenúť, že napadnutá právna úprava nepredstavuje nástroj delegácie štátnej správy v podobe, ktorá je typická pre oblasť územnej samosprávy. V skutočnosti ide o tvorbu kompetenčného vybavenia komory ako nositeľa záujmovej samosprávy. Vydávanie poľovných lístkov a disciplinárna právomoc komory teda nepredstavujú výkon delegovanej štátnej správy, ale výkon samosprávnych kompetencií. Komora je zriadená zákonom a jej vznik a existencia nie sú výrazom slobodného rozhodovania jej členov o inštitucionalizácii ich spoločného záujmu. Zákon určuje organizačnú štruktúru komory a úlohy jej orgánov (PL ÚS 19/2014, bod 97). Komora je verejnoprávnou korporáciou a nositeľom záujmovej samosprávy. Ide o jednu z foriem výkonu verejnej moci. I podľa § 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov je správnym orgánom aj orgán záujmovej samosprávy, ktorému zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

12. Samospráva (či už územná, alebo záujmová) je verejnou správou uskutočňovanou inými verejnoprávnymi subjektmi než štátom. Existencia záujmovej samosprávy nemá výslovnú oporu v ústave, no môže ju čerpať z demokratického charakteru štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Záujmová samospráva je prvkom demokratickej formy vlády, pretože rovnako ako právny štát, s ktorým sa spája ústavná ochrana mnohých princípov, tak aj demokratický štát implikuje súbor princípov, foriem a metód uplatňovania verejnej moci. Jedným z nich je záujmová samospráva. Aspektom demokratického štátu je totiž nepochybne aj decentralizácia výkonu verejnej moci prostredníctvom samosprávy (PL. ÚS 19/2014, bod 115).

13. Štátna moc autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkovane. Subjekt, o ktorého právach a povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle tohto subjektu. Verejnú moc vykonáva štát predovšetkým prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej a za istých podmienok ju môže vykonávať aj prostredníctvom ďalších subjektov (uznesenie Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky I. ÚS 191/92). Štát disponuje mocou od občanov, ktorí mu ju zverujú najmä z dôvodu efektívnejšej schopnosti spravovania vecí verejných. Pokiaľ štát zhodnotí a v zákone vyjadrí, že je účelnejšie zveriť časť výkonu verejnej správy iným subjektom, nejde o rozpor s ústavou. Zverenie verejnej správy na iné subjekty možno odvodiť z demokratického

charakteru štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Aspektom demokratického štátu je aj decentralizácia výkonu verejnej moci, ktorá je nemysliteľná bez samosprávneho prvku, ktorého integrálnou súčasťou sú aj subjekty záujmovej samosprávy.

14. Výslovným zhmotnením toho, že na verejnej správe sa môžu podieľať rôzne subjekty, je aj čl. 30 ústavy, ktorý umožňuje občanom zúčastňovať sa na správe verejných vecí. Správa vecí verejných je široký pojem. Pod správou verejných vecí je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach (II. ÚS 9/2000). Výkladom možno dospieť k záveru, že na správe vecí verejných sa môžu podieľať aj celky záujmovej samosprávy. Zverenie verejnej správy komore preto nie je ústavou vylúčené a z jej čl. 1 ods. 1 a čl. 30 túto možnosť možno odvodiť. Štát môže preniesť časť výkonu verejnej správy aj na iný subjekt, než je obec alebo vyšší územný celok. Ani čl. 71 ústavy v konečnom dôsledku nestanovuje prenos štátnej správy výlučne na obec alebo vyšší územný celok, ale túto možnosť vo vzťahu k nim uznáva. Odkaz v čl. 71 ústavy je potrebný aj z dôvodu výslovného rozlíšenia medzi prenesenou štátnou správou a samosprávou. Prenechanie časti verejnej správy na zákonom zriadeného nositeľa záujmovej samosprávy sleduje efektívnejší a racionálnejší výkon verejnej správy, ktorý nevyplýva len zo zákona, ale aj z demokratického charakteru štátu, ktorého ústavným prvkom je aj decentralizácia výkonu verejnej moci subjektom záujmovej samosprávy.

15. V nadväznosti na predchádzajúci záver je nutné vyjadriť sa k námietke prekročenia ústavného rámca prenosu právomocí, ktoré sa týkajú vydávania poľovných lístkov a riešenia disciplinárnych previnení. K tomu treba uviesť, že kompetencia komory rozhodovať o poľovnom lístku a disciplinárnom previnení jeho držiteľa je spätá so zákonom zverenou právomocou schváliť disciplinárny poriadok, v ktorom má byť regulovaný aj postup pri riešení disciplinárnych previnení. Komora tak disponuje administratívnou, normotvornou i disciplinárnou právomocou (PL. ÚS 19/2014, body 105 - 106). Poľovníctvo je súborom činností na ochranu konkrétneho verejného záujmu. Právo poľovať je tak verejné subjektívne právo a rozhodovanie komory o ňom je výkonom administratívnej právomoci (PL. ÚS 19/2014, bod 108).

16. Disciplinárnu právomoc právnickej osoby odlišnej od štátu je potrebné považovať za súčasť výkonu verejnej správy vtedy, ak je alternatívou výkonu disciplinárnej právomoci štátnou správou. Disciplinárna právomoc komory spĺňa túto črtu. I podľa predchádzajúcej právnej úpravy poľovné lístky vydával a odoberal špecializovaný orgán miestnej štátnej správy (PL. ÚS 19/2014, bod 111). Prenos verejnej správy podľa zákona o poľovníctve sa líši od príbuznej oblasti rybárstva, v ktorej ide o výkon delegovanej štátnej správy obcami alebo mestskými časťami, ktoré majú právomoc vydať rybársky lístok. Dôvodom na prenos verejnej správy poľovníctva na komoru pri poľovných lístkoch a pri plnení disciplinárnych právomocí bolo odbremenenie štátnych orgánov podľa obdobných úprav (Maďarsko, Poľsko a Rakúsko). Disciplinárne orgány komory podľa dôvodovej správy majú riešiť najmä tie disciplinárne previnenia, ktoré tvorili hlavnú časť disciplinárnych konaní prvostupňových orgánov štátnej správy poľovníctva. Časť priestupkov však aj naďalej zostala ponechaná na priestupkové konanie v pôsobnosti orgánov štátnej správy.

17. Vydávanie poľovných lístkov a riešenie disciplinárnych previnení komorou predstavuje racionálne riešenie spôsobu výkonu verejnej správy vzhľadom na to, že komora je orgánom, ktorý sa špecializuje na oblasť poľovníctva, a preto možno predpokladať odbornú spôsobilosť komory na výkon týchto úloh. Na ich plnenie zákon zriaďuje orgány a poskytuje im aj primerané právomoci, pričom špecifiká prenecháva na autonómnu úpravu komorou v disciplinárnom poriadku. Spôsob, ktorým zákon upravil plnenie uvedených úloh, preto nie je nevhodný či neprimeraný. To vylučuje rozpor s čl. 1 ods. 1. To platí osobitne v situácii, keď dôvodom, ktorý viedol k prenosu právomocí, bolo aj odbremenenie štátnych orgánov od vydávania poľovných lístkov a riešenia prevažnej časti disciplinárnych konaní.

18. K tomu treba dodať, že prenosom verejnej správy na orgány komory sa štát nezbavuje svojej zodpovednosti. Podľa § 4 ods. 1 písm. i) zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vo veci náhrady škody, ktorá bola spôsobená orgánom verejnej moci, koná v mene štátu verejnoprávna inštitúcia, záujmová samospráva alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, ak škoda vznikla v dôsledku nezákonného

rozhodnutia ňou vydaného alebo ak škoda bola spôsobená jej nesprávnym úradným postupom.

19. K namietanej absencii kontroly zo strany vlády a ministerstva je potrebné pripomenúť, že zákon o poľovníctve nestavia komoru explicitne do pozície subjektu podliehajúceho administratívnemu dozoru štátnej správy. Skôr zdôrazňuje prvok kooperácie medzi komorou a orgánmi štátnej správy na úseku poľovníctva (PL. ÚS 19/2014, bod 98). Štát však v oblasti výkonu poľovníctva vykazujúceho silný verejnoprávny prvok aj naďalej vzhľadom na § 75 zákona o poľovníctve vykonáva prostredníctvom ministerstva alebo okresných úradov štátny dozor nad užívateľmi poľovných revírov a poľovných pozemkov. Preto prax, ktorou by sa ministerstvo zbavovalo svojej zodpovednosti nad dozorom v poľovníctve, je v rozpore s § 75 zákona o poľovníctve, podľa ktorého majú orgány štátnej správy sledovať, zisťovať a kontrolovať dodržiavanie zákona o poľovníctve a rozhodnutia vydané na jeho základe. Na štátny dozor sa vzťahujú základné pravidlá kontroly podľa § 9 až § 15 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov. Kontrolnou činnosťou sa okrem iného zisťuje aj úroveň efektívnosti plnenia úloh štátnej správy a spôsob riadenia štátnej správy. Kontrola zo strany štátu je preto na zákonnej úrovni upravená a nevykazuje prvky, z ktorých by bolo možné dospieť k rozporu zákonnej úpravy s ústavou.

20. Vo vzťahu k financovaniu výkonu záujmovej samosprávy komorou je potrebné uviesť, že podľa dôvodovej správy k § 42 zákona o poľovníctve majú byť základným zdrojom financovania činnosti komory členské príspevky. Podľa § 42 ods. 2 zákona o poľovníctve komora môže nadobúdať majetok a svoju činnosť zabezpečuje predovšetkým z vlastných príjmov. Na plnenie svojich úloh môže dostať dotáciu zo štátneho rozpočtu podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ak zabezpečuje úlohy, ktoré vyplývajú zo zákona o poľovníctve. Nemožno dospieť k záveru, že dôsledkom tohto ustanovenia je zbavenie sa povinnosti štátu vytvárať predpoklady pre finančné a majetkové zabezpečenie výkonu záujmovej samosprávy komorou. Tomu nasvedčuje i nasledujúce ustanovenie § 42 ods. 3 zákona o poľovníctve, podľa ktorého komora predkladá nielen ministerstvu pôdohospodárstva, ale aj ministerstvu financií ročný prehľad o príjmoch a výdavkoch, pričom obom ministerstvám je povinná umožniť nahliadnuť do listinných podkladov preukazujúcich pravdivosť údajov uvádzaných v ročnom prehľade, v ktorom komora vykazuje okrem iného vybraté poplatky za vydávanie a predlžovanie poľovných lístkov a príjmy z disciplinárnych opatrení.

21. Zo zverejneného prehľadu príjmov a výdavkov komory za roky 2017 až 2022 vyplýva, že komore boli každý rok poskytované dotácie zo štátneho rozpočtu, pričom v pomere k celkovým príjmom tvorili len malú časť jej príjmov. Komora má však príjmy z poplatkov za vydávanie a predlžovanie poľovných lístkov, ktoré v rokoch 2017 až 2022 tvorili približne 10 až 21 % celkových príjmov komory. Príjmom komory sú príjmy z disciplinárnych opatrení. Financovanie komory tak nie je zabezpečené len z príspevkov členov komory, ale aj z príjmov, ktoré komora dosahuje v súvislosti s tým, že sa na základe zákona zúčastňuje na správe poľovníctva a v tejto súvislosti je príjemcom tých poplatkov, ktorých príjemcom bol pred prenosom tejto správy na komoru štát. Náklady komory v súvislosti s preneseným výkonom záujmovej samosprávy sú tak hradené aj z príjmov komory, ktoré boli skôr príjmami štátu. Takýto spôsob financovania záujmovej samosprávy nemožno považovať za rozporný s ústavou.

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

V Košiciach 30. apríla 2025

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 888 91 864, +421 2 888 91 865, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.