



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 19/09-115

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 26. januára 2011 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Lubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Milana Lalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených JUDr. D. L., na vyslovenie nesúladu ustanovení § 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 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 s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

## **r o z h o d o l :**

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 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

#### **Návrh na začatie konania, stanoviská, vyjadrenia – priebeh konania**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) bol 10. januára 2008 doručený návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“), zastúpených JUDr. D. L., na začatie konania o súlade ustanovení § 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 (ďalej tiež „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“ alebo „zákon č. 669/2007 Z. z.“) 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 aj „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. Druhá 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 znevýhodnených 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 vlastníkmi 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 znevýhodnenom - 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 nezbavujú 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 nedodržel, 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 domáhali, aby ústavný súd návrh prijal na ďalšie konanie a po jeho meritórnom prerokovaní nálezom takto rozhodol:

*«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.»*

4. Ústavný súd návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval a uznesením č. k. PL. ÚS 19/09-40 z 11. novembra 2009 ho prijal na ďalšie konanie. Súčasťou návrhu skupiny poslancov bol aj návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, ktorému ústavný súd nevyhovel.

5. Ústavný súd si v súlade s § 39 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“) vyžiadal stanovisko k návrhu skupiny poslancov od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), pričom ich zároveň požiadal, aby sa vyjadrili aj k tomu, či trvajú na ústnom pojednávaní vo veci.

6. Stanovisko národnej rady bolo ústavnému súdu doručené 25. septembra 2008, pričom z jeho obsahu vyplýva, že národná rada odporúča ústavnému súdu, aby návrhu skupiny poslancov nevyhovel. V stanovisku národnej rady sa uvádza:

*„... po formálnej stránke národná rada schválila zákon súhlasom ustanovenej potrebnej väčšiny poslancov. Zákon bol podpísaný príslušnými ústavnými činiteľmi a vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.*

*Národná rada je presvedčená, že prijatý zákon je v súlade s ústavou a právnym poriadkom Slovenskej republiky. Je na ústavnom súde, aby v súvislosti s podaným návrhom posúdil ústavnosť napadnutých ustanovení.*

*Zároveň Vám oznamujem, že netrvám na ústnom pojednávaní.“*

Po prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie predseda národnej rady listom z 15. decembra 2009 zotrval na pôvodnom stanovisku a uviedol, že na ústnom pojednávaní naďalej netrvá.

7. Stanovisko vlády ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, bolo ústavnému súdu doručené 16. júna 2008; vláda navrhuje, aby ústavný súd návrhu skupiny poslancov nevyhovel. V stanovisku vlády sa okrem iného uvádza:

*«Protiústavnosť zákonnej podmienky preukázania existencie vlastníckeho práva alebo iného práva k pozemkom, na ktorých sa má diaľnica stavať, spočívajúcu v preukázaní stavebníka, že urobil úkon na získanie takéhoto práva navrhovateľa videli v porušení princípu rovnosti v prístupe k základnému právu podľa čl. 20 ods. 1 ústavy vlastníť majetok. Prijatím napadnutých ustanovení mal zákonodarca porušiť povinnosti priznať vlastníckemu*

*právu k druhovo totožným veciam rovnaký zákonný obsah a zároveň aj rovnakú úroveň zákonnej ochrany.*

*Nespochybniteľnou skutočnosťou je, že do vlastníckeho práva vlastníkov pozemkov bolo zákonom č. 669/2007 Z. z. zasiahnuté.*

*Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je dovolené iba ak sa uskutoční v súlade so štyrmi kumulatívne určenými podmienkami. Zásah do vlastníctva je možný iba*

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

*Ad a) Podmienka „nevyhnutnej miery“ vyžaduje, aby zásah do vlastníctva nebol väčší (nemal väčší rozsah) než je nevyhnutné. Zároveň to vyžaduje, aby zásah netrval dlhšie, než je nevyhnutné. Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody (PL. ÚS 7/96).*

*Ad b) 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).*

*Ad c) V rámci zákona, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, nejde už o stanovenie zákonného obsahu vlastníckeho práva, t.j. obmedzenie samotného výkonu (uplatňovania) vlastníckeho práva, zákonný obsah ktorého zákonodarca už stanovil na základe čl. 20 ods. 1 ústavy. Úlohou zákona predpokladaného čl. 20 ods. 4 ústavy je preto umožniť, aby oprávnený orgán zasiahol do výkonu vlastníckeho práva individuálnych vlastníkov za podmienok určených zákonom.*

*Ad d) Ústava jednoznačne ustanovuje, že za trvalé odňatie vlastníckeho práva k veci vyvlastnením treba poskytnúť vlastníčkovi náhradu, ktorá má byť primeraná. Jednou z foriem*

*náhrady pri vyvlastnení je aj peňažná náhrada. Pri úvahách o primeranosti náhrady, ktorú zrejme vyjadruje výška peňažnej náhrady, treba podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky zohľadniť základný predpoklad vyvlastnenia, ktorým je aj verejný záujem (v zákone vyjadrený účelom vyvlastnenia), a ktorý, ako je nesporné, prevláda nad súkromným záujmom vlastníka veci. Na druhej strane nemožno opomenúť ústavnú zásadu ochrany vlastníctva, ktorá je rovnaká bez ohľadu na subjekt a predmet vlastníctva. Kompenzácia rovnováhy medzi záujmom verejným a zásahom do vlastníckeho práva jednotlivca je zaručená aj poskytnutím peňažnej náhrady v primeranej výške. V tomto prípade ide o náhradu za to, že vlastník je povinný strpieť tento legitímny spôsob prechodu vlastníckeho práva na iného vo verejnom záujme. K náhrade totiž pri završení vyvlastňovacieho konania dôjde a tak sa ňou vlastne aj kompenzujú obmedzenia spôsobené vlastníkom pozemkov podľa zákona č. 669/2007 Z. z. pred ich vyvlastnením.*

*Z uvedeného vyplýva, že zákon č. 669/2007 Z. z. vo všeobecnosti naplňa všetky štyri podmienky ústavného núteného obmedzenia vlastníckych práv podľa čl. 20 ods. 4 ústavy.*

*Zákon č. 669/2007 Z. z. vychádza z platného stavu založeného zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a zákonom č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov a bezprostredne nadväzuje na zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 129/1996 Z. z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v znení neskorších predpisov. Účelom zákona bolo jednorazovými mimoriadnymi opatreniami v stavebnom konaní umožniť rýchlejšiu administratívnu prípravu výstavby diaľnic. Tieto opatrenia vychádzali z existujúcich opatrení v stavebnom zákone vzťahujúcich sa vo všeobecnosti na všetky líniové stavby, s opatreniami v cestnom zákone vo vzťahu k pôsobnosti špeciálneho stavebného úradu a s opatreniami v územnom plánovaní a vo vyvlastňovaní prijatými v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 129/1996 Z. z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá. Zákon č. 669/2007 Z. z. umožnil, aby získanie vlastníckych práv a iných práv k pozemkom vyvlastnením nebolo nevyhnutné už k stavebnému konaniu, ale až ku kolaudačnému konaniu. Netýka sa to stavieb na týchto pozemkoch, pretože o ich asanácii sa musí rozhodnúť v stavebnom konaní.*

*Zákon č. 669/2007 Z. z. je lex specialis vo vzťahu k stavebnému zákonu aj k cestnému zákonu a teda má prednosť pred všeobecnými ustanoveniami týchto predpisov. Ustanovenie § 2 ods. 1 zákona č. 669/2007 Z. z. predpokladá použitie ustanovenia § 19 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje tzv. všeobecné náležitosti podania (teda aj žiadosti o stavebné povolenie), a § 58 a 58a stavebného zákona, ako aj vykonávacej vyhlášky k stavebnému zákonu (vyhlášky č. 453/2000 Z. z.). Odchýlky od tejto všeobecnej úpravy sú uvedené v odsekoch 1 a 2.*

*Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 669/2007 Z. z. je jedinou odchýlkou požiadavka, aby v prípade, že ešte nie sú ukončené výkupy pozemkov, stavebník deklaroval aktuálny stav. Ak už sú uzavreté zmluvy s vlastníkami a tieto sú zapísané v katastri nehnuteľností, doloží výpis z katastra nehnuteľností a ak zmluvy boli uzavreté, ale ešte nedošlo k zápisu práv do katastra, predloží kópie uzavretých zmlúv. V tých prípadoch, v ktorých nedošlo k dohode, napríklad z dôvodu neskončeného dedičského konania alebo pre neukončené iné konania pred súdmi alebo pred správnymi orgánmi, preukázal by dôvod nemožnosti získať právo k pozemku. Zmyslom tejto odchýlky je, aby nedochádzalo k zbytočným priesťahom pri výstavbe diaľnic z dôvodu dĺžky konania o zápis do katastra nehnuteľností alebo z dôvodu odmietania výkupu jedného, či dvoch pozemkov, keď na celej trase D1 a R1 sú ich tisíce. Táto odchýlka sa nevzťahuje na stavby, pretože pri nich už musí byť majetkové vyporiadanie dokončené.*

*Navrhovatelia namietajú predovšetkým porušenie princípu rovnosti vo vzťahu k zákonnému obsahu o ochrane vlastníckeho práva. Pripúšťajú síce nemožnosť dosiahnutia absolútnej rovnosti všetkých vlastníkov ku všetkým veciam, ale zotrvávajú na stanovisku, že vlastníci druhovo rovnakej veci musia mať rovnaký zákonom ustanovený obsah svojho vlastníckeho práva, pričom vychádzajú z rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. PL. ÚS 26/00. Kľúčovým problémom je teda určenie, či ide o druhovo rovnakú vec v prípade pozemkov.*

*Na prvý pohľad by sa skutočne mohlo zdať, že ide o druhovo rovnakú vec a teda, že pozemok je pozemkom bez ohľadu na miesto, kde sa nachádza. V tom je však zrejme najslabšia argumentačná pozícia navrhovateľov, pretože absolutizáciou vytrhutej vety z kontextu rozhodnutia PL. ÚS 26/00 by mohlo dôjsť k situácii, že pozemok v centre Bratislavy či Vysokých Tatier je druhovo rovnaký ako pozemok v Dolných Janíkoch či*

*Čelároch a teda tieto pozemky nemôžu byť podrobené výhodnejším alebo menej výhodným zákonným podmienkam. To by, okrem iného, znamenalo úplné znemožnenie zákonnej ochrany prírody, kultúrnych pamiatok, ale aj odchylným cenám za tzv. vykupovanie ornej pôdy. Pojem „druhovo rovnakej veci“ teda nemožno automaticky aplikovať na všetky veci, ktoré majú rovnaký vzhľad či funkciu. Preto nie je také nesporné ako tvrdí navrhovateľ, 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. Práve naopak ich geografická poloha z nich urobila veci mimoriadneho verejného záujmu z hľadiska výstavby diaľničnej siete Slovenska. Ostatne tento mimoriadny verejný záujem navrhovateľ vôbec nespochybnil, tak ako je nespochybniteľné, že cez niektoré pozemky na základe osobitných zákonov (počas času účinnosti týchto zákonov) by nemala viesť diaľnica. Doteraz nebolo spochybnené, že vlastníci týchto pozemkov sú vlastne zákonom neprimerane zvýhodnení oproti tým, ktorí zvýšenú zákonnú ochranu pred vyvlastnením nemajú.*

*Druhým argumentom odôvodňujúcim protiústavnosť napadnutých ustanovení zákona je, že k obmedzeniu vlastníckeho práva došlo nerešpektovaním princípu proporcionality. Pre vykonanie testu proporcionality medzi základným právom a slobodou a verejným záujmom neposkytuje navrhovateľ rovnohodnotné argumenty. Kým zásah do vlastníckeho práva opisuje až s epickým pátosom, tak o obsahu verejného záujmu nehovorí nič, okrem toho, že urýchlené vybudovanie diaľnic je legitímnym cieľom.*

*Navrhovateľ správne uvádza, že test proporcionality vychádza z dlhoročnej praxe nemeckého Spolkového ústavného súdu (Wesengehalt), ktorú prevzali nielen ostatné európske ústavné súdy, ale aj nadštátne európske súdne inštitúcie. Je nespochybniteľné, že sa tak test proporcionality stal základnou interpretačnou metódou pri výklade ústavnosti zásahu do ľudských práv. K tomu je potrebné uviesť dve pripomienky.*

*Prvá sa týka aplikácie rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva. Navrhovatelia sa opierajú o kľúčové rozhodnutie vo veci Sporrang a Lönnroth proti Švédsku, ktoré prinieslo koncepciu faktického vyvlastnenia. Problémom však je, že závery z tohto rozhodnutia sa nedajú mechanicky preniesť na slovenský prípad, a to z dvoch základných dôvodov. Prvý je, že vo švédskom prípade išlo o individuálny právny akt; druhým, že o faktickom vyvlastnení sa v duchu tohto prípadu dá hovoriť len pri trvalom,*

*prípadne mimoriadne dlhom období obmedzenia vlastníckeho práva. V prejednávacom prípade však ide o normatívny právny akt, ktorého účelom nie je mimoriadne dlhé obmedzenie vlastníckeho práva, ale v krátkodobom horizonte priamo vyvlastnenie. To znamená, že tu nejde o obídenie inštitútu vyvlastnenia ako vo švédskom prípade, ale len o akési predbežné opatrenie na čas, kým dôjde k formálnemu vyvlastneniu.*

*Druhá pripomienka priamo vychádzajúca z jednostranného prístupu k testu proporcionality (navrhovatelia dávajú na misku váh len rozsah poškodenia vlastníckeho práva a nie aj význam verejného záujmu) smeruje k zachovaniu úplnosti tohto testu tak ako ho obsahuje nemecká (ale napríklad aj česká) ústavná doktrína.*

*Pri teste proporcionality sa využívajú tri kritériá, a to kritérium vhodnosti, kritérium potrebnosti a kritérium primeranosti.*

*Kritérium vhodnosti pýta odpoveď na otázku, či uvedeným opatrením je vôbec možné dosiahnuť sledovaný cieľ. Odpoveď je, že urýchlenie výstavby diaľnic (to je v skratke obsah legitímneho cieľa či verejného záujmu) priamo vyžaduje urýchlené vyvlastňovacie konanie, čo je podstatou namietanej zákonnej úpravy.*

*Kritérium potrebnosti pýta odpoveď na otázku, či rovnakého cieľa nemožno dosiahnuť aj inými prostriedkami. Odpoveď je, že bez reálnej výstavby diaľnic nie je možné urýchliť výstavbu diaľnice. Navrhovatelia tu neposkytli ani jednu inú alternatívu, ktorej využitie by dosiahlo ten istý a nimi nespochybniteľný legitímny cieľ.*

*Kritérium primeranosti komparuje medzi mierou zásahu do ľudského práva a použitými prostriedkami alebo inými slovami, či je miera zásahu primeraná sledovanému cieľu. Navrhovatelia majú pravdu, keď popisujú výstavbu diaľnice za pomoci ťažkých mechanizmov s takmer nemožnou návratnosťou pozemku do pôvodného stavu. Dosiahnutie legitímneho cieľa však nepočíta s návratom do pôvodného stavu, ale naopak s vyvlastnením pozemku, na ktorom bude stáť diaľnica. Teda zásah do pozemku znižujúci kvalitu užívania pozemku z pohľadu jeho vlastníka je primeraným spôsobom naplnenia legitímneho cieľa. Bez reálnej výstavby diaľnice nie je možné splniť cieľ urýchlenia výstavby diaľnice.*

*V duchu uvedeného teda test proporcionality potvrdil, že k splneniu nespochybniteľného verejného záujmu je spôsob, ktorý zaviedol zákon č. 669/2007 Z. z. ústavne možný.»*

Vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, zároveň oznámila, že súhlasí s tým, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania.

8. Po prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie si predsedníčka ústavného súdu podľa § 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde vyžiadala stanovisko predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) a generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“).

9. Generálny prokurátor vo svojom stanovisku z 3. mája 2010 uviedol:

*„Po preskúmaní obsahu predmetného návrhu, ako i jeho konfrontácii s rozhodovacou praxou ústavného súdu i európskych súdnych orgánov by bolo možné tomuto z hľadiska všeobecne uplatňovaných kritérií ochrany základných ľudských práv a slobôd prisvedčiť.*

*Na druhej strane je však potrebné zohľadniť jednorázovosť uplatnenia právneho predpisu, ktorého ustanovenia sú v návrhu napádané a teda i obmedzenú územnú a časovú platnosť predpisu i jeho jednotlivých ustanovení. Vychádzajúc z tohto atribútu by bolo možné preto v tomto obmedzenom ponímaní akceptovať zákonodarcom uplatnený princíp zvýraznenia a jednostranného preferovania verejného záujmu na úkor záujmu individuálneho, súkromného.*

*Odporúčam preto, aby ústavný súd z vyššie uvedených dôvodov predmetný návrh zamietol.“*

10. Predseda najvyššieho súdu v stanovisku z 30. apríla 2010 uvádza:

*„Vychádzajúc z obsahu zákona č. 669/2007 Z. z. je predovšetkým nutné konštatovať, že zákon má obmedzenú územnú aj časovú platnosť. Je dôvodné predpokladať, že viaceré úseky diaľnic a ciest pre motorové vozidlá môžu byť už stavebne rozpracované. Najvyššiemu súdu pritom nie je známe, že by boli vedené súdne sporové konania o nadobudnutie vlastníctva k pozemkom, ktorých sa v zákone upravená výstavba môže dotýkať, prípadne či prebiehajú iné konania (dedičské). Nie je známy ani prípad vyvlastnenia preskúmaný súdom.*

*Návrhom vytykany nesúlrad ustanovení zákona s ústavou sa týka náležitostí žiadosti o stavebné povolenie a príloh tejto žiadosti. V čase podania žiadosti ešte nemusí byť dokladované nadobudnutie vlastníctva pozemkov stavebníkom, ale len dokumentované úkony na získanie vlastníctva pozemkov alebo iného práva k nim. Konanie začína podaním žiadosti. Návrhom nie sú dotknuté tie ustanovenia zákona, ktoré upravujú ďalší procesný postup správneho orgánu či už podľa zákona č. 669/2007 Z. z., zákona č. 50/1976 Zb. či zákona č. 71/1967 Zb. Samotné rozhodnutie o vydaní stavebného povolenia zákon č. 669/2007 Z. z. neupravuje rozdielne od všeobecnej úpravy. Je naďalej na rozhodnutí stavebného úradu, kedy a na základe akých podkladov rozhodne, pričom svoje rozhodnutie musí náležite odôvodniť, a to aj pokiaľ ide o vypořádanie sa s podanými námietkami. Zákonnosť rozhodnutia môže byť predmetom preskúmania v odvolacom konaní a v súdnom prieskume.*

*Najvyšší súd nemôže prejedikovať, či a do akej miery by bolo považované za nezákonné stavebné povolenie vydané len na základe podkladov, ktoré nedokladujú vlastníctvo stavebníka vôbec, v časti, alebo len v nepatrnej miere, v pomere k celej stavbe diaľnice (cesty prvej triedy) alebo jej úseku. Názor v tomto smere môže najvyšší súd vysloviť len v konkrétnej právnej veci, aj na základe toho, ako správny orgán odôvodní verejný záujem na úkor záujmu individuálneho, pokiaľ ide o možný zásah do vlastníctva povolením stavby.*

*Napádané ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z. nevylučujú, aby sa stavebný úrad riadil kritériom, že povolenie stavby má byť založené na podkladoch, ktoré preukazujú vlastníctvo k pozemku stavebníka alebo iné jeho právo k pozemku.“*

11. Vzhľadom na skutočnosť, že medzi abstraktnou kontrolou ústavnosti a reálnou aplikáciou napadnutých noriem nie je nepriepustná hranica, a pretože abstraktná kontrola nie je akademickou kontrolou, keďže sa týka individuálnych subjektívnych práv, je relevantné poznať autentickú aplikáciu napadnutých noriem (porov. Study on Individual Access to Constitutional Justice Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice, 17-18 December 2010, s. 15, bod 49, dostupné na internete: [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)039rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)039rev-e.pdf)).

V uvedenom kontexte vyzval ústavný súd Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej

republiky (ďalej len „ministerstvo dopravy“) a N., a. s. (ďalej aj „NDS“), aby predložili súvisiace dokumenty a aby sa vyjadrili k položeným otázkam.

12. Na otázku, ako vykladá ministerstvo dopravy pri rozhodovaní o stavebnom povolení pojem „*nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou*“, resp. čo považuje za „*nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou*“ podľa § 2 ods. 2 písm. a) druhého bodu zákona č. 669/2007 Z. z., ministerstvo dopravy uviedlo, že ako špeciálny stavebný úrad pre diaľnice a rýchlостné cesty považovalo za „*nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou podľa § 2 ods. 2 písm. a) druhého bodu zákona č. 669/2007 Z. z. situácie, ak nedošlo k dohode, napríklad z dôvodu neskončeného dedičského konania alebo pre neukončené iné konania pred súdmi alebo pred správnyimi orgánmi (napr. vyvlastňovacie konanie) alebo ak vlastník nevrátil stavebníkovi podpísanú zmluvu v stanovenej lehote (z rôznych dôvodov napr. že potreboval dlhšiu lehotu, bol odcestovaný, nesúhlasil s návrhom zmluvy alebo jej časti, žil dlhodobo v zahraničí)*“.

Na otázku, aké doklady podľa § 2 ods. 2 písm. a) druhého bodu zákona č. 669/2007 Z. z. musí predložiť stavebník, aby ministerstvo dopravy konštatovalo nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou, ministerstvo dopravy uviedlo, že stavebník zaslal zmluvy vlastníkom parciel prostredníctvom poštového doručovateľa a ministerstvu dopravy musel predložiť doklad o doručení – tzv. doručenky.

13. Vo vyjadrení z 22. novembra 2010 NDS uviedla, že u 7202 vlastníkov bola dokladovaná doručenkou nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou. Ústavný súd neskôr NDS vyzval, aby presne uviedla, akým spôsobom oslovuje vlastníkov, a čo presne znamená dokladovanie prostredníctvom doručenky nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou. NDS odpovedala, že ako stavebník zabezpečuje výstavbu úsekov diaľnic a rýchlостných ciest na území Slovenskej republiky na základe právoplatných stavebných povolení vydaných príslušným stavebným úradom podľa platných právnych predpisov, teda aj podľa toho času platného osobitného zákona č. 669/2007 Z. z. Podľa ustanovenia § 2 citovaného zákona stavebník v žiadosti

o stavebné povolenie preukazuje vlastnícke právo alebo iné právo stavebníka k pozemkom a stavbám určeným technickou dokumentáciou na zastavanie priložením dokladov, ako sú kópie uzavretých zmlúv o budúcich zmluvách, kúpnych zmlúv, nájomných zmlúv a pod. V prípadoch nemožnosti získať toto právo zmluvou preukazuje stavebník nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku dokladovaním kópií návrhov zmlúv vlastníkom zaslaných doručenkou do vlastných rúk so žiadosťou o ich akceptovanie a podpísanie v 15-dňovej lehote, ďalej doklady o prebiehajúcich dedičských konaniach, konaniach pred správnymi orgánmi – stavebnými úradmi v prípade prebiehajúcich konaní o vyvlastnení alebo obmedzení vlastníckych vzťahov alebo pred súdmi. Proces majetkovoprávnej prípravy stavby k vydaniu stavebného povolenia NDS zabezpečuje prevažne prostredníctvom zhotoviteľov vybraných postupom verejného obstarávania, prípadne na základe objednávky na výkon služieb v rozsahu plnej moci. Skôr, ako zhotovitelia pristúpia k písomnému oslovovaniu jednotlivých výstavbou dotknutých vlastníkov pre účely uzavretia zmlúv, NDS organizuje v súčinnosti s príslušnou samosprávou, príp. správnymi orgánmi verejné stretnutia s občanmi. Na týchto stretnutiach oboznamujú vlastníkov výstavbou dotknutých pozemkov s vyhotovenou technickou dokumentáciou stavby – geometrickými plánmi pre záber trvalý, dočasný a vecné bremená, ako aj s postupom stavebníka pri príprave stavby k vydaniu stavebného povolenia a následnom kompletnom vyporiadaní vlastníckych vzťahov k pozemkom a stavbám do kolaudácie stavby. V súlade s ustanovením § 5 ods. 1 písm. a) citovaného zákona musí stavebník v kolaudačnom konaní preukázať vlastnícke právo alebo iné právo k tým pozemkom, ku ktorým nebolo preukázané v stavebnom konaní.

Následne, po doručení všetkých pre uzatvorenie zmluvy nevyhnutných podkladov, vlastníckych dokladov – listov vlastníctva, pozemkovoknižných vložiek, dedičských rozhodnutí a po stanovení všeobecnej hodnoty prevádzaných nehnuteľností znalcom, pristupuje NDS prostredníctvom splnomocnencov k zasielaniu písomných návrhov zmlúv jednotlivým vlastníkom nehnuteľností, so žiadosťou o ich podpísanie v akceptačnej 15-dňovej lehote s upozornením, že v prípade nesúhlasu s dobrovoľným prevodom vlastníctva, prípadne pasívnym postojom vlastníka nastupuje v súlade s § 108 a nasl. zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších

predpisov (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb.“ alebo „stavebný zákon“) za splnenia zákonných podmienok možnosť použitia inštitútu vyvlastnenia. Zároveň v žiadostiach na uzatvorenie kúpnych zmlúv upozorňuje vlastníkov na úpravu v ustanovení § 6 ods. 1 citovaného zákona, podľa ktorého pri dobrovoľnom prevode nehnuteľností je náhrada za výkup pozemku alebo stavby 1,2-násobkom náhrady v peniazoch za ich vyvlastnenie podľa všeobecných predpisov.

14. V rozhodnutí č. 1185542/2008-2331/z56559 z 10. decembra 2008 bolo ministerstvom dopravy vydané stavebné povolenie na stavbu „Rýchlostná cesta R1 Beladice – Tekovské Nemce“. V rozhodnutí sa uvádza, že pozemkové spoločenstvo „Bývalí urbárski gazdovia a želiari obce N.“ nesúhlasilo s vydaním stavebného povolenia dovtedy, kým nebudú všetky potrebné pozemky vykúpené alebo podpísaná nájomná zmluva. Ústavný súd si vyžiadal vyjadrenie ku skutočnosti, ako prebiehali zo strany NDS rokovania s týmto pozemkovým spoločenstvom a ako sa preukazovala nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemkom. Ministerstvo dopravy vo svojej odpovedi uviedlo, že v prípadoch, kde neboli pozemky vedené na liste vlastníctva na fyzické osoby, ale na pozemkové spoločenstvo, zmluvy boli uzatvorené, podpísané a kúpna cena bola vyplatená pozemkovému spoločenstvu... NDS uviedla, že pred vydaním uvedeného stavebného povolenia, ktoré nadobudlo právoplatnosť 30. decembra 2008, pozemkové spoločenstvo nepreukázalo vlastnícke právo k pozemkom tvoriacim predmet trvalého záberu pod stavbu R1 Beladice – Tekovské Nemce. S pozemkami v tom čase nakladal v zmysle zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov Slovenský pozemkový fond, ktorý so stavbou realizovanou na pozemkoch v jeho správe písomne súhlasil. Pozemkové spoločenstvo „Bývalí urbárski gazdovia a želiari obce N.“ získalo vlastnícke právo až neskoršie, a to vydržaním. Na základe preukázania tejto skutočnosti, ku ktorej došlo až v januári roka 2009, boli s týmto subjektom obratom uzatvorené riadne zmluvy.

15. Ústavný súd tiež žiadal ministerstvo dopravy a NDS o vyjadrenie ku skutočnosti, v čom spočívala v medializovanom prípade (denník SME, 21. októbra 2010, dostupné na internete: <<http://www.sme.sk/c/5603591/stat-stavia-cestu-na-cudzom.html>>) bratov Š. v obci Č., kde prebieha výstavba rýchlostnej cesty R1, nemožnosť získať vlastnícke právo

alebo iné právo k pozemku zmluvou. Zároveň ústavný súd žiadal o informáciu, aký je aktuálny právny stav týkajúci sa pozemku bratov Š.

16. Ministerstvo dopravy v danej súvislosti uviedlo, že Ing. L. Š., doc. F. Š., Ing. M. Š. a J. Š. sú každý v ideálnom spoluvlastníckom podiele 1/8 (v súčte ich ideálny spoluvlastnícky podiel k výstavbou dotknutým pozemkom má veľkosť 1/2 k celku) podielovými spoluvlastníkmi pozemkov parc. č. KN-C 1356/118, 1356/117 a 1356/116 v kat. území Č. určených na zastavanie rýchlostnou cestou R1 Beladice – Tekovské Nemce. Predmetné pozemky vznikli odčlenením z pôvodných bezprostredne susediacich pozemkov parc. č. KN-E 1358, 1359 a 1360. Spolu výmera častí týchto pozemkov tvoriacich predmet trvalého záberu predstavuje 4 719 m<sup>2</sup>, z toho na uvedených vlastníkov pripadá v súčte 2 359,50 m<sup>2</sup>. Vo vlastníctve doterajších vlastníkov zostávajú časti týchto pozemkov nedotknuté trvalým záberom v celkovej výmere 17 062 m<sup>2</sup>, z toho na menovaných v súčte 8 531 m<sup>2</sup>. Menovaní odmietli zmluvný prevod uvedených pozemkov, odmietli podpísať kúpnu zmluvu vypracovanú a vlastníkom predloženú prostredníctvom vonkajšieho zhotoviteľa majetkovoprávných služieb, konajúceho v mene NDS na základe plnej moci týchto dôvodov:

1. Jednak žiadajú výkup nielen výmery trvalého záberu v rozsahu 4 719 m<sup>2</sup> určenej v príslušnom geometrickom pláne pre trvalý záber stavby rýchlostnej cesty, ale celej výmery pôvodného pozemku v rozsahu 17 062 m<sup>2</sup> s poukazom na to, že uvedený zostatok pozemkov bude znehodnotený. Toto tvrdenie považuje ministerstvo dopravy za účelové s cieľom dosiahnuť značný majetkový prospech z pozemkov, o kúpu ktorých nie je v danej lokalite žiadny záujem. Zostávajúce plochy pôvodných pozemkov sú podstatne väčšie než pozemky zaberané pod komunikáciu, sú súčasťou poľnohospodárskeho pôdneho fondu, sú užívané na poľnohospodárske účely a je k nim zabezpečený prístup.

2. Taktiež rozporujú primeranosť náhrady za výkup pozemkov určenej v znaleckom posudku, ktorý bol znalcom vypracovaný v súlade s vyhláškou Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška č. 492/2004 Z. z.“). Vlastníci požadujú kúpnu cenu vo výške, ktorá presahuje znaleckú a trhovú cenu v danom katastrálnom území viac ako 7-násobne, bez preukázania svojho tvrdenia „konkurenčným znaleckým posudkom“,

a to aj za časť pozemkov neurčených technickou dokumentáciou na zastavanie, t. j. za poľnohospodárske pozemky stavebne nepripravené a mimo významných centier. Š. zastávajú názor, že vyhláška č. 492/2004 Z. z. nie je použiteľná pre stanovenie primeranej náhrady, ale len na zistenie všeobecnej hodnoty majetku. Ministerstvo dopravy je toho názoru, že v zmysle citovanej vyhlášky a s jej použitím možno zistiť primeranú náhradu, keďže v súlade s ustanovením § 2 ods. 1 písm. g) citovanej vyhlášky všeobecná hodnota majetku je výslednou objektivizovanou hodnotou majetku, ktorá je znaleckým odhadom najpravdepodobnejšej ceny hodnoteného majetku ku dňu ohodnotenia v danom mieste a čase, ktorú by tento mal dosiahnuť na trhu v podmienkach voľnej súťaže pri poctivom predaji, keď kupujúci aj predávajúci budú konať s patričnou informovanosťou i opatrnosťou a s predpokladom, že cena nie je ovplyvnená neprimeranou pohnútkou. Ministerstvo dopravy napokon uviedlo, že pozemky, ako aj práva k nim sú v čase jeho vyjadrenia predmetom vyvlastňovacieho konania. KSÚ (ďalej len „KSÚ“) dané konanie prerušil, pretože v rámci jeho povinnosti skúmať v každom štádiu konania otázku materiálnej pravdy usúdil potrebu overiť správnosť navrhovanej vyvlastňovacej náhrady znaleckým posudkom vypracovaným ÚSI (ďalej len „ÚSI“) na jeho objednávku. Do doby vypracovania posudku ostáva vyvlastňovacie konanie prerušené.

17. NDS na položené otázky o aktuálnom právnom stave týkajúcom sa pozemkov Š. najprv identifikovala spoluvlastníctvo menovaných (a to rovnako ako ministerstvo dopravy v predchádzajúcom bode tohto nálezu) a následne informuje o priebehu postupu v danej veci takto:

Všetci dotknutí vlastníci boli po prvýkrát oslovení v máji roku 2008, a to formou doporučené a s doručenkou zaslanej a odôvodnenej žiadosti o uzatvorenie zmluvy. Prílohou žiadosti boli riadne vyhotovené a zástupcom NDS riadne podpísané návrhy zmlúv, ktorých predmetom bolo odkúpenie pozemkov určených pre výstavbu. Vlastníci žiadosť dlhodobo ignorovali, napriek poučeniu o možnosti vyvlastnenia. Napriek snahe sa ani následný osobný kontakt s nimi nepodarilo nadviazať, pretože dvaja z vlastníkov sa nezdržujú v mieste trvalého pobytu a aj poštové zásielky preberajú sporadicky a po viacnásobných pokusoch o doručenie. Po druhýkrát boli všetci dotknutí vlastníci oslovení na začiatku februára 2009 opäť formou doporučené a s doručenkou zaslanej a odôvodnenej žiadosti

o uzatvorenie zmluvy. Prílohou žiadosti boli riadne vyhotovené a zástupcom NDS riadne podpísané návrhy zmlúv, ktorých predmetom bolo odkúpenie pozemkov určených pre výstavbu. Vlastníkom boli súčasne ponúknuté výhodnejšie cenové podmienky, a to cca o 30 % vrátane bonusu priznaného zákonom č. 669/2007 Z. z. Tieto navrhované cenové podmienky rešpektovali skutočnosť, že ku dňu ponuky vlastníkom už bolo v kat. území Č. za danú kúpnu cenu zrealizovaných množstvo prevodov a územie bolo už zmluvne usporiadané na 95 %. Tu však už vlastníci reagovali odmietnutím návrhu bez toho, aby uviedli konkrétny protinávrh obsahujúci ich podmienky na uzatvorenie zmluvy. NDS preto pristúpila k podaniu návrhu na vyvlastnenie, a to 6. marca 2009. Vlastníci konkrétne na návrh zmluvy reagovali až na následnom ústnom prejednaní návrhu na vyvlastnenie vedenom KSÚ, na ktoré sa dostavili osobne. Vlastníci spochybnili výšku navrhovanej ceny, avšak bez primeraného odôvodnenia, a prisľúbili, že predložia NDS vo veľmi krátkom čase znalecký posudok, ktorým bude zistená skutočná hodnota pozemkov, za ktorú budú ochotní dotknutí pozemky previesť na NDS.

NDS teda po tomto prisľube a v záujme dosiahnutia dohody vzala návrh na vyvlastnenie späť. Vlastníci sa však po tomto prisľube odmlčali a žiadny znalecký posudok NDS nepredložili, preto boli pozvaní na osobné rokovanie do sídla NDS. Na tomto rokovaní opakovane bolo dohodnuté, že vlastníci na podporu svojich tvrdení tentoraz do 30 dní predložia vlastný znalecký posudok, ako aj vyčíslenie hodnoty za znehodnotenie zvyškových pozemkov. Nič také však vlastníci nepredložili ani sa nevyjadrili. Vlastníci boli teda opätovne už po tretíkrát oslovení formou doporučene a s doručenkou zaslanej a odôvodnenej žiadosti o uzatvorenie zmluvy. Prílohou žiadosti boli riadne vyhotovené a zástupcom NDS riadne podpísané návrhy zmlúv, ktorých predmetom bolo odkúpenie pozemkov určených pre výstavbu. Na túto výzvu reagovali vlastníci prostredníctvom právneho zástupcu. V listoch adresovaných splnomocnencovi NDS právny zástupca uviedol návrh, aby okrem spoluvlastníckych podielov na pozemkoch parc. č. KN-C 1356/118, 1356/117 a 1356/116 boli odkúpené ďalšie spoluvlastnícke podiely už uvedených vlastníkov, a to na zvyškových pozemkoch vedených v kat. území Č. pod parc. č. KN-E 1358 s celkovou výmerou 5 900 m<sup>2</sup>, parc. č. KN-E 1359 s celkovou výmerou 5 862 m<sup>2</sup> a parc. č. KN-E 1360 s celkovou výmerou 5 300 m<sup>2</sup>, čo by presiahlo potrebný záber pre stavbu R1 Beladice – Tekovské Nemce cca 5-násobne. Vlastníci prostredníctvom právneho

zástupcu bez konkretizácie poukázali na to, že uvedené pozemky budú nepochybne znehodnotené. Ďalej sa odmietavé stanovisko vlastníkov týkalo navrhovanej ceny nehnuteľností, kde bola rozporovaná primeranosť náhrady pre výkup pozemkov vo všeobecnosti a vyslovený laický názor, že vyhlášku č. 492/2004 Z. z. nie je možné v tejto veci vôbec aplikovať, pretože východiskové hodnoty sú stanovené v roku 2004, keď boli ceny pozemkov a iných nehnuteľností podstatne nižšie, pričom vlastníci poukazujú na údaje zverejnené Štatistickým úradom Slovenskej republiky. Bezprostredne po doručení už popisovaného stanoviska vlastníkov ich právny zástupca požiadal NDS o osobné stretnutie pre účely prerokovania navrhovaných podmienok uzatvorenia zmluvy. Dohodnuté stretnutie (na 4. november 2009) neskôr právny zástupca vlastníkov na poslednú chvíľu odvolal bez uvedenia dôvodu či termínu ďalšieho stretnutia, napriek žiadosti splnomocnenca o nové stretnutie. Následne NDS prostredníctvom zhotoviteľa reagovala listom adresovaným právnenému zástupcovi vlastníkov, ktorým opätovne žiadala, aby sa navrhované osobné stretnutie uskutočnilo, a vlastníkov žiadala, aby uviedli nimi požadovanú kúpnu cenu v číselnom vyjadrení. NDS žiadala vlastníkov taktiež o presné vyjadrenie, či požadujú vypracovanie nového posudku, a taktiež konštatovala, že zostávajúce plochy pozemkov parc. č. KN-E 1358, 1359 a 1360 sú podstatne väčšie (zostáva 17 062 m<sup>2</sup>) než pozemky zaberané pod komunikáciu, sú súčasťou poľnohospodárskeho pozemkového fondu a sú využívané na poľnohospodárske účely, a žiadala pre vysvetlenie o bližšie zdôvodnenie tvrdenia, že realizáciou stavby dochádza k znehodnoteniu celých pozemkov v celkovej výmere 17 062 m<sup>2</sup>, ktoré strácajú podstatný účel využitia. Vlastníci sa následne opäť odmlčali a koncom novembra 2009 NDS doručili formou protinávru opäť prostredníctvom právneho zástupcu vlastníkov spísané a vlastními podpísané kúpne zmluvy a sprievodný list. V návrhoch bolo bez ďalšieho stanovené, že NDS ako kupujúci odkúpi aj spoluvlastnícke podiely na pozemkoch parc. č. KN-E 1358, 1359 a 1360, pričom cena bola vlastními stanovená na 42,52 €/m<sup>2</sup> (1 281 Sk/m<sup>2</sup>). Táto cena presahuje znaleckú cenu, ako aj cenu realizovanú v predmetnom kat. území cca 7-násobne.

Po pozemkoch v danej lokalite nie je podľa našich vedomostí žiadny dopyt okrem záberu pod stavbu R1 Beladice – Tekovské Nemce. Nemožno opomenúť skutočnosť, že podľa našich vedomostí k dnešnému dňu sa v kat. území Č. K. zrealizovalo v kúpnej cene, ktorú NDS navrhla dotknutým vlastníkom, cca 400 prevodov pozemkov. NDS návrh

vlastníkov pre jeho neprijateľnosť napokon odmietla a opakovane podala návrh na vyvlastnenie. Rokovania o uzatvorení kúpnej zmluvy prebiehajú od roku 2008 a doteraz sa dohoda nepodarilo uzatvoriť, aktivita vlastníkov sa obmedzila v poslednom období len na ukladanie ultimát týkajúcich sa ceny a rozsahu pozemkov. NDS má dôvod sa vážne domnievať, že ani svoju ponuku na uzatvorenie kúpnej zmluvy s prehnane vysokou cenou nemysleli títo vlastníci skutočne vážne, o čom svedčí aj skutočnosť, že ich návrhy kúpnych zmlúv nespĺňali ani náležitosti predpísané právnymi predpismi, ktorých dodržanie je podmienkou prevodu vlastníckeho práva ako práva vecného. Ďalšie vyvlastňovacie konanie, započaté od novembra 2009 sčasti kvôli priet'ahom na strane vyvlastňovaných (nepreberanie zásielok v odberných lehotách, opakované ospravedlnenia z ústneho prejednávania návrhu), nebolo do dnešného dňa ukončené. KSÚ navyše toto konanie prerušil, pretože v rámci jeho povinnosti skúmať v každom štádiu konania otázku materiálnej pravdy usúdil potrebu overiť správnosť navrhovanej vyvlastňovacej náhrady znaleckým posudkom, ktorého vypracovanie objednal na ÚSI. Až po tomto overení výšky primeranej vyvlastňovacej náhrady ako trhovej ceny nehnuteľnosti v tom istom čase, v tom istom mieste a v porovnateľnej kvalite určenej v znaleckom posudku ÚSI vydá stavebný úrad rozhodnutie o vyvlastnení.

18. Ústavný súd sa oboznámil aj ministerstvom dopravy zaslanými stavebnými povoleniami. V stavebných povoleniach na úseky diaľnice D1 Bratislava – Trnava, úsek Senec – Trnava a úsek Bratislava – Senec sa uvádza, že stavebník preukázal vlastnícke právo k pozemkom. V stavebnom povolení na úsek diaľnice D1 Jablonov – Studenec, ľavý jazdný pás a Jablonov – Studenec, pravý jazdný pás, sa uvádza, že stavebník preukázal právo k pozemkom kúpnyimi zmluvami a iné právo k pozemkom zmluvami o budúcich zmluvách. V stavebných povoleniach na stavby R4 Košice – Milhošť, D1 Lietavská Lúčka – Višňové a D1 Žilina privádzač sa lakonicky konštatuje, že stavebník predložil doklady podľa § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 669/2007 Z. z. V stavebnom povolení na úsek diaľnice D1 Hubová – Ivachnová sa tiež uvádza, že stavebník predložil doklady podľa § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 669/2007 Z. z. V odôvodnení sa zároveň uvádza, že po oznámení o začatí stavebného konania verejnou vyhláškou boli vznesené námietky účastníkov konania J. K. a A. K. Námietku, že nedošlo k dohode ani o odpredaj, ani o prenájom na dočasný záber

pozemku č. 160 kat. územie H., ktorého sú vlastníckmi, stavebný úrad zamietol z dôvodu, že majetkové vporiadanie je stavebník povinný podľa zákona č. 669/2007 Z. z. doložiť až ku kolaudácii stavby. K stavebnému povoleniu sú prílohou k žiadosti aj doklady preukazujúce nemožnosť získať vlastnícke alebo iné právo k pozemku. Zmluvy o dočasnom prenájme musia byť urobené ešte pred začatím výstavby (možnosť aj vyvlastnenia). Námietku, že bol porušený zákon č. 50/1976 Zb., a to v tom, že ako účastníci územného konania neboli na konanie prizvaní, a preto bolo územné rozhodnutie stavby DI Hubová – Ivachnová č. j. SPŽP 3484/20WTA1-1-Ka vydané mestom R. 30. decembra 2004 protiprávne, stavebný úrad zamietol z dôvodu, že námietka nie je predmetom tohto stavebného konania. K žiadosti o stavebné povolenie stavebník predložil právoplatné územné rozhodnutie.

*19. Vo veci sa uskutočnilo na ústavnom súde 26. januára 2011 verejné pojednávanie, na ktorom zástupca národnej rady a vedľajšieho účastníka ospravedlnili svoju neúčast'. Po otvorení ústneho pojednávania predsedníčkou ústavného súdu rekapituloval vec sudca spravodajca, ktorý stručne oboznámil návrh na začatie konania, stanoviská účastníkov konania a vyjadrenia dotknutých subjektov a tiež uviedol doterajší priebeh konania.*

Právny zástupca navrhovateľov na ústnom pojednávaní najmä uviedol, «že už od čias rímskeho práva je vlastnícke právo definované ako súbor konkrétnych oprávnení vlastníka, napr. oprávnenie predmet vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody, disponovať ním. Ustanovenia zákona, ktoré sú pred plénom ústavného súdu namietané, zbavujú vlastníka všetkých jeho oprávnení, teda aj oprávnenia predmet vlastníctva držať aj ho užívať, brať z neho plody a s ním disponovať. Považujem za ťažko akceptovateľné ešte vyjadrenie pôvodného vedľajšieho účastníka, že zákon nezabavuje reálne vlastníka práva vecou disponovať. Myslím si, že niet pochýb, že v prípade, ak nastanú na pozemku stavebné práce a stavebné úpravy, že možnosť vlastníka scudziť pozemok alebo akokoľvek iným spôsobom s ním disponovať je nulová. Preto ide o zásah do samotnej podstaty vlastníckeho práva a naozaj sa stáva akýmsi holým vlastníctvom, bez reálnych oprávnení vlastníka. Navyše, počas samotného vyvlastňovacieho konania, ktoré nie je limitované časovo, nepatrí vlastníckovi pozemku absolútne žiadna náhrada. Aj keď zvažime to, že v nejakom okamihu pozemok bude vyvlastnený, lebo iné rozhodnutie neprichádza do úvahy, pretože návrat do predošlého stavu je nemožný, tak počas celej doby konania, ktorá môže trvať aj niekoľko

rokov, vlastník nemá žiadne odškodnenie, teda žiadnu náhradu, nepovedal by som, že za obmedzenie vlastníckeho práva, ale za faktické vyvlastnenie.

Samotný zákon, ako to uviedol pán sudca spravodajca, umožňuje, aby diaľnice boli uvedené do predčasného užívania ešte pred kolaudáciou, to znamená ešte v čase, keď formálne vlastnícke právo nesvedčí štátu, ale pôvodnému vlastníkovi. To znamená, ak si predstavíme situáciu, že vlastník pozemku bude musieť zaplatiť diaľničnú známku, aby mohol používať diaľnicu, ktorú on sám bude užívať. Myslím si, že ak štátu priznáme právomoc takýmto spôsobom zbaviť vlastníka jeho vlastníckych oprávnení v prípade diaľnic, ak raz takáto právomoc tu bude daná, podľa mojej mienky, nemá kde skončiť. Raz to budú diaľnice a rýchlostné komunikácie, potom to môžu byť letiská, potom to môžu byť veľké investície. Náš právny stav stále umožňuje vyvlastnenie aj v prípade súkromných veľkých investícií. Slovensko a Európa aj v čase krízy bude mať záujem na tom, aby veľké investície priniesli zamestnanosť, bude splnený účel legitímneho verejného záujmu. Moja otázka znie: Je potom možné v takom prípade aj za účelom súkromných investícií zobrať niekomu pozemok a zbaviť ho počas niekoľkých rokov všetkých vlastníckych oprávnení? Lebo ak tá právomoc raz začne, ona podľa mojej mienky nemá kde v našom právnom poriadku skončiť a vlastnícke právo bude tým pádom nielen obmedzené, ale bude v určitej miere aj rizikové.

Mnohí z nás pravidelne po Slovensku cestujú a uvedomujeme si všetci, ako je dôležité mať dobrú diaľničnú sieť. Z informácií, ktoré uviedol pán sudca spravodajca vyplýva, že tento zákon bol využitý radovo v jednotlivých prípadoch a v tisícoch ďalších prípadoch sú využívané štandardné mechanizmy stavebného zákona, pokiaľ som správne porozumel tým číslam, ktoré sa uviedli. To znamená, že keby sme posudzovali kritérium proporcionality, tak nie sú splnené ani kritériá potrebnosti, ani kritériá vhodnosti, ale opakujem ešte raz, tu ide o samotný zásah do podstaty samotného práva, čiže posudzovať proporcionality je trochu zavádzajúce. Myslím si, že ak raz štátu takúto kompetenciu dáme, nebudeme mať kde limitovať, nebudeme môcť ho zastaviť, ak vlastnícke právo niečo znamená, tak určite znamená viac, ako byť len titulárnym vlastníkom uvedeným v katastri nehnuteľností. Preto navrhujem nášmu návrhu vyhovieť.»

Na otázku sudcu spravodajcu, ako vníma zástupca skupiny poslancov predkupné právo štátu k dotknutým pozemkom, ten odpovedal, že ustanovenie týkajúce sa tohto

inštitútu nijakým spôsobom nerieši absolútne obmedzenie vlastníckeho práva počas vyvlastňovacieho konania.

## II.

### Východiská rozhodovania, relevantná judikatúra a súvisiace právne úpravy

20. Ústavný súd v daných súvislostiach považuje za hodné vzatia do úvahy predovšetkým relevantné rozhodnutia **Európskeho súdu pre ľudské práva** (ďalej aj „ESLP“) s vedomím autority judikatúry ESLP pre Slovenskú republiku. Vzhľadom na ich úzku súvislosť s prerokúvanou vecou by obvyklý odkaz alebo citácia konkrétnych bodov týchto rozhodnutí nebola dostatočná, a preto je vhodné ich predstaviť podrobnejšie vrátane skutkového základu.

21. V Taliansku existoval a stále doznieva systém tzv. urýchleného vyvlastnenia zavedený zákonom č. 85 z roku 1971, ktorý umožňoval verejnej moci okupovať pozemok a stavať na ňom ešte pred formálnym vyvlastnením. Ak sa rozhodlo, že plán je vo verejnom záujme, tak orgány verejnej moci mohli vydať akt o urýchlenom prevzatí, ktorého platnosť nesmela byť dlhšia ako päť rokov. V takto určenej dobe muselo byť dodatočne vydané formálne rozhodnutie o vyvlastnení. Okrem toho akt o urýchlenom vyvlastnení stratil platnosť, ak nedošlo do 3 mesiacov od jeho vydania k fyzickému prevzatiu vlastníctva. Miestne orgány systematicky ignorovali povinnosť vydať v lehote formálne vyvlastňovacie rozhodnutie. Talianske súdy vyvinuli doktrínu nepriameho či konštruktívneho vyvlastnenia (*occupazione acquisitiva, accessione invertita*), ktorá znamenala, že vlastníci stratili titul k pozemkom potom, ako sa zavíšila výstavba na ich pozemku.

22. V prípade *Belvedere Alberghiera S.r.l. v. Italy* (sťažnosť č. 31524/96, rozsudok z 30. mája 2000) vydala obec akt o urýchlenom vyvlastnení 25. mája 1987. Cesta bola dokončená 7. augusta 1987. Toskánsky správny súd rozhodol 2. decembra 1987, že obec povolila stavbu cesty bez adekvátneho technického prieskumu, z čoho vyplýva, že plán je nezákonný, a teda nemôže byť vo verejnom záujme, a zrušil uznesenie obce o urýchlenom vyvlastnení. Ten istý súd rozhodnutím z 26. júna 1991 odmietol v exekučnom konaní vrátenie veci do pôvodného stavu odvolávajúc sa na doktrínu konštruktívneho vyvlastnenia,

podľa ktorej sa obec stala vlastníkom pozemku dovŕšením stavebných prác na ceste. Štátna rada rozhodnutím zo 7. februára 1996 odmietla odvolanie proti tomuto rozhodnutiu. Sťažovatelia pred ESLP namietali, že bolo porušené ich právo na pokojné užívanie majetku, pretože boli pozbavení ich pozemkov bez rozhodnutia o vyvlastnení a bez náhrady.

Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že v danej veci tým, že Štátna rada aplikovala doktrínu konštruktívneho vyvlastnenia, pozbavila sťažovateľa majetku v zmysle druhej vety čl. 1 dodatkového protokolu, čím došlo k zásahu do práva na pokojné užívanie majetku. Takýto zásah musí byť v prvom rade zákonný. Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že norma konštruktívne vyvlastnenie vyvinutá súdmi nie je predvídateľná, môže viesť k arbitrárnym dôsledkom a pozbavuje vlastníkov efektívnej (procesnej, pozn.) ochrany ich práv. Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že napriek prvému rozhodnutiu toskánskeho správneho súdu, že okupácia pozemku bola nezákonná, nedošlo k vráteniu majetku, pretože Štátna rada konštatovala nezvratnosť prevodu majetku na obec. Z uvedených dôvodov považoval ESLP zásah do práva na pokojné užívanie majetku za nezákonný, a tak porušujúci čl. 1 dodatkového protokolu. Navyše ESLP vyjadril rozpaky nad skutočnosťou, že doktrína konštruktívneho vyvlastnenia umožňuje verejnej moci mať úžitok z ňou vyvolanej nezákonnej, protiprávnej situácie. Hodné pozornosti sú aj konkurencie sudcov v danej veci. Podľa sudcu Rozakisa nie je konštruktívne vyvlastnenie len nepredvídateľné, ale nemá ani kvalitu práva z hľadiska požiadaviek na zásah. Obdobne sa vyjadril aj sudca Bonello, ktorý vyjadruje údiv nad judikatúrou talianskych súdov, podľa ktorých je jeden nelegálny akt nelegálny, ale dva nelegálne akty spolu vytvárajú právo pre toho, kto právo porušuje. Právo nadobudnuté *ex turpis causa* nespĺňa podľa neho kvalitu práva v zmysle požiadaviek vlády práva, resp. právneho štátu.

23. V prípade Guiso-Gallisay v. Italy (sťažnosť č. 58858/00, rozsudok z 8. decembra 2005) vydala obec v roku 1976 a 1977 akt o urýchlennom vyvlastnení v záujme výstavby sociálnych bytov s tým, že do piatich rokov prebehne vyvlastnenie. V roku 1977 obec fyzicky prevzala pozemok. Sťažovatelia žalovali v roku 1983 obec za spôsobenú škodu. Argumentovali, že okupácia ich pozemku bola nelegálna a že stavebné práce prebehli bez formálneho vyvlastnenia a náhrady škody. Podľa znaleckého posudku boli pozemky nezvratne zmenené v roku 1982 a 1983. Súd rozhodol, že držba pozemkov pôvodne

oprávnená sa stala nezákonná v roku 1982 a 1983. Zároveň rozhodol, že dokončením prác bol pozemok nezvratne zmenený. Z uvedeného vyplynulo, že sťažovatelia boli pozbavení majetku vzhľadom na jeho nezvratnú zmenu v deň, keď držba prestala byť legálna. Súd nariadil obci uhradiť náhradu škody (body 8 – 16).

Sťažovatelia pred ESLP namietali, že boli pozbavení majetku ako dôsledok jeho okupácie bez formálneho vyvlastnenia a náhrady. Uviedli, že bez podania žaloby o náhradu škody by ani nedošlo k úradnému konštatovaniu, že došlo k nezákonnej okupácii, a teda k pozbaveniu ich majetku.

Európsky súd pre ľudské práva upozornil, že aplikujúc doktrínu nepriameho vyvlastnenia považoval taliansky súd v Nuore za pozbavenie majetku sťažovateľov moment, keď sa stala okupácia, držba, nelegálnou. Podľa ESLP pri absencii formálneho vyvlastnenia prešlo vlastníctvo pozemku do verejného vlastníctva rozhodnutím talianskeho súdu o nelegálnosti okupácie. Moment právomoci rozsudku je teda z pohľadu ESLP momentom zásahu – pozbavenia majetku. Európsky súd pre ľudské práva sa najprv zaoberal legálnosťou zásahu. Podľa ESLP napriek tomu, že oproti veci *Belvedere*, kde bolo nepriame vyvlastnenie vyvinuté ešte len na úrovni judikatúry, Taliansko prevzalo medzičasom tento inštitút na úroveň zákona, ostáva vo veci problém kvality zákona vzhľadom na nekonzistenciu zákona a judikatúry. Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že nepriame vyvlastnenie môže byť využívané verejnou mocou na obchádzanie pravidiel vyvlastnenia s rizikom nepredvídateľných alebo arbitrárnych dôsledkov pre vlastníkov. Zmyslom nepriameho vyvlastnenia je „náprava“ faktickej situácie vytvorenej nelegálnym konaním úradov. Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že nepriame vyvlastnenie, či už v podobe judikatúry, alebo v podobe zákonnej, nemôže byť alternatívou pre riadne vyvlastnenie. Európsky súd pre ľudské práva zhrnul, že nepriame vyvlastnenie umožňuje verejnej moci okupovať pozemky a nezvratne ich zmeniť s tým, že nezvratná zmena znamená prechod vlastníctva na verejnú moc, a to bez formálneho aktu vyvlastnenia. Bez formálneho aktu vyvlastnenia vydaného najneskôr pri strate kontroly vlastníka nad svojím pozemkom nahrádza súdne rozhodnutie o nezákonnosti okupácie riadny prevod vlastníctva. Európsky súd pre ľudské práva nepovažuje mechanizmus nepriameho vyvlastnenia za akceptovateľný z hľadiska právnej istoty (body 87 – 89). Vzhľadom

na nepredvídateľnosť právnej úpravy a nízku právnu istotu považoval EŠLP zásah za nezákonný, a teda porušujúci právo na pokojné užívanie majetku.

24. **Výbor ministrov Rady Európy** (ďalej len „výbor ministrov“) dohliada na výkon týchto rozsudkov z perspektívy, že ide podľa EŠLP o systémové [podľa rezolúcie výboru ministrov (Res(2004)3) o rozsudkoch odhaľujúcich zásadný systematický problém] porušovanie práva na pokojné užívanie majetku. Výbor ministrov zistil, že Taliansko vykonalo legislatívne zmeny v tom smere, že vo všeobecnosti a okrem výnimočných a urgentných verejných prác úrady nemôžu okupovať pozemky, kým ich nevlastnia. Vyvlastnenie by sa malo vykonávať hlavne na základe formálneho aktu vyvlastnenia [porov. Interim Resolution CM/ResDH(2007)3, Systemic violations of the right to the peaceful enjoyment of possessions through „indirect expropriation“ by Italy, adopted by the Committee of Ministers on 14 February 2007 at the 987th meeting of the Ministers’ Deputies, dostupné na internete <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=813988&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01166DEA398649>>].

25. V prípade *Burghelea c. Roumanie* (sťažnosť č. 26985/03, rozsudok z 27. januára 2009) išlo o situáciu, kde bol v roku 1994 a 1995 okupovaný pozemok sťažovateľky pre účely výstavby vodnej elektrárne. Pozemok bol v režime stavebnej uzávery. Sťažovateľka navrhla starostovi odpredaj. Vychádzajúc z predbežných dohôd stavebník, štátna spoločnosť, nežiadal o vyvlastnenie, ale chcel za pozemky počas stavebnej uzávery platiť nájom a po skončení uzávery ich odkúpiť. Napriek tomu, že v čase výstavby bol už účinný zákon o vyvlastnení, úrady nepostupovali týmto transparentným spôsobom, ale využili ešte dobiehajúce predpisy o stavebnej uzávere a sťažovateľkin návrh na odpredaj z tejto doby, pričom mu nebola vyplatená žiadna kompenzácia. Sťažovateľka sa len sprostredkovane dozvedela, že jej pozemok bol zaplavený. Stavebník o tom informoval sťažovateľku až dodatočne. Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že sťažovateľka stratila kontrolu nad pozemkom a zároveň pozemok ostal jej vlastníctvom. Vzhľadom na absenciu formálneho vyvlastnenia označil súd situáciu sťažovateľky ako nepredvídateľnú v zmysle princípu právnej istoty, ktorý je komponentom podmienky zákonnosti zásahu do majetku.

Verejná moc porušením predpisov o vyvlastnení a bez predchádzajúcej kompenzácie získala výhodu spočívajúcu v okupácii pozemku sťažovateľky. Tým došlo k porušeniu čl. 1 dodatkového protokolu.

26. V nedávno rozhodnutom prípade Vergu c. Roumanie (sťažnosť č. 8209/06, rozsudok z 11. januára 2011) išlo o situáciu, keď manželia Vergu nadobudli vlastníctvo k pozemkom, ktoré susedili s pozemkami, na ktorých prebiehala výstavba cesty. Vzhľadom na skutočnosť, že stavebné práce sa realizovali aj na ich pozemku, súdny vykonávateľ nariadil ich zastavenie. Pretože stavebník nereagoval, manželia Vergu ho žalovali žalobou o navrátenie veci do pôvodného stavu. Súdny znalec však konštatoval, že zásahy na pozemku sú odstrániteľné, a tak súdy manželom vyhovelí len čiastočne s tým, že časť pozemkov je podľa zákona v ochrannom pásme a k nemu vzniká stavebníkovi zákonné vecné bremeno. Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že sťažovatelia stratili kontrolu nad pozemkom kvôli okupácii Národnou správou ciest, ktorá nezvratne zmenila pozemok inštaláciou drenáží. Aj keď vlastníci mohli teoreticky disponovať so svojím vlastníctvom, ide o vyvlastnenie *de facto*. Aj keď by sa uznalo, že k pozemku vzniklo právo služobnosti, tak podľa súdu stavebník nezvratne a bez informovania sťažovateľov prekročil právny základ daný predpismi o vecnom bremene a o riadnom vyvlastnení. Súd konštatoval, že v danom prípade absentoval právny základ na okupáciu pozemku. Vzhľadom na absenciu formálneho vyvlastnenia súd konštatuje, že pozícia sťažovateľov nemôže byť považovaná za predvídateľnú v zmysle princípu právnej istoty, ktorý je komponentom podmienky zákonnosti zásahu do majetku. Porušením princípu legality zásahu do práva na pokojné užívanie majetku došlo k porušeniu čl. 1 dodatkového protokolu.

27. Z uvedených rozsudkov vyplýva, že nepredvídateľné, *de facto* vyvlastnenie pozemkov nie je zlučiteľné s požiadavkami čl. 1 dodatkového protokolu.

28. Pokiaľ ide o súvisiace **zahraničné právne úpravy**, ústavný súd musí predoslať, že komparácia v predmetnej veci je komplikovaná tým, že správne, resp. stavebné právo je veľmi zložitá v otázkach ochrany vlastníctva prepojená aj s civilistikou, čo sťažuje riadnu znalosť konkrétnej právnej úpravy v jej národnom kontexte a zvyšuje riziko chybných

interpretácie. Ústavný súd však považoval za potrebné posúdiť vec poznajúc úpravy právno-kultúrne blízkych stredoeurópskych štátov.

29. Zákon, ktorého cieľom je urýchliť výstavbu diaľnic, bol prijatý aj v Českej republike – ide o zákon č. 416/2009 Sb. o urýchlení výstavby dopravní infraštruktúry [ďalej len „zákon o urýchlení výstavby“ (porov. tiež: Problematický návrh zákona o výstavbe vybraných komunikácií. Právni zpravodaj 2/2005, s. 16 – 17)]. Uvedený zákon zjednodušuje a urýchľuje majetkovoprávne vyporiadanie a správne konanie pri stavbách pozemných komunikácií, železničných dráh, vodných ciest a letísk (porov. Janderka, K.: Zákon o vyvlastnění. Praha: Linde 2010, s. 63). Podľa § 2 ods. 4 zákona o urýchlení výstavby sa lehoty na podanie správnych žalôb skracujú na polovicu a správny súd musí rozhodnúť do 90 dní o podaných žalobách. Podľa § 110 ods. 2 písm. a) českého stavebného zákona musí stavebník k žiadosti o povolenie pripojiť hmotnoprávny titul k pozemku. Podľa § 2 ods. 3 zákona o urýchlení výstavby *„žádá-li stavebník o stavební povolení k výstavbě dopravní infrastruktury a doklady uvedené v § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nejsou k žádosti přiloženy, oznámí stavební úřad zahájení stavebního řízení i bez předložení těchto dokladů. O žádosti o vydání stavebního povolení rozhodne stavební úřad až po předložení dokladů podle věty první.“*. Znamená to, že možno vydať územné rozhodnutie a realizovať stavebné konanie a v prípade nedohody po právoplatnosti rozhodnutia o vyvlastnení ihneď vydať i stavebné povolenie, pretože procesne stavebné konanie prebehlo. Ako uvádza komentár, dané ustanovenie urýchľuje proces povolenia stavby dopravnej infraštruktúry a umožňuje jednať medzi vyvlastňovaným a vyvlastniteľom i po podaní žiadosti o spojenie konaní a prípadne nájsť riešenie dohodou bez vyvlastňovacieho konania (Janderka, K.: Zákon o vyvlastnění. Praha: Linde 2010, s. 65). Podľa § 4 ods. 1 zákona o urýchlení výstavby ak je napadnuté rozhodnutie o vyvlastnení len v časti týkajúcej sa náhrady, tak časť o prevode vlastníctva nadobudne právoplatnosť samostatne. Okrem toho zákon modifikuje oproti všeobecnej úprave vyvlastnenia doručovanie, ceny, odvolanie a odkladný účinok správnej žaloby. Uvedený (český) zákon však neumožňuje stavbu bez právneho titulu k pozemku.

30. Rakúska právna úprava, obdobne ako česká, neumožňuje stavbu na cudzom pozemku bez právneho titulu.

31. V Chorvátsku obsahuje zákon o verejných cestách (zakon o javnim cestama) špeciálnu úpravu vyvlastňovania. Podľa § 26 tohto zákona je výstavba ciest verejným záujmom, ktorý už nemusí byť ďalej preukazovaný na rozdiel od všeobecnej úpravy vyvlastnenia. Ustanovenie § 27 zákona o verejných cestách umožňuje, aby sa stavebník stal držiteľom pozemku ešte pred vyvlastnením, pred právoplatnosťou rozhodnutia o vyvlastnení. Stavebník musí preukázať, že vlastníčkovi bola vyplatená náhrada alebo že ju odmietol akceptovať. O tejto žiadosti musí rozhodnúť správny orgán, pričom odvolanie nemá odkladný účinok. Vzhľadom na zákonom ustanovený verejný záujem sa spory v zásade týkajú výšky náhrady, aj keď nie je úplne vylúčené úplné zrušenie vyvlastnenia.

32. V Slovinsku musel mať donedávna stavebník k pozemku vlastnícke právo alebo právo stavby. V septembri 2010 bol však prijatý zákon o územnom plánovaní vo veciach národného záujmu. Uvedený zákon urýchľuje územné plánovanie pre stavby národného záujmu. Zjednodušuje procedúru získavania vlastníckych práv k dotknutým pozemkom. Verejný záujem sa už nemusí preukazovať, ak ide o stavbu v súlade s plánom podľa daného zákona. Investorovi (štátu) stačí pri týchto stavbách na rozhodnutie o začatí vyvlastňovania len podanie návrhu, pričom vlastník nemá proti rozhodnutiu o začatí vyvlastňovania možnosť opravného prostriedku. Rozhodnutie o začatí vyvlastňovania stačí na začatie výstavby, ktorá teda môže prebiehať na nevyvlastnenom pozemku.

33. V Poľsku je vo všeobecnosti stavebník povinný mať právo k pozemku, na ktorom stavia. Existuje však niekoľko špeciálnych zákonov s odlišným režimom. Podľa týchto zákonov (napr. zákon o verejných letiskách, protipovodňový zákon) rozhodnutie o povolení danej investície zároveň znamená získanie stavebného povolenia. Právoplatnosťou rozhodnutia o povolení investície dochádza k vyvlastneniu v zákone vymenovaných nehnuteľností *ex lege*. Obdobne v zákone o plynovom termináli nehnuteľnosti uvedené v rozhodnutí o umiestnení stavby sa stávajú vlastníctvom štátu právoplatnosťou daného rozhodnutia. Všetky tieto zákony zároveň upravujú náhrady za vyvlastnenie.

34. V Maďarsku vo všeobecnosti platí, že stavebník musí preukázať právny titul k pozemku, aby sa mohlo začať stavať. Výnimku týkajúcu sa práve výstavby diaľnic

obsahuje vyvlastňovací zákon, ktorý umožňuje, aby účastník, ktorý požiadal o vyvlastnenie, vykonal na pozemku prípravné práce spočívajúce len v archeologickom prieskume alebo v hľadaní munície. Účastník, ktorý navrhuje vyvlastnenie, musí preukázať, že prípravné práce sú nevyhnutné a že nespôsobia nenapraviteľné škody. Právoplatné rozhodnutie o vyvlastnení je vykonateľné, avšak súd môže na žiadosť vykonateľnosť odložiť. Podľa zákona o vyvlastnení môže ministerstvo normatívnym aktom určiť, že stavba diaľnice je vo verejnom záujme. V takomto prípade sa už verejný záujem vo vyvlastňovacom konaní nepreukazuje a predmetom konania ostáva len výška náhrady.

35. Z uvedeného prehľadu vyplýva, že v zásade okrem Českej republiky a Rakúska súvisiace právne úpravy ostatných krajín sa vyznačujú značnými kompromismi v porovnaní s tradičnou, ideálnou úpravou. Akokoľvek, na rozdiel od preskúmaných slovenských noriem, má však stavebník v daných úpravách titul buď na základe skutočnosti formálneho vyvlastnenia *ex lege* alebo aspoň má titul držby v už bežiacom vyvlastňovacom konaní. Hlavne z koncepcie talianskej možno predpokladať ťažkosti pri riešení prípadných sporov po nezvratnom zastavaní pozemkov. Skúsenosti Talianska vyplývajúce z judikatúry ESĽP sú toho zreteľným dôkazom.

36. Pokiaľ ide o **obdobné právne situácie v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky**, možno poukázať na to, že stavbu na cudzom pozemku pozná zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vodách“) a zákon č. 656/2004 Z. z. o energetike a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o energetike“).

37. Podľa § 26 ods. 8 zákona o vodách pri povoľovaní výstavby vodovodného potrubia verejného vodovodu alebo stokovej siete verejnej kanalizácie mimo zastavaného územia obce môže orgán štátnej vodnej správy rozhodnúť, v akom rozsahu ich možno uskutočniť a prevádzkovať na cudzom pozemku; oprávnenia stavebníka na uskutočnenie vodnej stavby vznikajú nadobudnutím právoplatnosti takéhoto rozhodnutia.

38. Podľa § 10 ods. 1 písm. e) zákona o energetike držiteľ povolenia (na podnikanie v energetike) alebo ním poverená fyzická osoba alebo právnická osoba môže vo verejnom

záujme zriaďovať na cudzích pozemkoch mimo zastavaného územia obce elektrické vedenie a elektroenergetické zariadenie prenosovej sústavy a distribučnej sústavy a plynovody a plynárenské zariadenia prepravnej siete, distribučnej siete, zásobníka a zariadení určených na ich ochranu alebo zabránenie ich porúch alebo havárií, alebo na zmiernenie dôsledkov porúch alebo havárií na ochranu života, zdravia a majetku osôb; pri povoľovaní takejto stavby stavebný úrad rozhodne o podmienkach, za akých možno stavbu uskutočniť a prevádzkovať na cudzom pozemku; oprávnenia stavebníka na uskutočnenie stavby vznikajú nadobudnutím právoplatnosti takeého rozhodnutia. Podľa § 10 ods. 5 zákona o energetike povinnosti zodpovedajúce oprávneniam podľa odseku 1 sú vecnými bremenami spojenými s vlastníctvom nehnuteľnosti. Návrh na vykonanie záznamu do katastra nehnuteľností je oprávnený podať držiteľ povolenia. Vlastník nehnuteľnosti má za zriadenie vecného bremena nárok na primeranú jednorazovú náhradu. Náhrada sa poskytne za výmeru, v ktorej je vlastník obmedzený pri užívaní nehnuteľnosti v dôsledku uplatnenia zákonného vecného bremena držiteľom povolenia. Ak sa držiteľ povolenia a vlastník nehnuteľnosti nedohodnú inak, náhrada sa určí znaleckým posudkom. Náklady na vyhotovenie znaleckého posudku hradí držiteľ povolenia. Lehoty na uplatnenie nároku na poskytnutie primeranej jednorazovej náhrady sú rovnaké ako lehoty podľa odseku 3. Práva zodpovedajúce vecným bremenám patria držiteľovi povolenia. Ak dôjde k zmene osoby držiteľa povolenia, práva zodpovedajúce vecným bremenám prechádzajú na nového držiteľa povolenia.

39. Uvedené zásahy na cudzom pozemku priamo na základe stavebného povolenia sú svojím charakterom menej intenzívne než stavba diaľnic podľa preskúmaných predpisov. Bez toho, aby ústavný súd nejakým spôsobom posudzoval ich ústavnú súladnosť, možno konštatovať, že ide skôr o nútené obmedzenie vlastníckeho práva než o vyvlastnenie, a teda aj priestor na zásah je širší než v predmetnej veci.

### **III.**

#### **Napadnuté (a súvisiace) ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, ich charakteristika a analýza**

40. Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 669/2007 Z. z. v žiadosti o stavebné povolenie stavebník okrem všeobecných náležitostí podania a náležitostí podľa stavebných predpisov uvedie zoznam pozemkov, na ktorých sa má uskutočniť stavba diaľnice, s uvedením parcelného čísla a druhu pozemku a údaj o tom, či ku dňu začatia stavebného konania bolo získané vlastnícke právo alebo iné právo k nim, alebo či bol urobený úkon na jeho získanie.

Podľa § 2 ods. 2 citovaného zákona prílohou žiadosti o stavebné povolenie sú doklady preukazujúce vlastnícke právo alebo iné právo stavebníka k jednotlivým pozemkom, inak doklady

1. o prísľube získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku, najmä kópie uzavretých kúpnych zmlúv, zámenných zmlúv, darovacích zmlúv alebo zmlúv o budúcej zmluve,

2. o nemožnosti získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou, najmä doklady o prebiehajúcich dedičských konaniach alebo o iných konaniach pred súdmi alebo správnymi orgánmi.

41. Pre posúdenie danej veci je užitočné na úvod popísať vývoj súvisiacej právnej úpravy, najmä špecifickú právnu úpravu pre stavbu diaľnic. V roku 1996 bol prijatý zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 129/1996 Z. z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 129/1996 Z. z.), ktorý síce zjednodušil niektoré procedúry, ale nenarušil štandardnú ochranu vlastníckeho práva. Naopak, vo svojom ustanovení § 8 zdôraznil nutnosť realizovať formálne vyvlastnenie pred začatím výstavby a nutnosť preukázania verejného záujmu vo vyvlastňovacom konaní. V roku 2007 bol do vlády predložený návrh zákona o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy strategických stavieb a o zmene a doplnení niektorých zákonov (č. materiálu UV-11933/2007). Podstatou návrhu bolo umožniť vláde, aby táto uznesením rozhodovala, že stavba diaľnic a iných strategických stavieb je verejným záujmom, pričom takto určený verejný záujem by sa už nemusel preukazovať vo vyvlastňovacom konaní. Rokovanie o návrhu zákona bolo 22. augusta 2007 prerušené. Ďalší vývoj priniesol prijatie zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach.

Zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach bol dvakrát novelizovaný. Podľa novely zákona č. 540/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon 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 v znení zákona č. 86/2008 Z. z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon č. 540/2008 Z. z.), na pozemok, na ktorom sa má uskutočniť stavba diaľnice alebo cesty pre motorové vozidlá, vzniká zo zákona predkupné právo štátu dňom právoplatnosti územného rozhodnutia. Táto novela taktiež zaviedla vyplatenie náhrady za výkup pozemku alebo stavby vo výške 1,2-násobku náhrady v peniazoch za ich vyvlastnenie podľa ustanovení stavebného zákona.

Pôvodné znenie prílohy počítalo s aplikáciou zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach len v troch úsekoch diaľnice D1 a jednom úseku R1, následnými novelami zákona došlo k jej podstatnému rozšíreniu. Novelou vykonanou zákonom č. 86/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 57/1998 Z. z. o Železničnej polícii v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, účinnou od 1. apríla 2008 došlo k rozšíreniu prílohy o ďalší úsek cesty R1 a následne poslednou novelou vykonanou zákonom č. 540/2008 Z. z. účinnou od 13. decembra 2008 došlo k rozsiahlemu rozšíreniu prílohy o ďalšie úseky diaľnice D1, D2, D3 a D4, ako aj o ďalšie úseky cesty R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7 a R8. Súčasné platné a účinné znenie prílohy zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach je teda tak široké, že zahŕňa v podstate všetky diaľnice, ktorých výstavba v Slovenskej republike je dlhodobo plánovaná a vychádza z príloh zákona č. 129/1996 Z. z. upravujúcich rozostavané a pripravované stavby diaľnic (pochopteľne, zohľadňujúc už zrealizovanú výstavbu).

42. Vývoj právnej úpravy vyústil tiež do množstva aktuálne platných právnych noriem z oblasti územného, stavebného a vyvlastňovacieho konania, ktorými zákonodarca sledoval účel spočívajúci v plynulej výstavbe diaľnic. Ústavný súd považuje za relevantné predstaviť ich v úplnosti.

Relevantné segmenty právnej úpravy z oblasti územného a stavebného konania:

- oznámenie o začatí územného konania a vydanie územného rozhodnutia sa oznamuje formou verejnej vyhlášky,

- k návrhu na vydanie územného rozhodnutia nie je potrebné prikladať zoznam všetkých pozemkov, na ktorých sa stavba umiestňuje (vrátane susedných pozemkov), s uvedením ich vlastníkov alebo užívateľov podľa katastra nehnuteľností – postačí opis priebehu hraníc územia,

- pokiaľ sú to stavby, pre ktoré sa dá vyvlastniť, nie je potrebné k návrhu na vydanie územného rozhodnutia prikladať súhlasy vlastníkov pozemkov,

- umiestnenie stavby sa vyznačí v grafickej prílohe územného rozhodnutia na vyhovujúcom mapovom podklade,

- rozhodnutie o umiestnení líniovej stavby platí tri roky odo dňa, keď nadobudlo právoplatnosť, resp. stavebný úrad môže určiť aj dlhšiu lehotu,

- oznámenie o začatí stavebného konania a vydanie stavebného povolenia sa oznamuje formou verejnej vyhlášky,

- k návrhu na vydanie stavebného povolenia nie je potrebné prikladať zoznam účastníkov stavebného konania,

- v projektovej dokumentácii postačí zakreslenie trasy líniovej stavby v mapovom podklade v mierke 1 : 10 000 alebo 1 : 50 000,

- v podmienkach stavebného povolenia sa upustí od niektorých technických požiadaviek na stavenisko (napr. od požiadavky na oplotenie staveniska),

- v stavebnom povolení môže stavebný úrad určiť aj dlhšiu lehotu na začatie stavby než dva roky,

- príslušným stavebným úradom na územné konanie o umiestnení vybraných stavieb diaľnic a rýchlostných ciest je krajský stavebný úrad (pôsobnosť prešla zákonom č. 540/2008 Z. z. s účinnosťou od 13. decembra 2008 z obce na krajský stavebný úrad),

- podkladom pre územné konanie je projekt výstavby diaľnic schválený vládou (ak ku dňu začatia územného konania nie je schválený územný plán obce alebo ak v schválenom územnom pláne nie je diaľnica umiestnená na základe technického riešenia aktuálneho v čase spracovania územného plánu),

- stavebný úrad nariadi ústne konanie alebo miestne zisťovanie iba vtedy, ak sa vyskytne prekážka v konaní, ktorú nemožno inak odstrániť,

- lehota na podanie záväzných stanovísk dotknutých orgánov v konaniach stavebného úradu bola skrátená na 7 dní,

- z dotknutých orgánov v konaniach o stavbách diaľnic a rýchlostných ciest boli vylúčené obce (§ 140a ods. 1 stavebného zákona),

- podrobnosti o projektovej dokumentácii prikladanej k žiadosti o stavebné povolenie ustanovuje všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydalo ministerstvo,

- ako „iné práva k pozemku“ môže stavebný úrad akceptovať aj dohodu o budúcej kúpnej zmluve alebo dohodu o budúcej zmluve o vecnom bremene (§ 139 ods. 1 stavebného zákona), aby sa predchádzalo vyvlastneniam,

- zákon č. 669/2007 Z. z. (§ 6) umožňuje stavebníkovi vybraných diaľnic a rýchlostných ciest poskytnúť náhradu za výkup pozemku alebo stavby až do výšky 1,2-násobku náhrady v peniazoch za ich vyvlastnenie, aby sa predchádzalo vyvlastneniam.

Relevantné segmenty právnej úpravy z oblasti vyvlastňovacieho konania:

- príslušným vyvlastňovacím orgánom pre stavby diaľnic, ciest a miestnych komunikácií je krajský stavebný úrad [pôsobnosť prešla zákonom č. 290/2005 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a o doplnení niektorých zákonov, s účinnosťou od 1. júla 2005 z obce na krajský stavebný úrad],

- pre účely výstavby vybraných diaľnic a rýchlostných ciest možno pozemky alebo stavby vyvlastniť s osobitným režimom týkajúcim sa určenia náhrady za vyvlastnenie – podľa § 8 zákona č. 129/1996 Z. z. ak vo vyvlastňovacom konaní nedôjde medzi účastníkmi k dohode o náhrade za vyvlastnenie, správny orgán v rozhodnutí o vyvlastnení určí náhradu za vyvlastnenie v sume zodpovedajúcej trhovej cene určenej znaleckým posudkom, pričom s požiadavkou na vyššiu náhradu za vyvlastnenie odkáže vyvlastneného bez prerušenia konania na súd,

- v Občianskom súdnom poriadku (§ 247 ods. 4) bola skrátená lehota na rozhodnutie súdu o žalobe vo veci vyvlastnenia na 3 mesiace.

Z uvedeného vyplýva, že už v súčasnosti poskytol zákonodarca množstvo právnych nástrojov, ktoré nepochybne napomáhajú výstavbe diaľnic.

43. Na tomto mieste je užitočné uviesť aj mechanizmus, akým sú napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach aplikované, a tiež postup jednotlivých aktérov výstavby diaľnic. Na základe výsledku územného konania (územného rozhodnutia) sa určia pozemky, na ktorých bude stáť diaľnica. Stavebník, zákonom zriadená súkromná právnická osoba vlastnená štátom, NDS, ak nedosiahne dohodu s vlastníkom pozemku týkajúcu sa získania vlastníckeho alebo iného práva k pozemku, oznámi túto skutočnosť v rámci stavebného konania špeciálnemu stavebnému úradu – ministerstvu dopravy. Ministerstvo dopravy má následne možnosť skonštatovať, že stavebník nemôže získať právny titul k pozemku, a vydať stavebné povolenie a umožniť tým výstavbu diaľnice aj bez toho, aby stavebník disponoval vlastníckym alebo iným právom k pozemku. Ministerstvo dopravy komunikuje s vlastníkami pozemkov často verejnou vyhláškou. V stavebnom povolení ministerstvo dopravy určí, že stavebník je ku dňu kolaudácie povinný preukázať právny titul k pozemku. Zákon však okrem stanovenia danej časovej podmienky neurčuje spôsob, akým má stavebník zabezpečiť právny titul k pozemku, na ktorom stojí dostavaná stavba. Len z kontextu spomedzi riadkov napadnutého zákona možno dôvodiť, že ak nedôjde k dohode medzi vlastníkom a stavebníkom, druhý menovaný pravdepodobne požiada krajský stavebný úrad o vyvlastnenie pozemkov vo svoj prospech. Krajský stavebný úrad tak až počas prebiehajúcej výstavby preskúmava, či v danom konkrétnom prípade je daný verejný záujem na vyvlastnení dotknutého pozemku, na ktorom sa už stavia, či je rozsah vyvlastnenia nevyhnutný, a rozhoduje o výške náhrady. Zákon napokon umožňuje uviesť diaľnicu do dočasnej prevádzky aj bez kolaudácie, ak spĺňa technické a bezpečnostné parametre, a dočasne tak obísť i splnenie tejto podmienky. Zákon však nehovorí nič o tom, čo by nastalo v prípade, ak by krajský stavebný úrad vyvlastnenie zamietol.

Praktickým príkladom môže byť stavebné povolenie, rozhodnutie č. 118542/2008-2331/z.56559 z 10. decembra 2008, ktorým sa povoľuje stavba „Rýchlostná cesta R1 Beladice – Tekovské Nemce“. V rozhodnutí (s. 10) sa uvádza, že pozemkové spoločenstvo „Bývalí urbárski gazdovia a želiari obce N.“ vo vyjadrení k dokumentácii pre stavebné povolenie z 21. augusta 2008 nesúhlasia s vydaním stavebného povolenia dovtedy, kým nebudú všetky potrebné pozemky vykúpené alebo podpísaná nájomná zmluva. Špeciálny stavebný úrad nevyhovел uvedeným pripomienkam s tým, že stavebník predložil podľa § 2

ods. 2 písm. a) bodu 2 zákona č. 669/2007 Z. z. doklady o nemožnosti získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemkom zmluvou. Zároveň zaviazal stavebníka, že prílohou návrhu na začatie kolaudačného konania majú byť okrem náležitostí uvedených v bode 25 aj doklady preukazujúce vlastnícke právo alebo iné právo k tým pozemkom, ku ktorým nebolo preukázané v stavebnom konaní. Obdobne možno odkázať na prípad manželov K. uvedený v bode 18 nálezu.

Okrem toho NDS vo vyjadrení uviedla, že pre uvedené stavby boli špeciálnym stavebným úradom vydané stavebné povolenia na základe preukázania vlastníckeho práva alebo iného práva stavebníka k pozemku u 38865 výstavbou dotknutých vlastníkov, v 1338 prípadoch bol podaný návrh na vyvlastnenie a u 7202 vlastníkov bola dokladovaná nemožnosť získať vlastnícke alebo iné právo k pozemku doručenkou. Možno sa domnievať, že posledné uvedené číslo udáva aj istý počet vlastníkov, ktorým akciová spoločnosť NDS poslala návrh na odpredaj, a keďže títo vlastníci nereagovali, hoc im zákon žiadnu takúto povinnosť neukladá, tak to špecializovaný stavebný úrad – ministerstvo dopravy považoval za nemožnosť získať vlastnícke právo a stavbu povolil.

44. Na území Slovenskej republiky platila až do roku 1950 zásada *superficies solo cedit* – vrch ustupuje spodku, stavba je súčasťou pozemku. Zákonom č. 141/1950 Zb. Občiansky zákonník bola táto zásada zrušená a nahradená koncepciou, podľa ktorého stavba nie je súčasťou pozemku. Nie je bez relevancie, že motívom na túto zmenu bolo umožniť výstavbu družstevných budov na pozemkoch odlišných vlastníkov (porov.: Dvořák, J.: K některým otázkám vývoje občanského práva. In: Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945 – 1990, s. 238). Vzhľadom na obrovský dosah a zotrvačnosť danej koncepcie nebolo z nej zatiaľ ustúpené. Uvedená koncepcia uľahčila rozšírenie negatívneho javu neoprávnených stavieb, s ktorým sa možno stretávať aj v súčasnosti (porov.: Dvořák, J.: Neoprávněná stavba. In: Knappová, M., Švestka, J.: Občanské právo hmotné, Svazek I., Praha: Codex 1997, s. 288).

45. Kľúčovým ustanovením garantujúcim hmotnoprávnu ochranu vlastníckeho práva je § 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. („Stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona, ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu. To neplatí, ak tieto skutočnosti preukázal v územnom

konaní a po právoplatnosti územného rozhodnutia nedošlo k zmene.“). Už v dôvodovej správe z polovice sedemdesiatych rokov sa vo vládnom návrhu stavebného zákona (Federální shromáždění Československé socialistické republiky 1975, II. volebné obdobie, tlač č. 112) k ustanoveniu § 58 ods. 2 stavebného zákona uvádza: „*Aby se výstavbou nenarušovala vlastnická a jiná práva k pozemkům a stavbám, vyžaduje zákon, aby stavebník ve stavebním zřízení prokázal, že má k pozemku nebo stavbě takové právo, které jej oprávnjuje stavbu na její změnu provést.*“ Uvedené ustanovenie je z ústavnoprávnej perspektívy nepochybne konkretizáciou čl. 20 ústavy.

#### IV.

#### **Vlastný meritórný prieskum a závery ústavného súdu**

46. Výstavba diaľnic je komplexným problémom, nevynímajúc otázky právne a ústavnoprávne. Zahŕňa v sebe mnohé záujmy a zložité vzťahy rozmanitých subjektov. V právnom štáte je z hľadiska ochrany ústavnosti nutné citlivým spôsobom zladať záujmy verejnej moci na strane jednej a vlastníkov pozemkov, cez ktoré je plánovaná výstavba, na strane druhej. Posudzovaná právna úprava veľmi zreteľným spôsobom reflektuje napätie medzi verejnou mocou snažiacou sa o urýchlenie výstavby diaľnic a individuálnymi vlastníkmi pozemkov, t. j. v danom prípade nepochybne ide o konflikt verejného záujmu so súkromným záujmom.

Ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje na svoj ustálený právny názor, podľa ktorého rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody (PL. ÚS 7/96, II. ÚS 28/96, III. ÚS 169/03, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 15/06 atď.). Tento právny názor sa dotýka všetkých základných práv a slobôd upravených v II. hlave ústavy, ako aj ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy, t. j. aj základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ústavy a práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

47. Navrhovatelia považujú napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach za nesúladne s ústavou, pretože podľa ich presvedčenia porušujú princíp rovnosti zákonného obsahu vlastníckeho práva, keďže vlastníci dotknutých pozemkov sú znevýhodnení oproti iným vlastníkom pozemkov. Napadnutá právna úprava podľa navrhovateľov ďalej umožňuje vyvlastnenie *de facto* v intenzite, ktorá narúša podstatu práva na vlastníctvo. Napadnuté ustanovenia umožňujú vznik situácie, keď vlastníci síce ostávajú formálne naďalej vlastníckmi nehnuteľnosti, ale fakticky nemôžu realizovať tradičné komponenty vlastníckeho práva. Navrhovatelia tiež poukazujú na to, že výstavba diaľnic z hľadiska stavebného má taký charakter, ktorý vytvára nezvratnú situáciu a v podstate vylučuje *restitutio in integrum*. To znamená taktiež sťaženie situácie tým orgánom verejnej moci, ktoré rozhodujú v stavebnom konaní. Vlastníci, ktorí sú priamo dotknutí napadnutými ustanoveniami, sa takto stávajú nositeľmi len nominálneho vlastníckeho práva. Napokon, právna úprava uvedenými spôsobmi vytvára nátlak na všetkých vlastníkov, aby vychádzali v ústrety stavebníkovi.

48. Podstatou veci je preskúmanie ústavnej súladnosti napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach umožňujúcich vydanie stavebného povolenia a reálnu fyzickú výstavbu diaľnic na pozemkoch, ku ktorým stavebník nemá hmotnoprávny titul, so základným právom na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ústavy a právom na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu, a to jednak samostatne, ako aj v spojení so zákazom diskriminácie.

49. Podľa čl. 12 ods. 1 druhej vety ústavy základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

Podľa čl. 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 čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.

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.

Podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového dohovoru 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 zásady medzinárodného práva.

50. Ústavnoprávna ochrana slobody vlastníctva nie je len ochranou zužujúcou sa na „púhé“ vlastníctvo, resp. majetok. Právo na ochranu vlastníctva, resp. právo na pokojné užívanie majetku je klasickým základným právom, ktoré musí byť vnímané v úzkej súvislosti s ochranou slobodnej sféry a súkromia vlastníka. Vlastnícke právo je súčasťou jadra personálnej autonómie jednotlivca vo vzťahu k verejnej moci. Obmedzenia práva na ochranu vlastníctva a práva na pokojné užívanie majetku musia rešpektovať aj ústavnú hodnotu personálnej autonómie (porov. klasické rozhodnutie Spolkového ústavného súdu 24 BverfGE 367; tiež nález ústavného súdu Českej republiky PL. ÚS 29/08, body 35 a nasl.; Kommers, D.: *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 1997, Duke University Press, 2nd edition, s. 250 a nasl.). V 17. storočí sa na pozadí sporov medzi anglickým kráľom a parlamentom formovala nová politická teória o vzťahu vlastníctva a slobody. Vlastníctvom sa začali rozumieť nielen hmotné statky, ale aj všetko, na čo si robí človek podľa prirodzeného práva nárok, že mu patrí. Podľa tejto koncepcie patrí človeku okrem pozemského majetku aj jeho život a sloboda. Grotius takto rozlíšil majetok scudziteľný a majetok nescudziteľný, ktorého súčasťou je aj sloboda. Z nutnosti chrániť pred mocou pozemské statky sa tak vyvinula koncepcia nescudziteľných základných práv (čl. 12 ústavy). To je jedinečná koncepcia vlastná len západnej civilizácii (porov.: Pipes, R.: *Vlastnictví a sloboda*. Praha: Argo 2008, s. 45 a nasl., Winter, J.: *Říše principů, Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Karolinum 2006, s. 30) Podľa Johna Locka je samotným zmyslom štátu ochrana vlastníctva v zmysle klasickej triády vlastníctva majetku, života a slobody. Ak sa z nutnosti chrániť pred mocou pozemské statky vyvinula koncepcia nescudziteľných základných práv, tak dnes hľadáme na nescudziteľné

právo na pokojné užívanie majetku nielen izolovane, ale aj perspektívou ochrany personálnej autonómie. Vlastnícke právo predstavuje dôležitý predpoklad seberealizácie človeka, ktorému zaisťuje nezávislosť, a tak vytvára priestor pre realizáciu jeho slobody. Z uvedeného vyplýva, že nešetrné mocenské zásahy do práva na pokojné užívanie majetku narúšajú nielen dané základné právo, ale sú v napätí aj s ústavnou hodnotou personálnej autonómie jednotlivcov. Ústavný súd Slovenskej republiky mal už viackrát príležitosť na to, aby zabezpečil ochranu vlastníckeho práva, resp. práva na pokojné užívanie majetku (PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 23/06).

51. Ústavný súd po preskúmaní veci konštatuje, že návrh je dôvodný, pričom dôvody nesúlady napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach s označenými ustanoveniami ústavy a dodatkového protokolu možno formulovať tak vo všeobecnej rovine, ako aj celkom konkrétnej (podrobnej, detailnej) rovine.

52. Pokiaľ ide o **všeobecné argumenty ústavného súdu**, treba predovšetkým konštatovať, že s ohľadom na význam ochrany pozemkového vlastníctva v právnom štáte, berúc do úvahy koncepciu oddeleného vlastníctva pozemkov a stavieb, nemožno ústavnoprávne akceptovať výstavbu trvalej stavby bez hmotnoprávneho titulu k pozemku, ktorý musí byť preukázaný pred začatím výstavby. Výnimkou môžu byť len mimoriadne situácie súvisiace so zabezpečením bezpečnosti štátu. Napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových opatreniach procesne v režime stavebného konania dočasne kvázi legalizujú stavbu, ktorá by bola obvykle považovaná za neoprávnenú, tým, že umožňujú výstavbu fakticky neodstrániteľnej stavby na cudzom pozemku bez akéhokoľvek hmotnoprávneho titulu stavebníka k pozemku a bez súhlasu vlastníka pozemku. Zákonodarca síce neodstránil podmienku hmotnoprávneho titulu, jeho preukázanie však odložil až na okamih kolaudácie. Tým však okrem iných negatív fakticky redukoval vyvlastňovacie konanie na konanie o výške náhrady za vyvlastnenie pozemku. Ústava však dovoľuje vyvlastniť len na základe zákona, nie zákonom, v nevyhnutnej miere (rozsahu) a vo verejnom záujme, ktorý musí byť preukázaný osobitne v každom jednotlivom vyvlastňovacom konaní s procesnou ochranou. Finančná náhrada po formálnom vyvlastnení

nemôže ospravedlniť právne neohľaduplnú okupáciu (v zmysle terminológie, ktorú používa ESLP, pozn.) pozemkov, ktorá trvala od vydania stavebného povolenia až do vyvlastnenia.

53. Napadnuté ustanovenia spôsobujú, že napriek neprebehnutiu, ba ani nezačatiu formálneho vyvlastnenia sa stavia. Z tohto pohľadu nie je problémom zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vyvlastnenie, ale nevyvlastnenie – skutočnosť, že formálne vyvlastnenie alebo zmluvné zabezpečenie vlastníckeho alebo iného hmotného práva neprebehlo, prípadne ani nezačalo pred začatím výstavby. Na druhej strane počiatkové vyvlastnenie *de facto* a následný normatívny a faktický tlak, ktorý vyvolávajú napadnuté ustanovenia na zabezpečenie vlastníckeho práva k pozemkom dodatočným formálnym vyvlastnením, vytvára vlastne vyvlastnenie priamo zákonom, čo ústava nedovoľuje (PL. ÚS 38/95 – Ústava Slovenskej republiky neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom.).

54. Napadnuté ustanovenia v kontexte s celým obsahom zákona č. 669/2007 Z. z. zamieňajú poradie a účel (podstatu) stavebného a vyvlastňovacieho konania. Vytvárajú mylný dojem, že je možné stavať na cudzom pozemku, keďže neskôr bude pozemok predsa len vyvlastnený. Z právneho poriadku však vyplýva, že to vôbec nie je tak jednoznačné. Naopak, vyvlastňovacie konanie sa nemusí skončiť vyvlastnením nehnuteľnosti, ale aj zamietnutím vyvlastnenia (nepriamo to vyplýva napr. aj z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. mája 2010 sp. zn. 6 Sžo/150/2009, dostupné na internete <[www.supcourt.gov.sk](http://www.supcourt.gov.sk)>). To by však v posudzovanom prípade spôsobilo zložitú právnu situáciu. Problémom napadnutých ustanovení je skutočnosť, že k formálnemu vyvlastňovaniu alebo napríklad odkúpeniu nehnuteľností nedošlo pred začatím stavebných prác, a teda sa stavia na pozemkoch cudzích, ešte nevyvlastnených. Dochádza tak k tzv. vyvlastneniu *de facto*, čo nie je zlučiteľné s ústavou ani s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Stavebný úrad – ministerstvo dopravy už vydaním stavebného povolenia *de facto* vyvlastňuje nehnuteľnosť a krajský stavebný úrad vo vyvlastňovacom konaní už len určuje výšku náhrady. Stavebný úrad vykonáva uvedené *de facto* vyvlastnenie primárne verejnou vyhláškou na základe podkladov NDS. Až v režime formálneho vyvlastnenia oslovuje vlastníkov zákonom ustanoveným spôsobom

krajský stavebný úrad z pozície nositeľa verejnej moci. Stavebný úrad nemusí v stavebnom konaní posudzovať žiaden verejný záujem napriek tomu, že vyvlastňuje *de facto*.

55. Právny poriadok pozná a poznal aj pred prijatím zákona č. 669/2007 Z. z. inštitút vyvlastnenia vo verejnom záujme pre výstavbu diaľnic. Stavebný zákon v ustanovení § 108 ods. 2 písm. f) uvádza, že vyvlastniť možno len vo verejnom záujme pre výstavbu a správu diaľnic. Uvedená formulácia v spojení s odsekom 3 tohto ustanovenia vyjadruje, že ak je daný expropričný titul (dôvod) – výstavba diaľnice, musí sa ešte preukázať, že táto výstavba je vo verejnom záujme, pričom toto ustanovenie však nemožno vykladať tak, že verejný záujem je už zákonom (ustanovenie § 108 ods. 2 stavebného zákona) daný, a teda že ho už v rámci vyvlastňovacieho konania preukazovať netreba; naopak § 108 ods. 3 stavebného zákona výslovne ustanovuje, že „Verejný záujem... sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní.“.

Verejný záujem tu nemožno chápať ani aritmeticky (je to v záujme väčšieho počtu obyvateľov), ani automaticky (každá diaľnica je vo verejnom záujme, a teda pozemky môžu byť automaticky vyvlastnené). Ako vyjadril vo svojom rozhodnutí český ústavný súd (I. ÚS 198/95, PL. ÚS 24/04), verejný záujem nie je vždy totožný so záujmom kolektívnym (uspokojovanie kolektívnych záujmov určitých skupín môže byť dokonca v rozpore so všeobecnými záujmami spoločnosti). Verejný záujem je potrebné chápať ako záujem, ktorý možno označiť ako všeobecne prospešný záujem.

Verejný záujem, ktorý je predmetom posudzovania v rámci vyvlastňovacieho konania, je podľa aktuálnej koncepcie vyvlastnenia predmetom správnej úvahy a zisťuje sa v priebehu konania na základe zvažovania najrôznejších partikulárnych záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok. Z odôvodnenia rozhodnutia, ktorého podstatou je otázka existencie verejného záujmu, potom musí jednoznačne vyplynúť, prečo verejný záujem prevážil nad inými či už súkromnými, alebo aj verejnými záujmami (napr. výstavba diaľnice na pozemku, kde sa nachádza škola). Verejný záujem je predmetom dokazovania v rámci rozhodovania o určitej otázke, napr. vyvlastnení, a nie je možné ho vopred a priori stanoviť. Z tohto dôvodu spadá zisťovanie verejného záujmu do právomoci moci výkonnej, a nie zákonodarnej.

Nie je tiež možné zjednodušiť vec tak, že existencia akéhosi vyššieho – nadradeného verejného záujmu (v zmysle ústavnoprávneho verejného záujmu) na výstavbe diaľnic umožňuje radikálny, nezvratný zásah do vlastníckeho práva cudzieho vlastníka pozemku ešte pred rokovaním s vlastníkom či pred prípadným vyvlastnením. Naopak, takýto „ústavný“ verejný záujem nemôže a priori vyvážiť právo na pokojné užívanie majetku.

Ústavná akceptácia takéhoto ďalšieho, všeobecnejšieho – nadradeného vyššieho verejného záujmu by znamenala dať štátnej moci licenciu na výstavbu diaľnic, kde si zmyslí a kedy si zmyslí, pričom vyvlastňovacie konanie by sa zúžilo len na otázky výšky odškodnenia. Súčasná právna úprava, ústavná ochrana vlastníckeho práva konkretizovaná stavebnými predpismi, však nie je kompatibilná s týmto modelom. Z hľadiska štandardov ochrany ústavnosti uplatňovaných v doterajšej judikatúre ústavného súdu by akceptácia spôsobu vyvlastnenia ustanovená v zákone o jednorazových mimoriadnych opatreniach v súvislosti s výstavbou diaľnic vytvorila neprijateľný precedens pre ďalší vývoj stavebného konania aj vo vzťahu k iným druhom verejnoprospešných stavieb.

56. Možnosť vydania stavebného povolenia a výstavby na cudzom pozemku znamená, že procesná ochrana poskytnutá vo vyvlastňovacom konaní je iluzórna. V zmysle zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach v stavebnom konaní sú vlastníci pozemkov skôr objektom než riadnym subjektom vyvlastňovacieho konania.

57. Napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, zvlášť pojem „nemožnosť získať“, sú vágne, neurčité, nespĺňajúce kritériá kvality a predvídateľnosti zákona zasahujúceho do vlastníckeho práva tak, ako to vyžaduje ústava a dohovor. Napadnuté ustanovenia ani v kontexte textu celého zákona nie sú koncepčne previazané s povinnosťou preukázať práva k pozemkom v kolaudačnom konaní, resp. nestanovujú dôsledky nepreukázania týchto práv v kolaudačnom konaní. Možno sa len domnievať, že pre účely preukázania titulu bude nutné vyvlastňovacie konanie, ale zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach tak explicitne neustanovuje. Táto skutočnosť je zrejme dôkazom toho, že zákonodarcovi išlo len o to, aby sa začalo stavať, bez zváženia ďalších súvislostí.

58. Napadnuté ustanovenia vytvárajú ústavne neakceptovateľnú nerovnosť medzi vlastníkami pozemkov, ktorých sa týka zákon č. 669/2007 Z. z. na jednej strane a vlastníkami ostatných pozemkov, na ktorých sa majú stavať iné diaľnice alebo cesty, a taktiež vlastníkami iných pozemkov na území Slovenskej republiky na strane druhej.

59. Vzhľadom na skutočnosť, že zákon fakticky determinuje pozitívny výsledok vyvlastňovacieho konania pre stavebníka, vytvára neakceptovateľný tlak na krajské stavebné úrady smerujúci k jedinému možnému výsledku prípadného vyvlastňovacieho konania. To narúša deľbu moci medzi zákonodarnou mocou na jednej strane a výkonnou a súdnou mocou na strane druhej. V otázkach vyvlastnenia je zmyslom deľby moci individuálna ochrana vlastníka. Zákonodarca všeobecne určí vyvlastňovacie dôvody vo verejnom záujme, ktoré sa konkretizujú a preukazujú v individuálnom konaní pred orgánmi štátnej správy s následnou súdnou ochranou. Ak zákonodarca všeobecne určí, že pozemky ku konkrétnym diaľniciam budú fakticky vyvlastnené už pred prebehnutím vyvlastňovacieho konania, a tým vlastne determinuje výsledok takýchto vyvlastňovacích konaní, vylučuje tým právnu ochranu vlastníkov pozemkov.

60. Právny poriadok Slovenskej republiky a zahraničné právne úpravy poznajú aj iné miernejšie nástroje na plynulú výstavbu diaľnic bez toho, aby bolo nutné stavať na pozemku bez hmotnoprávneho titulu.

Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína právny názor vyslovený už viackrát v jeho doterajšej judikatúre, podľa ktorého podmienky verejného záujmu možno pokladať za splnené len vtedy, ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka a ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastníť majetok nemožno dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva (m. m. PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 15/06).

61. Vzhľadom na historicky nešetrný vzťah štátu k pozemkovému vlastníctvu je z hľadiska budovania dôvery v právo nutné sa vyhýbať právnym úpravám, ktoré sú ústavnoprávne hraničné z hľadiska ich vzťahu k základnému právu na ochranu vlastníctva, resp. právu na pokojné užívanie majetku.

62. **Podrobnejšiu argumentáciu** smerujúcu k vysloveniu nesúladu napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach s označenými ustanoveniami ústavy a dodatkového protokolu možno uviesť východiskovou tézou prieskumu, ktorou je podľa ústavného súdu zásada, že na cudzom pozemku sa jednoducho nestavia. Presnejšie uvedené, na pozemku, ku ktorému stavebník nemá hmotnoprávny titul, sa nestavia. Všeobecnejšie povedané, vlastníctvo má byť pokojne užívané, nerušené. Jednotlivec sa nemôže cítiť právne a ani ľudsky bezpečne, ak je to naopak. Z ústavnoprávneho hľadiska je v zásade neakceptovateľné, ak na súkromnom pozemku stavia v podstate štátna moc. Nepochybne, život v modernej spoločnosti vyžaduje možnosť zásahov do vlastníckeho práva, ale tieto, zvlášť ak sú nezvratné, musia rešpektovať význam a podstatu vlastníckeho práva a musia byť vykonané v riadnej procedúre, kde je vlastníč subjektom a nie objektom tohto procesu. Výnimky sú možné len v extrémnych prípadoch, predovšetkým, ak dochádza k ohrozeniu bezpečnosti štátu alebo k zásadnému ohrozeniu základných práv a slobôd. Rešpekt k cudziemu majetku, nie nepodobný zásade *neminem leadere* – nikomu neškodiť, a v modernej dobe zvlášť rešpekt k majetku zo strany verejnej moci je jadrom právnej kultúry v západnej civilizácii (porov.: Pipes, R.: *Vlastnictví a sloboda*. Praha: Argo 2008).

63. Ústavný súd pripomína, že vlastníctvo pozemku je vecným právom k nehnuteľnej veci – pôde, pričom v občianskoprávnom (civilistickom) zmysle ide o právo absolútne, pôsobiace voči všetkým, čomu zodpovedá povinnosť všetkých nerušiť vlastníka vo výkone jeho práva. Ak subjekt k nejakej veci nemá žiadne právo, má povinnosť nechať ju na pokoji (*neminem leadere*). Pri vlastníctve pozemku ide o vzťah osoba – vec, nevyžadujúci spoluprácu s iným subjektom ako pri obligačných právach. Ide o bezprostredné právne panstvo nad vecou. Práve vzťah osoby k pôde môže často presahovať len právny a ekonomický rozmer vlastníckeho práva. Pokiaľ ide o hnutelnú vec či majetok, v širšom zmysle je navrátenie do pôvodného stavu po zásahu omnoho jednoduchšie, než je to pri vlastníctve pôdy či pozemku. Európsky súd pre ľudské práva preto naznačil, že nemožnosť navrátenia pozemkov potom, ako sa zistilo, že ich okupácia bola nezákonná, nie je

priateľská k čl. 1 dodatkového protokolu (bod 61, Belvedere Alberghiera s. r. l. v. Italy, sťažnosť č. 31524/96, rozsudok z 30. mája 2000).

64. Napadnuté ustanovenia samy osebe, ale zvlášť v spojení s § 9 ods. 2 zákona č. 669/2007 Z. z. („V konaniach podľa tohto zákona sa nepoužije § 58 ods. 2 stavebného zákona“) na účely výstavby vybraných diaľnic ignorujú § 58 ods. 2 stavebného zákona, podľa ktorého „Stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona, ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu...“ Tým, že „procesný“ predpis (pre účel ilustratívnosti a vzhľadom na stavebné konanie nazývame napadnuté ustanovenia ako procesné; obdobne voľnejšie je používaný pojem hmotnoprávny titul, pozn.) zatvára na účely stavebného konania oči stavebnému úradu, nezmení nič na skutočnosti, že stavebník nemá žiadny hmotnoprávny titul k pozemku, a teda stavia na cudzom, bez súhlasu cudzieho. Ustanovenie § 58 ods. 2 stavebného zákona chráni vlastníka spravidla pred zásahmi iných súkromných osôb. Zákonodarca vyradením tejto základnej podmienky mocensky, vertikálne zasiahol do vlastníckych práv vlastníkov pozemkov tým, že umožnil stavebníkovi, ktorého je zakladateľom, stavať na pozemkoch, ku ktorým nemá právny titul. Podľa platného právneho stavu sa teda vylúčila ochrana vlastníctva z územného a stavebného konania, aby sa síce vrátila vo vyvlastňovacom a následnom kolaudačnom konaní, lenže vtedy už je z hľadiska požiadaviek na riadnu ochranu vlastníckeho práva neskoro.

Zákonné predkupné právo štátu vznikajúce dňom právoplatnosti územného rozhodnutia, tak ako ho zaviedla druhá novela zákona o mimoriadnych opatreniach, nemôže byť považované za riadny titul stavebníka k pozemku, pretože tu absentuje komponent súhlasu vlastníka a taktiež ani nejde o súčasť režimu vyvlastnenia.

65. Napadnuté ustanovenia v kontexte s celým textom zákona č. 669/2007 Z. z. zamieňajú poradie a účel (podstatu) stavebného a vyvlastňovacieho konania. V stavebnom konaní sa žiadny verejný záujem na stavbe nepreukazuje – podmienkou pre riadne získanie stavebného povolenia je existencia právneho titulu k stavebnému pozemku. Stavebník si má najprv zabezpečiť právny titul k pozemku a až potom môže žiadať o vydanie stavebného povolenia. Ak takéhoto titulu niet, stavebnému konaniu musí predchádzať vyvlastňovacie

konanie, ktorého podmienkou je však už preukázanie verejného záujmu. To ustanovuje § 108 ods. 3 stavebného zákona („Verejný záujem na vyvlastnení na účely uvedené v odseku 2 sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní“) a tiež § 8 zákona č. 129/1996 Z. z. („Správny orgán v konaní o vyvlastnenie diaľničného stavebného pozemku zisťuje, či je preukázaný verejný záujem na vyvlastnení“). Verejný záujem sa vo vyvlastňovacom konaní musí preukázať voči konkrétnemu pozemku a jeho vlastníkovi.

Ústava nepozná *de facto* vyvlastnenie, ktoré by sa dodatočne legalizovalo formálnym vyvlastnením s náhradou. Pozná len formálne vyvlastnenie s tam stanovenými podmienkami, kde je vlastník riadnym subjektom konania, a nie len zaskočeným objektom tohto konania. Takéto vyvlastnenie sa môže skončiť pre toho, kto chce vyvlastniť úspešne, ale aj zamietnutím návrhu.

66. Výstavba diaľnic je nepochybne činnosťou vo verejnom záujme. To je explicitne ustanovené v stavebnom zákone, vyplýva to zo zákona o NDS i zo zákona č. 129/1996 Z. z. a tiež zo zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (*cestný zákon*) v znení neskorších predpisov. Ako už bolo uvedené, verejný záujem, ktorý je predmetom posudzovania v rámci vyvlastňovacieho konania, je predmetom správnej úvahy a zisťuje sa v priebehu konania na základe zvažovania najrôznejších partikulárnych záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok. Nie je teda prípustné dôvodiť existenciou akéhosi vyššieho – nadradeného verejného záujmu (v zmysle „ústavného“ verejného záujmu) na výstavbe diaľnic, ktorý by bez ďalšieho ústavne legitimizoval vyvlastnenie *de facto*. Tým by sa následné vyvlastňovacie konanie stalo už len slúžkou stavebného konania. Zákon nemôže takto triviálnym spôsobom, ako sa to deje napadnutými ustanoveniami zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, skonštruovať novú koncepciu vyvlastňovania, ktorá by znamenala, že výstavba ktorejkoľvek diaľnice je takým verejným záujmom, že vyvlastňovacie konanie sa redukuje na konanie o náhradu za vlastníctvo a samotné stavebné konanie je už *de facto* vyvlastnením.

67. Ústavný súd považoval za dôležité tiež preskúmať zmysel napadnutých ustanovení v širšom kontexte právnej úpravy stavebného konania týkajúceho sa diaľnic. Ustanovenie, podľa ktorého pre vydanie stavebného povolenia postačujú doklady

o nemožnosti získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou, najmä doklady o prebiehajúcich dedičských konaniach alebo o iných konaniach pred súdmi alebo správnymi orgánmi, by mohlo naznačovať, že je riešením pre situáciu, keď vlastník pozemku nie je známy, resp. nevedno, kto bude napokon dedičom či vecne legitimovaným v sporových konaniach. Ústavný súd však upozorňuje, že všeobecná úprava vyvlastnenia pamätá na tieto situácie v § 113a stavebného zákona. Z uvedeného vyplýva, že účelom napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach je urýchliť výstavbu na úkor procesnej, a tak aj hmotnoprávnej ochrany vlastníckeho práva.

68. Nie je nadbytočné opätovne pripomenúť, že v predmetnej veci s faktickou výstavbou paralelne a dodatočne prebiehajúce vyvlastňovacie konanie nesaturuje ústavnoprávne požiadavky na ochranu vlastníctva. Akceptovaním takéhoto konceptu by *cum grano salis* nastala situácia, keď by (napr.) finančná náhrada za nezákonnú väzbu či výkon trestu už vylučovala potrebu (a možnosť) súdnych záruk ochrany osobnej slobody.

69. Ústavný súd v daných súvislostiach realizoval aj test akceptovateľnosti zásahu, inak povedané, štandardným spôsobom preskúmal, či predmetné ustanovenia predstavujú ústavne (ne)akceptovateľný zásah do základného práva na ochranu vlastníctva, resp. práva na pokojné užívanie majetku postupujúc v nasledujúcich krokoch:

(1) Posúdenie, či preskúmaná norma, konanie spadá pod rozsah (scope, ambit) základného práva, s ktorým je namietaný jej nesúlاد.

(2) Posúdenie, či namietaným ustanovením dochádza k zásahu (interference) do daného základného práva.

(3) Posúdenie, či je daný zásah v súlade so zákonom (lawfulness) – test legality.

(4) Ak sú v danom poradí splnené predchádzajúce kroky, nasleduje ďalej posúdenie princípom proporcionality, ktorý je klasicky založený na nasledujúcich troch krokoch. (4a) Prvým krokom je hľadisko vhodnosti (Geeignetheit), resp. dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect) a racionálnej väzby medzi právnou normou a cieľom (účelom) právnej úpravy. (4b) Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických – šetrnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, sufficiently important objective). (4c) Napokon tretím krokom je

hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect).

(1) Pozemky, na ktorých má prebiehať výstavba diaľnic, sú nehnuteľnou vecou, existujúcim majetkom (existing possession, biens actuels v terminológii ESLP), a tak klasickým predmetom vlastníckeho práva, ktoré spadá pod ochranu čl. 20 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu. Uvedené do určitej miery vyplýva aj z rozhodnutia o prijatí veci na ďalšie konanie.

(2) Napadnuté ustanovenia umožňujú vydanie stavebného povolenia a stavbu na cudzom pozemku s vysokým rizikom ireverzibilnej zmeny pozemku, presnejšie sú zamerané na to, aby takáto výstavba bola možná. Praktické skúsenosti s uplatňovaním napadnutých ustanovení potvrdzujú, že sú využívané na nezvratnú výstavbu na cudzích pozemkoch. Z uvedeného vyplýva, že v predmetnej veci zreteľne ide o zásah štátnej moci do práva jednotlivcov na ochranu ich vlastníckeho práva, resp. ich práva na pokojné užívanie majetku.

Z ústavnoprávneho (a medzinárodnoprávneho) hľadiska môže nastať voči majetku niekoľko druhov zásahov. Možno rozoznávať formálne vyvlastnenie, nútené obmedzenie vlastníckeho práva, de facto vyvlastnenie, nepriame vyvlastnenie (vrátane plazivého a postupného vyvlastnenia), a napokon obmedzenie či kontrolu užívania majetku. Hranica medzi jednotlivými druhmi zásahov nemusí byť vždy ostrá a zreteľná (PL. ÚS 23/06, bod III. 2). Pri rozlišovaní medzi jednotlivými druhmi zásahov berie ústavný súd hlavne do úvahy druh majetku, mocenský akt obmedzenia a ďalej obmedzenie vlastníckeho práva nad rámec povinností, ktoré zákon ustanovuje pre všetky subjekty vlastníckeho práva za dodržania princípu rovnosti, a napokon intenzitu obmedzenia spočívajúcu v rozsahu a dĺžke obmedzenia.

Napadnuté ustanovenia umožňujú, aby súkromný vlastník stratil úplne a definitívne kontrolu nad svojím pozemkom, pričom je možné, že sa to dozvie až dodatočne. Aj keď do prípadného vyvlastnenia patrí formálne dotknutý pozemok vlastníkovi, takýto zásah považuje ústavný súd vzhľadom na druh majetku a intenzitu obmedzenia za pozbavenie

majetku, za vyvlastnenie *de facto* (porov. Vergu v. Roumanie, sťažnosť č. 8209/06, rozsudok z 11. januára 2011, bod 42).

(3) V právnom štáte akékoľvek konanie verejnej moci musí byť autorizované právom. Právny štát je štát viazaný právom. Ak ide o obmedzenie základných práv, tak je v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy nutné, aby bolo dané obmedzenie ustanovené zákonom (Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavného práva. Brno: Masarykova univerzita 2004, s. 95, Wintr, J.: cit. dielo, s. 31). Uvedený princíp legality je vo vzťahu k vlastníctvu opätovne explicitne zdôraznený aj v čl. 20 ods. 4 ústavy. Európsky súd pre ľudské práva pravidelne zdôrazňuje dôležitosť („the first and most important requirement“ Iatridis v. Greece, sťažnosť č. 31107/96, rozsudok z 25. marca 1999, bod 58 a nasl.) zákonnosti, resp. právnosti zásahov do základných práv pripomínajúc, že vláda práva je inherentná všetkým článkom dohovoru. Ak je zásah do základných práv a slobôd bez právneho základu alebo je v tomto zmysle svojvoľný, arbitrárny, tak ide o porušenie obmedzovaného základného práva a už nemá žiaden význam ďalšie vyvažovanie (pomerovanie) v rámci princípu proporcionality. Zmyslom podmienky zákonnosti zásahu je zabrániť verejnej moci v arbitrárnom, prípadne diskriminačnom konaní a umožniť jednotlivcom, aby mali riadnu možnosť vedieť, čo je zakázané. Z uvedeného vyplýva požiadavka, aby zákony obmedzujúce základné práva a slobody boli prístupné a dostatočne presné a predvídateľné [Sunday Times v. The United Kingdom (No. 1), sťažnosť č. 6538/74, rozsudok z 26. apríla 1979, bod 46 a nasl.]. Vlastnosť prístupnosti, presnosti a predvídateľnosti zákona zdôrazňuje ESĽP zvlášť v prípadoch týkajúcich sa zásahov do práva na pokojné užívanie majetku (Hentrich v. France, sťažnosť č. 13616/88, rozsudok z 22. septembra 1994, bod 42; Guiso-Gallisay v. Italy, sťažnosť č. 58858/00, rozsudok z 8. decembra 2005, bod 82).

70. V súvislosti s výstavbou diaľnic vyvstávajú vo vzťahu k dotknutým pozemkom dve otázky. Jednak, či má stavebník (hmotnoprávny) titul k pozemku, a zároveň, akým spôsobom si stavebník uvedený titul zabezpečil. Z porovnania so zahraničnými úpravami vyplýva, že ústavnoprávne kompromisy sa dejú hlavne v rámci spôsobu, akým sa zabezpečí titul k pozemku, teda spravidla v zjednodušení procedúry vyvlastnenia, ale výstavba na cudzom pozemku bez titulu je v tomto smere unikátna. Aj v rámci sporného talianskeho

modelu urýchleného vyvlastnenia vydávala obec akt o urýchlenej držbe s tým, že v zákonom ustanovenej lehote muselo dôjsť k formálnemu vyvlastneniu, pričom aj za túto držbu patrila vlastníkovi náhrada.

71. Ústavný súd považuje za nutné uviesť, že preskúmanie princípu legality má v abstraktnej kontrole isté špecifiká. Európsky súd pre ľudské práva má v tomto smere odlišnú pozíciu, pretože vykonáva test legality v individuálnej veci, test legality sa spravidla týka zákonnej normy s nadväzujúcou judikatúrou, nielen izolovaného textu zákona, a napokon ESLP na vec hľadí z perspektívy medzinárodného súdneho orgánu. Ústavný súd však môže označiť za „nezákonnú“ (v zmysle absencie právneho základu) právnu úpravu, ktorá je formálne označená ako zákon. Ústavný súd je veľmi obozretný pri teste legality vzhľadom na vágnosť pojmov „presnosť“ a „predvídateľnosť“ zákona. Ústavný súd zdôrazňuje, že dbá, aby sa nezamieňala otázka legality s otázkou zmysluplnosti alebo účelnosti preskúmaného zákona.

72. Stavebník, ktorý je v danej veci previazaný so štátnou mocou, môže získať titul k pozemkom dohodou alebo vyvlastnením identifikovateľného vlastníka. Inak štátna moc nemá titul k výstavbe a jej zásah do vlastníckeho práva nemá zákonný základ. Z tejto perspektívy spôsobujú napadnuté normy absenciu riadneho právneho základu pre zásah, a teda nesúlad s čl. 20 ods. 1 ústavy. Takýto zásah môže spôsobiť vyvlastnenie *de facto*. Možno nadviazať, že ústavný text dáva vyvlastneniu jasné podmienky. 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 (čl. 20 ods. 4 ústavy). Podmienka zákonnosti tu, samozrejme, smeruje v prvom rade k formálnemu vyvlastneniu, a nie k vyvlastneniu *de facto* spôsobom, ktorý umožňujú napadnuté ustanovenia. Z uvedeného vyplýva, že zákon, ktorý popísaným spôsobom umožňuje, ba podporuje vyvlastnenie *de facto*, nemôže byť považovaný (materiálne) za zákon v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy. Treba však poznamenať, že ak už dôjde k nelegálnemu vyvlastneniu *de facto*, tak na základe čl. 20 ods. 4 ústavy vzniká povinnosť primeranej náhrady.

Je potrebné poznamenať, že stavebník (NDS) je prezentovaný tak formálne ako nezávislá spoločnosť, ako aj v pozícii previazanosti so štátnou mocou. Ústavný súd si nevyberá dané perspektívy náhodne, ale výlučne z hľadiska ochrany ľudských práv.

73. Ústavný súd si uvedomuje spoločenský význam výstavby diaľničnej siete. Slovenská republika je husto osídlená a členitá krajina s nemenej „členitým“ – rozdrobeným vlastníctvom k pôde. Z tohto pohľadu možno rozumieť snahe zákonodarcu hľadať riešenia, ktoré by uľahčili získavanie pozemkov na výstavbu. Napadnuté ustanovenia umožňujú, aby sa fyzicky začalo stavať na pozemku vlastníka, ktorý len neodpovedal na výzvu súkromnej spoločnosti, napríklad z dôvodu, že je v zahraničí. To je potrebné zásadne odlišovať od situácie, keď je nereagovanie na riadnu ofertu len jednou z podmienok na začatie vyvlastňovacieho konania. Právna úprava vôbec neberie do úvahy situáciu, ak by bolo vyvlastnenie dodatočne správnym či súdnym rozhodnutím zamietnuté. Z poznatkov, ktoré má ústavný súd k dispozícii od ministerstva, vyplýva, že aj prebiehajúce vyvlastňovacie konanie je považované za stav „nemožnosti“ získať vlastnícke právo k pozemku. Uvedené je zjavným obchádzaním režimu formálneho vyvlastnenia. Vzhľadom na skutočnosť, že vyvlastnenie je časovo ohraničené len neurčito, a to kolaudáciou, a dokonca aj bez tej môže byť diaľnica používaná, nemožno predvídať, kedy sa skončí vyvlastňovacie konanie. Zákonodarca taktiež úplne ignoroval otázku náhrady za užívanie v čase okupácie, pred prevodom vlastníckeho práva na NDS. Z uvedeného vyplýva, že napadnuté ustanovenia nespĺňajú základné štandardy právnej istoty pre vlastníkov pozemku, a teda nespĺňajú kritériá pre zákon, ktorý môže obmedziť základné právo na vlastníctvo, resp. právo na pokojné užívanie majetku.

74. Ústavný súd konštatuje, že posudzovaný zásah do vlastníckeho práva, resp. práva na pokojné užívanie majetku nemá dostatočný zákonný základ. Zásah napriek tomu, že má *istý* právny základ vo forme zákona, hraničí s faktickým bezprávnym zásahom, lebo titul k vykonávaniu stavby je len procesný, tváriaci sa dočasne, ale v skutočnosti má trvalý efekt. Takýto zákon, ktorý obchádza hmotnoprávnu ochranu, ktorá je konkretizáciou ústavného práva na vlastníctvo, resp. pokojné užívanie majetku, nespĺňa kvality zákona, ktorý by

mohol obmedzovať vlastnícke právo a ktorý by mohol byť ďalej vyvažovaný princípom proporcionality.

Z hľadiska špecifickosti testu legality preto ústavný súd už len metodicky dodáva, že namietané právne normy by vzhľadom na ich nešetrnosť, taktiež celkom určite nemohli úspešne prejsť testom nevyhnutnosti, resp. potrebnosti, t. j. z hľadiska požiadavky použiť čo najmenej drastické (najšetrnejšie) prostriedky na dosiahnutie sledovaného účelu. V tejto súvislosti možno tiež pripomenúť, že zákonodarca už realizoval množstvo iných (menej drastických) opatrení na urýchlenie stavebného a vyvlastňovacieho konania. Vytvoril tak už do značnej miery právny komfort pre výstavbu diaľnic, ktorý má však svoje ústavnoprávne hranice.

75. Pokiaľ ide o **procesnú ochranu** dotknutých subjektov, ústavný súd poukazuje na to, že preskúmaná vec je z perspektívy obmedziteľnosti základných práv špecifická. Uvedená špecifickosť je daná jednak skutočnosťou, že napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach sa týkajú jednotlivcov – vlastníkov, t. j. nositeľov práv na ochranu majetku, ktorí si v rámci zákonom predvídaných procedúr vrátane súdnej ochrany chránia svoje vlastnícke práva, a zároveň skutočnosťou, že predmetom ich vlastníckeho práva je nehnuteľná vec, ktorú je po ukončení výstavby diaľnice nemožné navrátiť do pôvodného stavu. Z uvedeného vyplýva, že v danej veci je bezprostredne previazané právo na ochranu majetku s právom na súdnu a inú právnu ochranu.

76. **Právo na súdnu ochranu** je obmedziteľné tak, že je možné napr. limitovať počet opravných inštancií či podmieniť prístup k súdu poplatkom (porov. II. ÚS 149/09, bod 23). Z čl. 46 ods. 2 druhej vety ústavy však vyplýva, že z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Taktiež možno pripomenúť nález sp. zn. PL. ÚS 12/01 (časť II, písmeno A, bod 1.4), kde sa uvádza, že zatiaľ čo o základnom práve platí, že „kde je právo, tam je aj právna ochrana“, a to i súdnou mocou, čo sa týka ústavou garantovanej hodnoty, táto právna ochrana je slabšia, a to vzhľadom na možnosť uváženia, ktorým aj v nadväznosti na ústavnú dikciu disponuje zákonodarca.

Ústava, podobne ako dohovor, nechráni práva, ktoré sú iluzórne, ale chráni práva vykonateľné, realizovateľné a efektívne. Z uvedeného vyplýva, že zatiaľ čo vlastnícke právo, resp. právo na ochranu majetku je obmedziteľné, implicitnú procesnú ochranu tohto práva nemožno obmedziť v limitoch princípu proporcionality.

Ústavný súd vychádza z toho, že komponentom podmienky zákonného základu zásahu do základných práv je aj procedurálna ochrana proti arbitrárnym zásahom orgánov verejnej moci. Zákonnosť zásahu a princíp právneho štátu v demokratickej spoločnosti vyžadujú, aby zásahy do základných práv boli v určitých prípadoch predmetom sporového konania pred nezávislým orgánom, ktorý je oprávnený preskúmať dôvody zásahu a vykonať v tejto súvislosti dôkazy (porov. Repík, B.: Implicitní procesní ochrana základních materiálních práv v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Právník 9/2008, s. 945 a nasl.).

77. Právo na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy neobsahuje explicitnú procedurálnu ochranu, ale jeho autentická ochrana znamená, že procedurálna ochrana je v ňom implikovaná. Ústavný súd už v náleze sp. zn. I. ÚS 23/01 uviedol, že slovné spojenie „právo na ochranu“, ktoré je použité aj v čl. 20 ods. 1 ústavy, implikuje v sebe aj potrebu minimálnych garancií procesnej povahy, ktoré sú ustanovené priamo v čl. 20 ods. 1 ústavy a ktorých nedodržanie môže mať za následok jeho porušenie popri porušení práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 a nasl. ústavy. Implicitnú procesnú ochranu ústavný súd potvrdil aj v ďalších nálezoch sp. zn. III. ÚS 328/05 či sp. zn. III. ÚS 117/06.

Obdobne, vo vzťahu k čl. 1 dodatkového protokolu EŠLP uvádza, že daný článok implikuje, že každý zásah do práva na pokojné užívanie majetku musí byť sprevádzaný procedurálnymi garanciami umožňujúcimi jednotlivcom rozumnú možnosť predložiť ich vec pred orgán verejnej moci pre účely efektívneho domáhania sa preskúmania zásahu (Hentrich v. France, sťažnosť č. 13616/88, rozsudok z 22. septembra 1994, bod 40 a nasl.).

78. Vychádzajúc z uvedených všeobecných princíпов ústavný súd mohol pristúpiť k ich aplikácii v rámci ústavného prieskumu napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach. Snaha stavebníka získať pozemok pre výstavbu diaľnic sa začína pokusom o dohodu s vlastníkom pozemku. Ak nedôjde k dohode

a následnému uzavretiu niektorého zmluvného typu, tak môže stavebník navrhnúť vyvlastnenie. Ústavný súd zdôrazňuje, že vyvlastnenie môže skončiť aj zamietnutím a že súčasťou vyvlastňovacieho konania nie je len otázka povolenia či zamietnutia vyvlastnenia, ale aj vyriešenie viacerých dôležitých otázok, akými sú preukázanie existencie verejného záujmu, rozsah vyvlastnenia či výška náhrady. Ak by bol návrh na vyvlastnenie zamietnutý alebo by bolo povolené vyvlastnenie len v menšom rozsahu, tak pri paralelne prebiehajúcej výstavbe by mohlo dôjsť k nemožnosti obnoviť pôvodný stav pozemku. Už samotné vyvlastňovacie konanie plní ochrannú funkciu v režime inej právnej ochrany podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, pričom je dôležité upozorniť na ustanovenie § 114 ods. 3 stavebného zákona, podľa ktorého *odkladný účinok* odvolania proti rozhodnutiu o vyvlastnení nemožno vylúčiť. Vo vzťahu k súdnej ochrane ústavný súd uviedol, že ochrana ľudských práv a základných slobôd je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných súdov, ako aj ústavného súdu. Osobitne možno ešte zvýrazniť povinnosť všetkých súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. Táto povinnosť súdov je základným komponentom právneho štátu rešpektujúceho a chrániaceho ľudské práva a základné slobody. Vďaka svojim definičným znakom – nezávislosti a viazanosti právom – ústavou, zákonmi a vybranými medzinárodnými zmluvami môže a musí súdna moc chrániť jednotlivcov pred excesmi verejnej moci (II. ÚS 111/08). Ak by sa mohlo stavať až po vyvlastnení, bolo by už vecou všeobecných súdov, či by podľa okolností veci priznali správnej žalobe odkladný účinok, alebo nie. Absencia riadnej administratívnej – inej právnej ochrany (čl. 46 ústavy) spočívajúcej v riadnom vyvlastňovacom konaní pred začatím výstavby a prípadnej súdnej ochrany, vychádzajúc zvlášť z ireverzibility faktického stavu vo svojej podstate znamená absenciu zákonného základu pre zásah do práva na vlastníctvo, resp. práva na ochranu majetku. Inými slovami, ak nedôjde k dohode medzi stavebníkom a vlastníkom pozemku, tak štát síce môže vyvlastniť vlastníka pozemku a získať tak titul k pozemku, ale kým vlastník nevyužije aspoň niektoré účinné prostriedky nápravy na svoju obranu, tak na jeho pozemku nemožno stavať rešpektujúc nedotknuteľnosť vlastníctva, zvlášť kvôli praktickej nenávratnosti veci do pôvodného stavu, ak by napríklad dosiahol zrušenie vyvlastnenia či zúženie jeho rozsahu.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd konštatuje, že zásah do základného práva na vlastníctvo, resp. práva na pokojné užívanie majetku spočívajúci v možnosti výstavby

na cudzom pozemku bez poskytnutia predchádzajúcej adekvátnej ochrany nie je zlučiteľný s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu (porov. *Capital Bank AD v. Bulgaria*, sťažnosť č. 49429/99, rozsudok z 24. novembra 2005, bod 139), pričom v okolnostiach posudzovanej veci ide o taký zásah do vlastníckeho práva, ktorý popiera jeho podstatu a zmysel, čo zakladá jeho nezlučiteľnosť aj s čl. 13 ods. 4 ústavy.

79. Pri preskúvaní napadnutých ustanovení nemožno v danom prípade prehliadnúť ani **ústavnoprávnu požiadavku určitosti, prístupnosti, presnosti a predvídateľnosti** tých právnych noriem, prostredníctvom ktorých sa má zasiahnuť do základných práv. Táto požiadavka je dôležitým komponentom vlády práva, právneho štátu. Ústavný súd konštatuje, že slovné spojenia „urobený úkon na jeho získanie“, a „inak doklady o prísľube získať“ a zvlášť „inak doklady o nemožnosti získať“ sú v danom kontexte príliš neurčité, nejednoznačné, vymykajúce sa obvyklej právnickej terminológii a pripúšťajúce rozmanité výklady, takže ich ani z hľadiska presnosti a predvídateľnosti nemožno akceptovať na účely zásahu do vlastníckeho práva k pozemkom. Obdobnú právnu neistotu predstavuje aj častica „najmä“, ktorá otvára danú právnu normu v neprospech vlastníkov pozemkov.

V danej súvislosti možno odkázať jednak na ustálenú judikatúru ESĽP a tiež na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/04, z ktorého vyplýva, že ak pojem použitý v právnej norme vzhľadom na svoj obsah a ďalšie relevantné skutočnosti (napr. oblasť úpravy, postavenie adresáta normy a kontext) neumožňuje adresátovi normy urobiť si predstavu o svojej právnej situácii, a tak regulovať svoje správanie, ide o porušenie požiadavky predvídateľnosti právnej normy, právnej istoty a princípu právneho štátu [porov. *Sunday Times v. The United Kingdom (No. 1)*, sťažnosť č. 6538/74, rozsudok z 26. apríla 1979, bod 46 a nasl., *Hentrich v. France*, sťažnosť č. 13616/88, rozsudok z 22. septembra 1994, bod 40 a nasl.]. V tejto súvislosti ústavný súd pripomína, že čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorého obsah tvoria spomínané princípy právneho štátu, je vždy implicitnou súčasťou rozhodovacej činnosti ústavného súdu, t. j. jeho obsah musí mať na pamäti aj pri rozhodovaní v tejto veci (m. m. IV. ÚS 383/08).

80. Ako bolo uvedené, napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach nie sú ani koncepcne previazané s povinnosťou preukázať titul

k pozemkom v kolaudačnom konaní, resp. dôsledkami nepreukázania titulu v kolaudačnom konaní. Táto skutočnosť je zrejme dôkazom toho, že zákonodarcovi išlo len o to, aby sa začalo stavať, bez zváženia ďalších súvislostí. Možno tiež uviesť, že zákon vôbec nepočíta s náhradou škody (bezdôvodného obohatenia) za obdobie medzi faktickou okupáciou pozemku po vydaní stavebného povolenia a formálnym vyvlastnením alebo získaním vlastníckeho práva na základe zmluvy.

81. Ústavný súd ešte pripomína, že preskúmaná právna úprava nie je ústavne konformná ani k **princípu deľby moci**, ktorý je tiež implicitnou súčasťou čl. 1 ods. 1 ústavy (pozri už uvedené). S faktickou výstavbou paralelne prebiehajúce vyvlastňovacie konanie vytvára taktiež enormný faktický, ale aj právny tlak na orgány štátnej správy – výkonnej moci. Nemožno zabúdať, že vyvlastňovacie konanie sa štandardne nemusí končiť vyvlastnením, ináč by bolo redukované len na konanie o výške náhrady, a taktiež, že vo vyvlastňovacom konaní stavebné úrady preskúmajú prítomnosť verejného záujmu.

Podľa ustanovenia § 5 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach je podmienkou vydania pozitívneho kolaudačného rozhodnutia preukázanie vlastníckeho alebo iného práva štátu k pozemku. Je však potrebné poukázať na skutočnosť, že zmyslom kolaudačného konania je posúdiť, či možno povoliť užívanie dokončenej stavby, teda účel kolaudačného konania je skôr technický než právny. Ešte závažnejšou je však skutočnosť, že dodržanie ustanovenia § 5 ods. 1 písm. a) zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach by znamenalo, že vyvlastňovacie konanie sa môže skončiť len vyvlastnením. Žiadne konanie však nemá vopred určený výsledok, ináč by bolo zbytočné. V situácii, keď už prebieha výstavba, je vlastne už determinovaný výsledok vyvlastňovacieho konania. Zákonodarca tak z pohľadu deľby moci neprípustne eliminoval úlohu štátnej správy – orgánov moci výkonnej, ktorým patrí právomoc posudzovať existenciu verejného záujmu pri rozhodovaní o vyvlastnení, ale do určitej miery aj pri udeľovaní stavebného povolenia.

Deľba moci pritom v daných súvislostiach nie je hodnotou samou osebe, ale reflektuje právnu ochranu jednotlivcov, ktorá má byť poskytovaná správnymi a súdnymi orgánmi. V preskúmanej veci však zákonodarca elimináciou exekutívy a justície eliminoval ochranu vlastníctva smerom k iluzórnosti a neúčinnosti. Možno tiež uviesť, že český ústavný súd zrušil dva zákony, ktoré priamo určovali verejný záujem pre jednotlivé

stavby [PL. ÚS 24/08 – Letisko Ruzyně a PL. ÚS 24/04 – Jezy na Labi; porov.: Tryzna, J.: Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku České republiky (K otázce přípustnosti jedinečných právních předpisů. In: Jirásková, V., Suchánek, R.: Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Linde 2004, s. 422 a nasl.]. To treba odlišovať od možnosti zákonodarcu priamo vyvlastniť určité pozemky, na čo však u nás chýba textuálny základ v ústave (porov. čl. 14 ods. 3 Základného zákona SRN, PL. ÚS 38/95).

82. Ústavný súd ďalej uvádza, že vychádzajúc z názorov o akceptovateľnosti vyvlastňovacieho konania prebiehajúceho paralelne popri samotnej výstavbe vôbec nie je nemysliteľné, že cieľom právnej úpravy nie je len urýchlenie výstavby diaľnic, ale **vytvorenie tlaku na vlastníkov pozemkov**, aby boli takpovediac odovzdanejší pri vyjednávaní so stavebníkom. V predmetnej veci teda možno aplikovať test proporcionality aj z odlišnej perspektívy. Ústavný súd musí posúdiť, či je vytvorenie tlaku na vlastníkov legitímnym cieľom zásahu do základného práva na vlastníctvo, resp. práva na pokojné užívanie majetku, vedomý si skutočnosti, že samotný cieľ právnej úpravy, až na isté kvalifikované dôvody, v zásade akceptuje, rešpektujúc rozsah oprávnení a funkcií demokraticky legitimovaného parlamentu. Právny štát vychádza z priority občana pred štátom. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/04 uviedol, že ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov. Z tohto pohľadu nemožno ako cieľ zásahu do práva na ochranu majetku akceptovať vytváranie tlaku na vlastníkov dotknutých pozemkov, aby títo rezignovali na autentické uzatváranie dohôd o predaji pozemkov alebo na využívanie právnych možnosti ochrany svojich pozemkov. Z aplikačnej praxe je zrejmé, že štát nevykladá pojem „nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou“ len tým spôsobom, že by išlo o problém identifikácie vlastníka, ale vykladá to tým spôsobom, že ide o tých vlastníkov, ktorí odmietajú dohodu. Tu je cieľ vytvoriť tlak na vlastníka veľmi zreteľný. V daných súvislostiach je potrebné vnímať čl. 18 dohovoru, podľa ktorého obmedzenia, ktoré tento dohovor pripúšťa pre uvedené práva a slobody, nesmú sa využívať na iný účel, než na ten, na ktorý boli určené.

83. Tak, ako to už bolo citované (bod 49 tohto nálezu), čl. 20 ods. 1 ústavy v druhej vete zakotvuje, že vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Uvedená norma je v prvom rade reakciou na preferenciu štátneho vlastníctva. Nič však nebráni vnímať danú normu v paralele (v spojení) s čl. 12 ústavy ako zákaz diskriminácie medzi rôznymi vlastníkami.

Napadnuté ustanovenia bolo nutné preskúmať aj z hľadiska nerovnosti v akcesorite s právom na pokojné užívanie majetku. Priamou diskrimináciou je právna úprava určujúca, že s určitou skupinou osôb sa zaobchádza v porovnateľnej situácii menej výhodným spôsobom ako s inou skupinou osôb, ak sa tak deje na základe tzv. kvalifikovaného kritéria.

V okolnostiach danej veci ústavný súd aplikoval na diskrimináciu ústavnoprávny test (porov. PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 23/05), a teda nachádzal odpovede na tieto podmnožiny otázok:

(1) Došlo k vyčleneniu *porovnateľného* jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom *základných práv a slobôd*,

(2) a to na základe *kvalifikovaného* kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu,

(3) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a

(4) uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah?

Napadnutým ustanovením došlo k vyčleneniu skupiny vlastníkov vo vzťahu k slobode vlastníctva (bod 1 testu) tým, že niektorí vlastníci pozemkov podliehajúci režimu zákona č. 669/2007 Z. z. sú s ohľadom na plánovanú výstavbu konkrétnych diaľnic vyčlenení voči vlastníkom ostatných pozemkov, na ktorých sa majú stavať iné diaľnice alebo cesty, a taktiež voči vlastníkom iných pozemkov na území Slovenskej republiky (bod 2 testu), pričom vyčlenenie môže byť na príťaž z hľadiska ochrany ich vlastníckeho práva (bod 3 testu). Je potrebné uviesť, že v predmetnej veci je komparátorom hlavne skupina vlastníkov iných pozemkov, ktoré sa majú vyvlastňovať, ale aj skupina pozemkových vlastníkov vôbec.

Ústavný súd konštatuje, že v danom prípade nie je daný žiadny dôvod, ktorý by ospravedlňoval takéto zákonné vyčlenenie predmetnej skupiny pozemkov z riadneho režimu vyvlastnenia (bod 4 testu). V zhode s už uvedenou argumentáciou týkajúcou sa obmedzenia základného práva vlastníť majetok ústavný súd konštatuje, že vzhľadom na absenciu zákonného základu vyčlenenia (bod 4 testu) sú napadnuté ustanovenia diskriminačné voči dotknutým vlastníkom. Ústavný súd však dodáva, že napadnuté ustanovenia sú nesúladné so základným právom na ochranu vlastníctva a s právom na pokojné užívanie majetku, t. j. s čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 1 dodatkového protokolu aj bez ohľadu na ich diskriminačný charakter, to znamená, že napadnuté ustanovenia by boli ústavne nesúladné, aj keby sa týkali všetkých diaľnic, prípadne ciest.

84. Sumarizujúc dosiaľ uvedené ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach hlavne vzhľadom na skutočnosť, že umožňujú stavbu na cudzom pozemku bez riadneho právneho titulu, že umožňujú vyvlastnenie *de facto*, že sú vágne a že znižujú neakceptovateľnou mierou štandard procesnej ochrany, nie sú v súlade s čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 1 dodatkového protokolu.

Ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vzhľadom na skutočnosť, že sú diskriminačné voči vlastníkom dotknutých pozemkov v súvislosti s ich právom na ochranu vlastníctva, resp. pokojné užívanie majetku, nie sú tiež v súlade ani s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd napokon upresňuje a dopĺňa, že z konštatovanej ústavnej nesúladnosti napadnutých ustanovení vyplýva aj neaplikovateľnosť § 9 ods. 2 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, podľa ktorého sa v konaniach podľa tohto zákona nepoužije § 58 ods. 2 stavebného zákona.

V.

85. Zo všetkých uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

86. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlady, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Z uvedeného vyplýva, že dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky strácajú ustanovenia § 2 ods. 1 písm. a) slovo „alebo či bol urobený úkon na jeho získanie“, § 2 ods. 2 písm. a) slovo „inak doklady“ a § 2 ods. 2 písm. a) prvého bodu a druhého bodu zákona č. 669/2007 Z. z. účinnosť. Ak národná rada neuvedie tento zákon a súvisiace predpisy do súladu s ústavou, strácajú po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

87. Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k rozhodnutiu pripájajú odlišné stanoviská sudcov Ivety Macejkovej a Milana Ľalíka.

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

V Košiciach 26. januára 2011