



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 19/09-40

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 11. novembra 2009 predbežne prerokoval návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených JUDr. D. L., na začatie konania o súlade § 2 ods. 1 písm. a) slov „alebo či bol urobený úkon na jeho získanie“, § 2 ods. 2 písm. a) slov „inak doklady“ a § 2 ods. 2 písm. a) prvého a druhého bodu zákona č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1, s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1, s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

r o z h o d o l :

Návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **prijíma** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 10. januára 2008 doručený návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len

„skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania o súlade § 2 ods. 1 písm. a) slov „alebo či bol urobený úkon na jeho získanie“, § 2 ods. 2 písm. a) slov „inak doklady“ a § 2 ods. 2 písm. a) prvého a druhého bodu (ďalej len „napadnuté ustanovenia“) zákona č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach“) s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1, s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1, s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

2. Navrhovatelia návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov odôvodnili takto: *«Podľa napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. nebude povinnosťou stavebníka preukázať existenciu vlastníckeho práva alebo iného práva k pozemkom, na ktorých sa má diaľnica stavať, ak preukáže, že „urobil úkon na získanie takéhoto práva“ (§ 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 669/2007 Z. z.). Nejednoznačnosť tohto pojmu a priestor pre vzájomne protirečivé spôsoby jeho výkladu a aplikácie zákonodarca čiastočne redukuje tým, že demonštratívnym výpočtom ustanovuje spôsoby, akými sa „urobenie úkonu“ na získanie vlastníckeho alebo iného práva má preukazovať. Uvedené bude stavebník povinný preukázať dokladmi podľa § 2 ods. 2 písm. a) prvý bod a druhý bod zákona č. 669/2007 Z. z. V dôsledku schválenia napadnutých ustanovení je teda možné (i) začať so stavbou diaľnice na pozemku, ku ktorému stavebník nedisponuje ani vlastníckym, ani iným právom, a (ii) túto stavbu nielen dokončiť, ale aj užívať, keďže preukázanie vlastníckeho alebo iného práva sa vyžaduje až v kolaudačnom konaní, pričom však zároveň platí, že „ak nie sú splnené podmienky na skolaudovanie stavby diaľnice z dôvodu, ktorý nebráni bezpečnej skúšobnej prevádzke diaľnice, ani bezpečnej a plynulej premávke na nej, stavebný úrad môže rozhodnúť o predčasnom užívaní diaľnice a určiť podmienky jej užívania a prevádzky na nej (§ 5 ods. 2 zákona č. 669/2007 Z. z.)...»*

Pokiaľ ide o vymedzenie pojmu „majetok“ na účely čl. 20 ústavy, niet v predmetnom prípade pochyb o tom, že pozemky, na ktorých sa má uskutočniť stavba diaľnice, sú vecou, ktorá je subsumovateľná pod pojem „majetok“ a požíva plnú ochranu podľa čl. 20 ústavy.

Rovnako podľa navrhovateľov niet sporu o tom, že pozemky, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba diaľnic podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z. z., sú druhovo rovnakou vecou, ako pozemky, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba iných diaľnic, či ciest pre motorové vozidlá. Druhovú totožnosť predmetu ústavnej a zákonnej ochrany (vlastnícke právo k pozemku) však vyúsťuje do výrazne rozdielnej úrovne tejto ochrany.

Rozdiely v úrovni zákonnej ochrany vlastníckeho práva sú spôsobené tým, že na vlastníkov pozemkov, podliehajúcich úprave podľa zákona č. 669/2007 Z. z., sa vzťahujú iné, prima facie nevýhodnejšie podmienky, ako na vlastníkov pozemkov, podliehajúcich úprave podľa zákona č. 50/1976 Zb. Zákonom č. 669/2007 Z. z. tak de facto aj de iure došlo k rozdeleniu vlastníkov pozemkov, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnice, na dve skupiny - (i) znevýhodnených vlastníkov, ktorí vlastnia pozemky, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnic podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z. z. a (ii) zvýhodnených vlastníkov, ktorí vlastnia pozemky, na ktorých je možné uskutočniť výstavbu iných diaľnic podľa zákona č. 50/1976 Zb., prípadne v spojení so zákonom č. 135/1961 Zb...

Zákonodarca prijatím napadnutých ustanovení porušil povinnosť priznať vlastníckemu právu k druhovo totožným veciam rovnaký zákonný obsah a zároveň aj rovnakú úroveň zákonnej ochrany.

Pokiaľ ide o obsah vlastníckeho práva, navrhovatelia nespochybňujú fakt, že de iure zostávajú všetky oprávnenia znevýhodnených vlastníkov pozemkov nedotknuté - de iure môžu svoje pozemky naďalej držať, užívať, brať z nich plody a úžitky a nakladať s nimi. Z povahy veci však vyplýva, že de facto sa obsah ich vlastníckeho práva v dôsledku výstavby diaľnice (či dokonca jej predčasného užívania) radikálne mení, keďže oprávnenia, ktoré sú integrálnou a definičnou súčasťou vlastníckeho práva, budú môcť realizovať iba v miere, v akej to vzhľadom na výstavbu a prípadne predčasné užívanie diaľnice bude reálne možné...

Vlastníkom, ktorých sa napadnuté ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z. napriek vlastníctvu druhovo totožnej veci nedotýkajú, tak v kvalitatívne totožnej situácii zostávajú zachované de iure aj de facto všetky oprávnenia vlastníka, až kým sa z vlastnej vôle nerozhodnú tieto oprávnenia previesť na stavebníka diaľnice alebo tieto oprávnenia nebudú v konaní o vyvlastnení či nútenom obmedzení vlastníckeho práva pri dodržaní garancií podľa čl. 20 ods. 4 ústavy obmedzené. Vydanie stavebného povolenia ako nevyhnutný

predpoklad pre zásah do oprávnení vlastníka totiž pri týchto zvýhodnených vlastníkoch podlieha preukázaniu zo strany stavebníka, že disponuje vlastníckym či iným právom k danému pozemku, zatiaľ čo pri znevýhodnených vlastníkoch sa takáto podmienka nevyhnutne nevyžaduje.

Inými slovami, po vydaní stavebného povolenia budú síce znevýhodnení vlastníci de iure naďalej vlastními so všetkými oprávneniami, ale obsah ich vlastníckeho práva bude mať prinajmenšom v časti len iluzórnu, a nie reálnu podobu. Parafrázujúc rozhodnutie ústavného súdu v konaní PL. ÚS 37/99, výkon vlastníckeho práva znevýhodnených vlastníkov sa tým redukuje len na „mať majetok“ a nezahŕňa aj „užívať majetok a brať z neho plody a úžitky“. Takýto stav je podľa navrhovateľov za hranicou ústavne prípustného, pretože predstavuje „teoretickú a iluzórnu, nie konkrétnu a účinnú“ ochranu vlastníckeho práva.

Dopad napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. na ústavné garancie rovnosti vo vzťahu k základnému právu podľa čl. 20 ústavy sa prejavuje ešte dramatickejšie v ochrane vlastníckeho práva. Kým v tzv. všeobecnom - a v porovnaní s osobitným teda v zvýhodnenom - režime disponujú vlastníci pozemkov všetkými prostriedkami ochrany pred vstupom na pozemky a ich užívaním bez ich súhlasu alebo bez právoplatného rozhodnutia podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, znevýhodneným vlastníkom zákon č. 669/2007 Z. z. tieto prostriedky ochrany upiera. Napadnuté ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z. totiž zakladajú priame predpoklady pre to, aby stavebník diaľnice mohol bez preukázania vlastníckeho práva či iného práva k pozemku znevýhodneného vlastníka tento pozemok užívať. Priame zasahovanie do výkonu vlastníckeho práva zo strany stavebníka (spočívajúce v uskutočňovaní stavby) napriek tomu, že znevýhodnený vlastník nedal na tento postup žiaden súhlas a pozemok či práva k nemu neboli prevedené alebo obmedzené postupom podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, je pritom postupom, proti ktorému nie je možné sa účinne brániť, keďže ho predpokladá a umožňuje priamo zákon. Podľa názoru navrhovateľov ide v tomto prípade o nerovnosť takpovediac prima facie, ktorá vo vzťahu k znevýhodneným vlastníkom bez ďalšieho porušuje ústavné imperatívy rovnakej zákonnej ochrany vlastníckeho práva...

Absencia akýchkoľvek relevantných rozdielov v „skutkovom“ postavení oboch skupín vlastníkov pozemkov, na ktorých sa má či môže uskutočňovať výstavba diaľnice, tak

v zmysle ústavy musí viesť k totožnosti ich právneho postavenia. Pokiaľ medzi majetkom dotknutých vlastníkov pozemkov neexistuje rozdiel, ktorý by mohol opodstatniť odlišné zaobchádzanie, disponuje tento majetok ex constitutione (čl. 12 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 prvá a druhá veta ústavy) nárokom na rovnaký stupeň ochrany a tiež na rovnaký zákonný obsah, ktorý zákonodarca nemôže pre jednu skupinu zvýšiť a/alebo pre inú skupinu znížiť.

Ako uviedol Ústavný súd v konaní PL. ÚS 38/03 „aj keď rovnosť obsahu a ochrany vlastníckeho práva nie je absolútna, treba uviesť, že prípadná nerovnosť by mohla byť ústavne akceptovateľná iba vtedy, keby bola objektívne a rozumne zdôvodnená, to znamená, keby sledovala legitímny cieľ a keby medzi týmto cieľom a prostriedkami prijatými na jeho dosiahnutie existoval vzťah proporcionality.

Z uvedeného vyplýva, že pri zachovaní princípu proporcionality je vlastnícke právo a jeho výkon možné podrobiť istým obmedzeniam. Princíp proporcionality jednak tvorí konštantnú súčasť judikatúry ústavného súdu, ESLP a Súdneho dvora ES a jednak je výslovne zakotvený aj v ústave, keď podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí prihliadať na ich podstatu a zmysel, pričom takéto obmedzenia sa smú použiť len na ustanovený cieľ.

Zachovanie princípu proporcionality predpokladá, že k zásahu do základného práva alebo slobody príde iba (i) na účel realizácie niektorého z legitímnych cieľov, a (ii) v miere, ktorá je pre takúto realizáciu nevyhnutná, pričom zároveň nesmie ísť o zásah do podstaty dotknutého základného práva. Inými slovami, zvolené nástroje obmedzenia základného práva musia jednak sledovať prípustný cieľ a jednak musia byť tomuto cieľu primerané, pričom hranicu, za ktorou už nemožno hovoriť o prípustnom obmedzení vlastníckeho práva, predstavuje taká intenzita zásahu do dotknutého základného práva, ktorá sa dotýka jeho podstaty...

V kontexte, ktorý tvorí predmet tohto návrhu, sú navrhovatelia presvedčení o tom, že zákonodarca napadnutou úpravou usiluje o realizáciu legitímneho cieľa. Rovnako nepochybné sa im však javí, že v tomto úsilí zákonodarca prekročil hranicu, pri ktorej by ešte bolo možné hovoriť „len“ o zákonnej úprave obsahu vlastníckeho práva, a nie o de facto vyvlastnení, resp. nútenom obmedzení vlastníckeho práva, čím zákonodarca prima facie porušil požiadavky, obsiahnuté v princípe proporcionality...

Navrhovatelia si uvedomujú, že napadnuté ustanovenia stricto sensu nezjavujú znevýhodnených vlastníkov pozemkov ani vlastníckeho práva ako takého, ani výkonu jednotlivých oprávnení vlastníka. Napriek tomu však zo systémových súradníc zákonnej úpravy a z kontextu, v akom sa má uplatniť, vyplýva, že ide o zásah takej intenzity, ktorý de facto vylučuje možnosť znevýhodnených vlastníkov reálne uplatniť jednotlivé prvky ich vlastníckeho práva. Uvedené sa z povahy veci týka prinajmenšom užívania a brania plodov a úžitkov, ale v praxi tiež možnosti nakladať s predmetom vlastníckeho práva. V skratke, navrhovatelia zastávajú názor, že v prípade napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. ide prinajmenšom o nútené obmedzenie vlastníckeho práva, a to bez dodržania podmienok podľa čl. 20 ods. 4 ústavy a zároveň spôsobom, popierajúcim podstatu práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 Protokolu č. 1 k dohovoru...

Je možné očakávať, že v praxi zrejme niektorí znevýhodnení vlastníci nakoniec podľahnú tlaku okolností a pozemky predajú stavebníkovi, alebo im bude ich majetok odňatý v riadnom vyvlastňovacom konaní. V právnom štáte je však neprípustné, aby zákonodarca zneužíval moc, ktorá mu bola zverená, na taký nátlak voči svojim občanom, aký by vo vzťahu k inému subjektu nebolo možné označiť inak ako vydieranie. Presne to je však jedným z kľúčových efektov napadnutej úpravy - zákonodarca ňou usiluje o to, aby vlastníci radšej súhlasili s odňatím ich majetku de iure a za aspoň nejakú náhradu, ako by mali o ten majetok prísť de facto a bez náhrady. Za obdobie, počas ktorého budú nútení znášať vyššie uvedené obmedzenia, im totiž žiadna náhrada poskytnutá nebude. Nebude žiadne konanie, v ktorom by príslušný orgán identifikoval verejný záujem a skúmal primeranosť a nevyhnutnosť prostriedkov na jeho dosiahnutie a následne určil náhradu za takéto nútené obmedzenie vlastníckeho práva.

Navrhovatelia nespochybňujú oprávnenie zákonodarcu vytvoriť podmienky aj pre natoľko intenzívny zásah do vlastníckeho práva, aký je dôsledkom napadnutých ustanovení. V takom prípade však podlieha povinnosti dodržať podmienky, ustanovené čl. 20 ods. 4 ústavy, resp. čl. 1 Protokolu č. 1 k dohovoru. Tým, že zákonodarca tieto podmienky nedodrжал, resp. ich splnenie sa podľa napadnutých ustanovení ani nevyžaduje, je právna úprava napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. v rozpore aj s čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 Protokolu č. 1 k dohovoru.»

3. Návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov sa navrhovatelia domáhajú, aby ústavný súd návrh prijal na ďalšie konanie a po jeho meritórnom prerokovaní nálezom rozhodol tak, že *«Ustanovenia § 2 ods. 1 písm. a) slov „alebo či bol urobený úkon na jeho získanie“, § 2 ods. 2 písm. a) slov inak doklady“ a § 2 ods. 2 písm. a) prvého bodu a druhého bodu zákona č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1, s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd»*.

Zároveň navrhovatelia žiadali aj pozastaviť účinnosť napadnutých ustanovení až do rozhodnutia vo veci samej, čím sa predíde neodčiniteľným dôsledkom pri ich reálnom pôsobení.

II.

4. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

5. Ústavný súd každý návrh na začatie konania podľa § 25 ods. 1 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 o ústavnom súde“) predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dané dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti

predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

6. Ústavný súd návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval a zistil, že na jeho prerokovanie má ústavou zverenú právomoc, návrh má zákonom predpísané náležitosti, nie je neprípustný a je podaný oprávnenými osobami. Pri predbežnom prerokovaní návrhu skupiny poslancov sa ústavný súd bližšie zaoberal aj otázkou, či návrh skupiny poslancov nie je zjavne neopodstatnený. Pri posúdení návrhu z pohľadu tohto zákonného kritéria ústavný súd dospel k záveru, že návrh navrhovateľov nie je zjavne neopodstatnený a jeho náležité posúdenie zo všetkých relevantných aspektov súladu, prípadne nesúladu napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach s ústavou a dodatkovým protokolom vyžaduje, aby bol prijatý na ďalšie konanie. Ústavný súd preto týmto uznesením rozhodol o prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie.

III.

7. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1, 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.

Podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, môže uznesením pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (ďalej len „základné práva alebo slobody“), ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže rozhodnúť o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení aj na návrh účastníka konania. Návrh na pozastavenie účinnosti musí obsahovať konkretizáciu a spôsob ohrozenia základných práv alebo slobôd alebo skutočnosti, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

8. Navrhovatelia v návrhu na začatie konania o súlade napadnutých ustanovení s označenými článkami ústavy a dodatkového protokolu ústavnému súdu navrhli, aby pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení až do rozhodnutia vo veci samej. Podľa navrhovateľov „... *ich ďalšie uplatňovanie ohrozuje základné práva a slobody alebo z ich uplatňovania hrozí vážny nenapraviteľný následok. Ako navrhovateľ podrobne odôvodnil v tomto návrhu, ktoré napadnuté ustanovenia sú spôsobilé ohroziť základné práva a slobody podľa čl. 20 ústavy. V predmetnej veci ide o ohrozenie bezprostredné a takpovediac prima facie, keďže znevýhodnený vlastník bude nútený znášať na svojom pozemku, bez jeho súhlasu a bez možnosti daný stav vlastným prejavom vôle ovplyvniť, všetky obmedzenia vyplývajúce z uskutočňovania stavby diaľnice či dokonca z jej užívania, pričom pôjde o stav, ktorý bude zo strany stavebníka postupom lege artis. Ide pritom o obmedzenia takej intenzity, že z dôvodov uvádzaných v návrhu, navrhovatelia zastávajú názor, že napadnuté ustanovenia negujú samotnú podstatu základného práva podľa čl. 20 a zbavujú oprávnenia znevýhodnených vlastníkov akéhokoľvek reálneho obsahu*“.

Z povahy veci je zřejmé, že ak aj ústavný súd dospeje k záveru, že napadnuté ustanovenie nie je v súlade s ústavou, zásah do základných práv a slobôd a s ním nevyhnutne spojený následok spočívajúci najmä v trvalej zmene stavu a charakteru pozemkov znevýhodnených vlastníkov spôsobených stavbou diaľnice a súvisiacej infraštruktúry nebude možné žiadnym spôsobom sanovať. To, že k negatívnym následkom dôjde, nie je predmetom sporu, keďže samotným dôvodom schválenia napadnutých ustanovení je umožniť uskutočňovanie stavby diaľnic aj na pozemkoch, ku ktorým stavebník nedisponuje vlastníckym či iným právom oprávňujúcim ho stavbu na dotknutom pozemku uskutočňovať.

9. Navrhovatelia odôvodňujú návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení tým, že ich uplatňovanie môže ohroziť základné právo vlastníť majetok podľa čl. 20 ústavy. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy prvej a druhej vety každý má právo vlastníť majetok, pričom vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Ako uvádzajú aj navrhovatelia v návrhu na začatie konania, všeobecným právnym predpisom v oblasti stavebného konania (ako aj územného, kolaudačného a vyvlastňovacieho konania) je aj pre výstavbu diaľnic zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“). V súvislosti s urýchlením výstavby diaľnic bol už v minulosti zákonodarcom schválený zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 129/1996 Z. z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá (ďalej len „zákon č. 129/1996 Z. z.“). Pri skúmaní otázky, či uplatňovanie napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach môže ohroziť právo vlastníť majetok, ktoré garantuje čl. 20 ods. 1 ústavy, resp. právo pokojne užívať majetok podľa čl. 1 dodatkového protokolu, je potrebné vychádzať z komplexného pohľadu na celú právnu úpravu vrátane úpravy vyvlastňovania upraveného v stavebnom zákone, zákone č. 129/1996 Z. z. a nenapadnutých ustanoveniach zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach.

10. Napadnutými ustanoveniami zakotvená možnosť stavebníka žiadať stavebné povolenie aj bez existencie vlastníckeho práva alebo iného práva k pozemku nie je nelimitovaná. Naopak, zákonodarca v napadnutých ustanoveniach predpokladá, že stavebník ešte pred podaním žiadosti o stavebné povolenie urobil úkon na jeho získanie. Týmto úkonom môže byť podľa napadnutých ustanovení nielen uzavretie niektorého zo zmluvných typov smerujúcich k získaniu vlastníckeho práva k pozemku bez toho, aby došlo ku vkladu do katastra nehnuteľností, ale aj príslušná zákonom predpokladaná iniciatíva smerujúca k vyvlastneniu týchto pozemkov.

Stavebník je povinný žiadať príslušný správny orgán o stavebné povolenie, a len na jeho základe môže realizovať výstavbu. Stavebné povolenie ako individuálny právny

akt je pritom preskúmateľné v rámci správneho konania a následne aj v rámci súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Všeobecné súdy sú pritom rovnako ako ústavný súd povolané chrániť základné práva a slobody, pričom ich sudcovia sú pri rozhodovaní viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 ústavy a zákonom (čl. 144 ods. 1 ústavy).

Z kontextu všetkých relevantných zákonných ustanovení vyplýva, že vyvlastnenie pozemkov je krajným, ale nevyhnutným a ústavne prípustným dôsledkom postupu stavebníka predpokladaným napadnutými ustanoveniami. Podľa čl. 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. Na rozdiel od doterajšej právnej úpravy, kde sa vyvlastnenie v zásade realizovalo pred stavebným konaním, podľa napadnutých ustanovení právoplatné ukončenie vyvlastňovacieho konania nie je podmienkou začatia stavebného konania. To však neznamená, že k vyvlastneniu, rešpektujúc ústavné a zákonné predpoklady a podmienky, nedôjde. Navyše aj o vyvlastnení sa rozhoduje v osobitnom správnom konaní so zachovaním individuálnych nástrojov právnej ochrany vyvlastňovaného subjektu tak prostredníctvom opravných prostriedkov s odkladným účinkom v rovine správneho konania, ako aj v rovine súdneho preskúmania zákonnosti takéhoto rozhodnutia, kde účinná právna úprava pripúšťa aj súdny odklad vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu. V prípade vyčerpania všetkých právnych prostriedkov ochrany nemožno vylúčiť ani sťažnosť podanú na ústavnom súde, ktorého právomoc je však s ohľadom na princíp subsidiarity vyjadrený v čl. 127 ods. 1 ústavy daná len subsidiárne.

11. Ako z už uvedeného vyplýva, napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach priamo neriešia otázku vyvlastnenia a ani núteného obmedzenia vlastníckeho práva k pozemkom, na ktorých sa majú diaľnice stavať. Zo vzájomnej previazanosti napadnutých, ale aj iných ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, zákona č. 129/1996 Z. z. a stavebného zákona vyplýva, že zákonodarca síce umožnil, aby stavebník žiadal o vydanie stavebného povolenia aj bez preukázania

vlastníckeho práva k pozemkom, na ktorých sa má diaľnica stavať, avšak zároveň na jednej strane stavebníkovi uložil ako prílohu žiadosti o stavebné povolenie predložiť doklady o prísľube tieto práva k pozemku získať, napr. kópie uzavretých kúpnych zmlúv, darovacích zmlúv, zámenných zmlúv alebo zmlúv o budúcej zmluve alebo doklad o nemožnosti získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou, čím sa rozumejú najmä doklady o prebiehajúcich dedičských konaniach alebo iných konaniach pred súdmi alebo správnymi orgánmi. Výkladom uvedeného podľa ústavného súdu možno dospieť k záveru, že zákonodarca pod uvedené subsumoval aj doklady o prebiehajúcim vyvlastňovacom konaní, prípadne o konaní pred súdom podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku, kde správny súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia a postupu správneho orgánu vo vyvlastňovacom konaní, priznal zákonné predkupné právo dňom právoplatnosti územného rozhodnutia, ale na strane druhej vlastníkovi (štátu) priznal zákonné predkupné právo (§ 7a zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach k dotknutým pozemkom, ktoré možno považovať „za iné právo“ v zmysle ustanovenia § 58 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 1 stavebného zákona.

12. Z takejto konštrukcie potom vyplýva, že zákonodarca prijatím právneho predpisu obsahujúceho napadnutého ustanovenia predpokladá súbežný priebeh dvoch právnych procesov (stavebného konania a vykupovacieho alebo vyvlastňovacieho konania), každého vo vlastnom právnom rámci, pričom pripúšťa, aby stavebné konanie prebehlo ešte pred právoplatným skončením vykupovacieho alebo vyvlastňovacieho konania. To však neznamená, že k vykúpeniu alebo vyvlastneniu nedôjde.

13. Vzhľadom na uvedené a na všeobecne uznávaný princíp zdržanlivosti (judicial self – restraint) nebolo možné iba na báze predpokladu potenciálneho neústavného a nezákonného postupu orgánov aplikácie práva pozastaviť účinnosť napadnutých ustanovení.

Ak by napriek tomu došlo pri aplikácii sporného zákona k zásahu do vlastníckeho práva ústavne neprípustným spôsobom (postupom nerešpektujúcim požiadavku na ústavne konformné vyvlastnenie), dotknutý vlastník má k dispozícii individuálne nástroje ochrany

jeho subjektívneho práva v rovine správneho konania (opravné prostriedky), súdneho konania pred všeobecnými súdmi (žaloba podaná správneému súdu a iné nástroje ochrany pred nezákonnosťou podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku), ako aj v konaní pred všeobecným súdom a ústavným súdom (sťažnosť podľa čl. 127 ústavy). Potenciálna možnosť spočívajúca v konaní orgánov aplikácie práva v súvislosti s vyvlastňovaním inak ako ústavou a zákonom predpísaným spôsobom však sama osebe nemohla viesť k pozastaveniu účinnosti napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, a preto v tejto časti ústavný súd návrhu navrhovateľov nevyhovel.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k tomuto uzneseniu pripája spoločné odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcov Juraja Horvátha, Jána Lubyho a Lajosa Mészárosa.

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

V Košiciach 11. novembra 2009