



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

IV. ÚS 322/2020-47

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu a zo sudcov Miroslava Duriša a Ladislava Duditša (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľov [REDACTED]

[REDACTED], zastúpených Advokátskou kanceláriou Fabian a Novosad s. r. o., Masarykova 16, Prešov, IČO 51 913 984, v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Peter Novosad, LL.M., proti rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 8 Sžrk 2/2018 z 20. júna 2019 za účasti zúčastnených osôb Okresného úradu Prešov, Masarykova 10, Prešov, obce Fintice, Grófske Nádvorie 1, Fintice, a Slovenského pozemkového fondu, Búdková 36, Bratislava, takto

rozhodol:

1. Rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 8 Sžrk 2/2018 z 20. júna 2019 **bolo porušené** základné právo sťažovateľov na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
2. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 8 Sžrk 2/2018 z 20. júna 2019 **zrušuje a vec vracia** na ďalšie konanie Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky.
3. Najvyšší súd Slovenskej republiky **je povinný** uhradiť sťažovateľom trovy konania v sume **346,26 eur** na účet ich právneho zástupcu do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto rozhodnutia.
4. Vo zvyšnej časti ústavnej sťažnosti **nevyhovuje**.

Odôvodnenie:

I.

Ústavná sťažnosť a skutkové okolnosti veci

1. Uznesením ústavného súdu č. k. IV. ÚS 322/2020-14 z 1. júla 2020 bola prijatá na ďalšie konanie ústavná sťažnosť sťažovateľov v časti, ktorou namietajú porušenie základného práva na

ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 8 Sžrk 2/2018 z 20. júna 2019 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“). V petite ústavnej sťažnosti navrhujú sťažovatelia napadnuté rozhodnutie zrušiť a priznať im náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti, napadnutého rozhodnutia a ostatných k ústavnej sťažnosti pripojených listín vyplynuli tieto podstatné okolnosti posudzovanej veci:

3. Sťažovatelia sú podielovými spoluvlastníkmi pozemku – parcely registra “C“ KN parcelné číslo ■■■■■, ostatná plocha s výmerou 5 707 m², evidovaného na liste vlastníctva ■■■■■ pre katastrálne územie ■■■■■ obec ■■■■■ okres ■■■■■ (ďalej len „pozemok“), na ktorom sa nachádza športový areál – futbalové ihrisko vo vlastníctve obce ■■■■■

4. Rozhodnutím Okresného úradu Prešov, pozemkového a lesného odboru (ďalej len „okresný úrad“) č. OÚ-PO-PLO 2016/1357-25/LY z 9. septembra 2016 (ďalej len „rozhodnutie okresného úradu“) boli (okrem iného) nariadené pozemkové úpravy podľa § 2 ods. 2 zákona č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky, a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 66/2009 Z. z.“) a podľa § 8 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 330/1991 Zb.“) v katastrálnom území ■■■■■ na usporiadanie vlastníckych vzťahov k pozemku pod stavbou v zmysle § 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 330/1991 Zb. Zároveň bolo určené, že usporiadanie vlastníckych vzťahov k pozemku pod stavbou sa vykoná formou finančnej náhrady podľa osobitného predpisu s odkazom na § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. a § 11 ods. 24 zákona č. 330/1991 Zb.

5. Sťažovatelia napadli rozhodnutie okresného úradu všeobecnou správnu žalobou na Krajskom súde v Prešove (ďalej len „krajský súd“) z dôvodu, že je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov, zistenie skutkového stavu okresným úradom bolo nedostačujúce pre riadne posúdenie veci a že skutkový stav vzatý okresným úradom za základ jeho rozhodnutia je v rozpore s obsahom administratívneho spisu a nemá v ňom oporu. Krajský súd správnu žalobu sťažovateľov zamietol a náhradu trov konania účastníkom nepriznal. Rozsudok krajského súdu napadli sťažovatelia kasačnou sťažnosťou, ktorú najvyšší súd napadnutým rozhodnutím zamietol a zároveň nepriznal náhradu trov konania žiadnemu z účastníkov konania.

6. Najvyšší súd založil napadnuté rozhodnutie na (i) ním prezentovanom výklade § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z., podľa ktorého predmetné ustanovenie neustanovuje podmienky pre poskytnutie finančnej náhrady kumulatívne, ale alternatívne, (ii) skutkových zisteniach a právnom názore, že v danom prípade došlo k splneniu niektorých jednotlivých podmienok ustanovených § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z., (iii) právnom názore, že § 11 ods. 24 zákona č. 330/1991 Zb. je špeciálnym ustanovením k § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z.

7. K právnemu názoru sťažovateľov o kumulatívnom určení podmienok poskytnutia finančnej náhrady v § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. sa najvyšší súd vyjadril tak, že „doslovným gramatickým výkladom, že ide o kumulatívnu právnu normu, takýto výklad by viedol k situácii, že za pozemky o výmere nad 400 m², by už nebolo možné poskytnúť finančnú náhradu a vlastník pozemku by zostal bez náhrady, v tom prípade, ak by nebolo možné poskytnúť náhradný pozemok“. Podľa názoru najvyššieho súdu dôsledkom gramatického výkladu predmetnej právnej normy by bolo pozbavenie vlastníckeho práva bez náhrady, a preto by bol takýto výklad neudržateľný z hľadiska ústavy, ako aj z hľadiska dohovoru. Najvyšší súd podporil svoje závery aj konštatovaním, že «ani samotné ustanovenie § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. neuvádza medzi podmienkami písm. a/ až c/ kumulatívnu spojku „a“ resp. „a súčasne», a taktiež poukázal na rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžrk 1/2017.

8. Najvyšší súd nijako nereagoval na námietku sťažovateľov, že v ich veci nedošlo k splneniu ani jednej z podmienok vyžadovaných § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z., pričom táto námietka bola obsiahnutá už vo všeobecnej správnej žalobe sťažovateľov.

9. K otázke vzťahu špeciality a subsidiarity medzi § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. a § 11 ods. 24 zákona č. 330/1991 Zb. zaujal najvyšší súd záver, že „ustanovenie § 11 ods. 24 zákona č. 330/1991 Zb. je ustanovením špeciálnym vo vzťahu poskytovania náhrad v pozemkoch a vyrovnania vrátane finančného vyrovnania v rámci konania o pozemkových úpravách aj v prípade postupu pri usporiadaní vlastníckych vzťahov k pozemkom pod stavbami v konaní podľa zákona č. 66/2009 Z. z. - § 3 ods. 3 Zákona. Ide teda o špeciálnu právnu úpravu pre vyrovanie za pozemky pod stavbami vo vlastníctve obce a je možné povedať, že aj doplňujúcu ba až konkretizujúcu, nakoľko v § 3 ods. 3 Zákona č. 66/2009 Z. z. nie je uvedený subjekt - kto konkrétne poskytne náhradný pozemok resp. finančnú náhradu.“

II.

Argumentácia sťažovateľov

10. Podľa názoru sťažovateľov napadnuté rozhodnutie je nesprávne, pretože zákonné podmienky uvedené v § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. pre nariadenie pozemkových úprav formou finančnej náhrady sú uvedené kumulatívne, to znamená, že na to, aby sa mohli pozemkové úpravy vykonať formou finančnej náhrady, je potrebné, aby nastali všetky tri zákonné predpoklady súčasne. Sťažovatelia sú tiež toho názoru, že zákon č. 66/2009 Z. z. je *lex specialis* vo vzťahu k zákonu č. 330/1990 Zb., a nie naopak. Sťažovatelia na podporu svojej argumentácie odkázali na uznesenie najvyššieho súdu č. k. 4 MCdo 2/2014 z 23. apríla 2015 a taktiež rozsudok Krajského súdu v Trnave č. k. 10 Co 134/2012 zo 4. decembra 2013.

11. Sťažovatelia zotrvávajú na svojom tvrdení, že v danom prípade nebola splnená ani jedna z troch zákonných podmienok pre nariadenie pozemkových úprav formou finančnej náhrady uvedených v § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z.

12. Na doplnenie svojej argumentácie sťažovatelia uviedli: „hoci Krajský súd a Najvyšší súd vykladajú znenie ustanovenia § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 z. z. účelovo, nemôže byť na ťarchu základných práv sťažovateľov, že táto právna norma v zmysle gramatického výkladu stanovuje podmienky pre poskytnutie finančnej náhrady kumulatívne. Aj keby zákonodarca sledoval touto

normou účel, ktorý uvádzajú Krajský súd a Najvyšší súd, nemôže takáto nedôslednosť právnej úpravy byť na ujmu práv sťažovateľov. Čo sa týka záveru Najvyššieho súdu, že zákon č. 330/1991 Zb. je vo vzťahu k zákonu č. 66/2009 z. z. zákonom špeciálnym, tak k tomuto uvádzame, že s takýmto právnym názorom sa nestotožňujeme a tento považujeme za nesprávny. V zmysle § 29a zákona č. 330/1991 Zb. je jasne stanovená subsidiárna pôsobnosť tohto zákona vo vzťahu k zákonu č. 66/2009 z. z. a teda sa nemôže jednať o zákon špeciálny.“

13. Na základe uvedených dôvodov sťažovateľa vyvodzujú záver, že boli porušené ich základné práva uvedené v bode 1 odôvodnenia nálezu.

III.

Vyjadrenie najvyššieho súdu a replika sťažovateľov

III.1. Vyjadrenie najvyššieho súdu:

14. Najvyšší súd sa vyjadril k ústavnej sťažnosti podaním z 22. júla 2020, v ktorom zrekapituloval odôvodnenie napadnutého rozhodnutia a skonštatoval, že vo vzťahu ku kasačným námietkam sťažovateľov poskytol odpovede v zmysle ním prezentovaného právneho posúdenia. Podľa názoru najvyššieho súdu aj keď sa toto jeho právne posúdenie nestotožňuje, resp. nezhoduje s právnym názorom sťažovateľov, nie je možné hovoriť, že by jeho postupom došlo k porušeniu práv sťažovateľov, ktorých ochrany sa domáhajú ústavnou sťažnosťou, keďže usporiadanie vlastníckych práv žalobcov k uvedenému pozemku bude zabezpečené formou finančnej náhrady s poukazom na § 3 ods. 3 a zákona č. 66/2009 Z. z. a § 11 ods. 24 zákona č. 330/1991 Zb. Najvyšší súd uzavrel, že napadnuté rozhodnutie je riadne zdôvodnené a v zmysle už uvedeného ho považuje za zákonné.

III.2. Vyjadrenie zúčastnených osôb:

15. Vo svojom vyjadrení z 21. augusta 2020 obec [REDAKOVANÉ] ako zúčastnená osoba uviedla, že rozhodnutie okresného úradu, ako i rozsudok krajského súdu v spojení s napadnutým rozhodnutím považuje za správne. Vo vzťahu k napadnutému rozhodnutiu zúčastnená osoba konštatovala, že argumentácia najvyššieho súdu uvedená v bodoch 26 až 33 napadnutého rozhodnutia výstižne, určito a zrozumiteľne objasňuje dôvody nesprávneho právneho posúdenia (výkladu) sťažovateľov vo vzťahu k § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. Ďalej osobitne poukázala na nečinnosť sťažovateľov v správnom konaní, nešpecifikovanie a nepreukázanie ich tvrdenia o existencii náhradných pozemkov a tiež na podanie právneho zástupcu sťažovateľov z 9. septembra 2015, z ktorého podľa názoru zúčastnenej osoby „*nevyplýva, že by sťažovatelia nežiadali o finančnú náhradu v zmysle §3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z., resp. že by sťažovatelia vylúčili svoju požiadavku na finančnú náhradu v zmysle už označených zákonných ustanovení.*“. Podľa názoru zúčastnenej osoby je ústavná sťažnosť neopodstatnená, a preto navrhuje, aby jej ústavný súd nevyhovел.

16. Za okresný úrad podal vyjadrenie pozemkový a lesný odbor. Podrobne opísal priebeh správneho konania. K právnej argumentácii sťažovateľov uviedol, že podľa jeho názoru sú v § 3 zákona č. 66/2009 Z. z. uvedené tri jednotlivé alternatívy, pri ktorých môže dôjsť v rámci konania o pozemkových úpravách k finančnému vyrovnaniu. Na základe správneho konania vedeného na správnom orgáne, vyjadrení Slovenského pozemkového fondu ako správcu majetku štátu správny

orgán zistil, že v katastrálnom území obce [REDAKOVANÉ] nie sú k dispozícii náhradné pozemky vo vlastníctve štátu v primeranej výmere, bonite a rovnakého druhu (ako bol pôvodne pozemok pred zastavaním), a preto vlastnícke vzťahy k pozemku pod stavbou sa usporiadajú v zmysle § 3 ods. 3 písm. a) zákona č. 66/2009 Z. z. formou finančnej náhrady. Ak sa usporiadanie vlastníckych vzťahov k pozemku pod stavbou vo vlastníctve obce alebo vyššieho územného celku formou finančnej náhrady môže usporiadať len za kumulatívneho splnenia troch podmienok uvedených v § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z., potom vzhľadom na skutočnosť, že vo vlastníctve štátu nie sú adekvátne náhradné pozemky, je zákon č. 66/2009 Z. z. nevykonateľný.

17. Slovenský pozemkový fond sa k ústavnej sťažnosti nevyjadril.

III.3. Replika sťažovateľov:

18. Sťažovatelia reagovali na vyjadrenia najvyššieho súdu, okresného úradu a obce [REDAKOVANÉ] podaním z 3. septembra 2020, v ktorom skonštatovali, že tieto vyjadrenia neobsahujú žiadne nové a podstatné skutočnosti, a preto iba odkázali na svoju argumentáciu uvedenú v ústavnej sťažnosti.

IV.

Posúdenie dôvodnosti ústavnej sťažnosti

19. Ústavný súd sa oboznámil s obsahom ústavnej sťažnosti, jej prílohami a napadnutým rozhodnutím. Argumentácia sťažovateľov prezentovaná v ústavnej sťažnosti je v podstate zdôraznením ich argumentácie prednesenej už v kasačnej sťažnosti a týka sa najmä výkladu právnych predpisov, ktoré okresný úrad, krajský súd a následne i najvyšší súd v danej veci aplikovali. V tomto kontexte ústavný súd primárne posudzoval úplnosť a presvedčivosť napadnutého rozhodnutia z pohľadu zachovania práva na odôvodnenie súdneho rozhodnutia a jeho ústavnej udržateľnosti. Predmetom prieskumu ústavného súdu nebola vecná správnosť výroku napadnutého rozhodnutia, pretože ústavný súd nie je súdom opravným, ale skúmanie, či sa najvyšší súd ústavne súladným spôsobom vysporiadal so zásadnými argumentmi sťažovateľov.

20. V súlade s ustálenou rozhodovacou praxou ústavného súdu súčasťou obsahu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka konania na spravodlivý proces (m. m. IV. ÚS 115/03, III. ÚS 209/04).

21. Pri posudzovaní požiadaviek kladených na odôvodnenie rozhodnutia súdu v limitoch čl. 6 ods. 1 dohovoru si ústavný súd osvojil judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), podľa ktorej právo na odôvodnenie rozhodnutia nie je absolútne, to znamená, že súdny orgán nie je povinný dať podrobnú odpoveď na každý argument strany (rozsudok vo veci Van Hurk v. Holandsko z 19. 4. 1994, č. 16034/90, § 61, podobne rozsudok vo veci Garcia Ruiz v. Španielsko z 21. 1. 1999, č. 30544/96, § 26, rozsudok vo veci Perez v. Francúzsko z 12. 2. 1994, č. 47287/99, § 81). Rozsah povinnosti odôvodniť rozhodnutie sa môže líšiť podľa povahy rozhodnutia a je

možné ju posúdiť len so zreteľom na okolnosti daného prípadu. Judikatúra ESLP nevyžaduje, aby na každý argument účastníka konania, aj na taký, ktorý je pre rozhodnutie bezvýznamný, bola daná odpoveď v odôvodnení rozhodnutia. Ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument (rozsudok vo veci Ruiz Torija proti Španielsku z 9. 12. 1994, č. 18390/91, § 30; rozsudok vo veci Hiro Balani proti Španielsku z 9. 12. 1994, č. 18064/91, § 28, rozsudok vo veci Georgiadis proti Grécku z 29. 5. 1997, č. 21522/93, § 43). Obdobné závery ústavný súd vyslovil aj vo vlastnej judikatúre (IV. ÚS 294/2012).

22. Ústavný súd zastáva názor, že prvou (a azda najzásadnejšou) otázkou, ktorú bol najvyšší súd povinný riešiť v kontexte obsahu kasačnej sťažnosti podanej sťažovateľmi, je tá, či zákonné podmienky pre nariadenie pozemkových úprav formou finančnej náhrady uvedené v § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. sú stanovené kumulatívne, teda či je potrebné, aby nastali všetky tri zákonné predpoklady súčasne.

23. Podľa § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. „Usporiadanie vlastníckych vzťahov k pozemku pod stavbou sa vykoná formou poskytnutia náhradného pozemku v obvode pozemkových úprav v tom istom katastrálnom území a ak územie obce tvorí viac katastrálnych území, náhradný pozemok sa poskytne v rámci územia obce, v primeranej výmere, bonite a rovnakého druhu, ako bol pôvodne pozemok pred zastavaním, alebo formou finančnej náhrady, ak

a) v obvode pozemkových úprav nie sú pozemky na účely poskytnutia náhrady,

b) ide o pozemok pod stavbou vo výmere do 400 m²,

c) o to požiada vlastník pozemku.“.

24. Podľa právneho názoru najvyššieho súdu vyjadreného v napadnutom rozhodnutí je odpoveď na túto otázku záporná, pričom hlavným argumentom najvyššieho súdu pre tento záver je, že *„doslovným gramatickým výkladom, že ide o kumulatívnu právnu normu, takýto výklad by viedol k situácii, že za pozemky o výmere nad 400 m², by už nebolo možné poskytnúť finančnú náhradu a vlastník pozemku by zostal bez náhrady, v tom prípade, ak by nebolo možné poskytnúť náhradný pozemok“ (bod 27. odôvodnenia napadnutého rozhodnutia).*“.

25. Ústavný súd však v tejto súvislosti podotýka, že uvedený záver najvyššieho súdu by bol bez ďalšieho akceptovateľný jedine vtedy, keby skutočne platilo, že vlastník stavby podľa § 2 ods. 1 zákona č. 66/2009 Z. z. (ďalej len „vlastník stavby“) je oprávnený vyvolať prostredníctvom inštitútu pozemkových úprav odňatie vlastníckeho práva vlastníkovi pozemku bez náhrady a bez ohľadu na jeho vôľu – inými slovami, že vlastník pozemku môže byť postupom podľa zákona č. 66/2009 Z. z. *de facto* proti jeho vôli zbavený vlastníckeho práva.

26. Zbavenie vlastníckeho práva proti vôli vlastníka je pokryté právnym inštitútom vyvlastnenia, pri ktorom ale zásadne platí ústavou ustanovená podmienka, že za vyvlastnený majetok patrí finančná náhrada. Vyvlastnenie je nepochybne odlišným právnym inštitútom upraveným v iných právnych predpisoch, než ktoré boli aplikované v danej veci [napr. zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb.“), zákon č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 282/2015 Z. z.“) a i.].

27. Pri pozemkových úpravách nie je bez významu postoj vlastníkov k ich uskutočňovaniu, keďže v prípade zásadných dokumentov sa v priebehu konania o pozemkových úpravách vyžaduje súhlas určitej väčšiny spoluvlastníkov, ktorá sa počíta podľa veľkosti ich pozemkov, resp. spoluvlastníckych podielov. Už tým sa odlišujú pozemkové úpravy od vyvlastnenia, resp. núteného obmedzenia vlastníckeho práva, keď je súhlas vlastníka celkom irelevantný, ak sú splnené podmienky na vyvlastnenie (porovnaj: MASLÁK, M. Pozemkové úpravy a určovacia žaloba. In: *Bulletin slovenskej advokácie*. 2020, č. 6, s. 21.).

28. S prvkom dobrovoľnosti pri pozemkových úpravách úzko súvisí ďalší podstatný rozdiel medzi vyvlastnením a pozemkovými úpravami, ktorým je zákonom určený spôsob výpočtu výšky prípadnej finančnej náhrady (v prípadoch, ak nie je možné majetkové vyrovnanie za vyvlastnený pozemok pridelením náhradného pozemku). Podľa § 11 ods. 24 zákona č. 330/1991 Zb. sa v rámci pozemkových úprav postupuje pri výpočte finančnej náhrady podľa vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky č. 38/2005 Z. z. o určení hodnoty pozemkov a porastov na nich na účely pozemkových úprav (ďalej len „vyhláška č. 38/2005 Z. z.“). Výška náhrady sa v súlade s vyhláškou č. 38/2005 Z. z. určuje podľa bonitovaných pôdnoekologických jednotiek a príslušných sadzieb podľa druhu pozemku, ktoré sú uvedené prílohách uvedenej vyhlášky. Naproti tomu pri vyvlastnení sa výška náhrady určí minimálne vo výške všeobecnej hodnoty pozemku na základe znaleckého posudku (§ 4 ods. 3 zákona č. 282/2015 Z. z.), resp. primerane k trhovej hodnote určenej znaleckým posudkom (§ 11 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb.). Aj keď otázka konkrétnej výšky finančnej náhrady pri pozemkových úpravách presahuje rozsah prieskumu ústavného súdu v tejto veci, nemožno nespomenúť, že určenie výšky pri pozemkových úpravách je diametrálne odlišné ako pri vyvlastnení, kde spôsob určenia reflektuje na skutočnú hodnotu dotknutého pozemku.

29. Pri najvyššom súdom spomínanej možnosti vykonania pozemkových úprav bez náhrady je potrebné zohľadniť aj kontext historických okolností vzniku väčšiny stavieb, na ktoré sa vzťahuje zákon č. 66/2009 Z. z. Tie boli postavené v období neslobody na cudzích pozemkoch bez ohľadu na vôľu ich vtedajších vlastníkov, nerešpektujúc ich vlastnícke právo. Pozbavenie vlastníctva k takémuto pozemku pri pozemkových úpravách proti vôli jeho vlastníka (resp. minimálne bez jeho súhlasu) a súčasne za náhradu podstatne nižšiu, než je jeho reálna hodnota, sa v uvedených okolnostiach môže javiť ako pokračovanie negatívneho prístupu štátu k súkromnému vlastníctvu. V naznačenej rovine možno (aj keď len v rovine hypotéz) uvažovať i o obchádzaní inštitútu vyvlastnenia prostredníctvom pozemkových úprav na účely priznania nižšej náhrady za pozemok pre jeho vlastníka. Ústavný súd sa preto nemôže stotožniť s názorom najvyššieho súdu uvedeným v bode 27 napadnutého rozhodnutia, pretože v prípade nesúhlasu vlastníka pozemku s vykonaním pozemkových úprav formou finančnej náhrady podľa zákona č. 66/2009 Z. z. má obec k dispozícii inštitút vyvlastnenia, keď v prípade splnenia zákonných podmienok možno zbaviť vlastníka pozemku jeho vlastníctva aj proti jeho vôli, ale vždy za náhradu.

30. K rozdielom medzi pozemkovými úpravami a vyvlastnením zaujal v minulosti názor ústavný súd už v náleze č. k. PL. ÚS 17/00 z 30. mája 2001, v ktorom zdôraznil, že «pozemkové úpravy zvyčajne nebývajú sprevádzané vyvlastnením v pravom slova zmysle, keďže vo väčšine prípadov ide o hromadnú a dobrovoľnú „výmenu“ vlastníckych práv u tých vlastníkov, ktorí sú ich uskutočnením dotknutí. Pre tú skupinu vlastníkov, ktorí s pozemkovými úpravami nesúhlasia, však

ústavné pravidlá pre vyvlastnenie (resp. nútené obmedzenie vlastníckeho práva) zostávajú legitímnym, hoci krajným kritériom ochrany ich vlastníctva.». Podobné závery vyslovil aj najvyšší súd v rozsudku č. k. 1 Sžr 68/2014 z 30. októbra 2014: „*Je nepochybné, že vo verejnom záujme je, aby bola odstránená neprehľadnosť vo vlastníckych vzťahoch a užívачích vzťahoch a napravenie dlhodobo neriešeného chaotického právneho stavu. Práve z dôvodu existencie pretrvávajúceho verejného záujmu na predmetnom konaní je na základe zákona o pozemkových úpravách obmedzené vlastnícke právo jednotlivých vlastníkov pozemkov, ktoré je nutné v rámci pozemkových úprav riešiť. Pozemkové úpravy nie je možné stotožniť s pojmom vyvlastnenia. V podstate sa jedná o hromadnú dobrovoľnú zmenu vlastníckych práv dotknutých pozemkov. Každý vlastník nehnuteľnosti vstupujúci do pozemkovej úpravy musí akceptovať novo nastolený stav, ak bol dosiahnutý správnym procesným postupom a ak boli súčasne dodržané zákonom stanovené podmienky, obmedzenia a regulatívy. Nesúhlas s vecným usporiadaním nehnuteľnosti v schválenom projekte pozemkových úprav, nemôže viesť k záveru o porušení zákonných požiadaviek vyplývajúcich zo zákona o pozemkových úpravách.*“

31. Z ustanovení zákona č. 66/2009 Z. z. vyplýva záver, že usporiadanie vlastníckych vzťahov k pozemku podľa § 3 ods. 3 uvedeného zákona sa vykoná buď poskytnutím náhradného pozemku s tam špecifikovanými vlastnosťami, alebo formou poskytnutia finančnej náhrady za splnenia podmienok v písm. a) až c). Napadnuté rozhodnutie najvyššieho súdu však neposkytuje presvedčivé odôvodnenie v prospech vysloveného výkladu, že sa usporiadanie vlastníckych vzťahov vykoná aj proti vôli vlastníka pozemku pod stavbou, ak vlastník stavby nevie vlastníkovi pozemku ponúknuť adekvátny náhradný pozemok. Na tomto predpoklade pritom najvyšší súd postavil právny názor, že nesúhlas vlastníka pozemku s usporiadaním formou finančnej náhrady by mal za následok pozbavenie vlastníctva k pozemku bez náhrady. V napadnutom rozhodnutí však absentuje presvedčivé zdôvodnenie tohto záveru napriek tomu, že nevyhnutne podmieňuje správnosť právneho názoru najvyššieho súdu.

32. Ústavný súd uvažuje v tých intenciách, že pri usporiadaní vlastníckych vzťahov k pozemkom podľa zákona č. 66/2009 Z. z. sa prihliada na potreby vlastníka stavby (§ 3 ods. 1 *in fine*), pričom sa sleduje verejný záujem na dosiahnutí racionálneho priestorového usporiadania pozemkového vlastníctva v určitom území (ktorý vyplýva z obsahu a účelu pozemkových úprav vymedzeného v § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Zb.). Ani to však bez ďalšieho (samo osebe) neumožňuje vykladať § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. tak, že by vlastník stavby (v tomto prípade obec) mohol presadiť pozemkové úpravy o obvode jediného pozemku za finančnú náhradu proti vôli vlastníka tohto pozemku, keď vlastníkovi pozemku nie je schopný poskytnúť náhradný pozemok v primeranej výmere, bonite a rovnakého druhu (ako bol pôvodne pozemok pred zastavaním) a v tom istom katastrálnom území.

33. V tejto súvislosti ústavný súd musí poukázať na inštitút zákonného vecného bremena v prospech vlastníka stavby, ktoré vzniklo podľa § 4 ods. 1 a 2 zákona č. 66/2009 Z. z. a ktoré spoľahlivo zabezpečuje potreby vlastníka stavby až do vykonania pozemkových úprav, prípadne iného vyriešenia právneho vzťahu medzi vlastníkom pozemku a vlastníkom na ňom stojacej stavby.

34. Za presvedčivú nemožno považovať tú časť odôvodnenia napadnutého rozhodnutia, kde najvyšší súd argumentuje, že «*ani samotné ustanovenie § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. neuvádza*

medzi podmienkami písm. a/ až c/ kumulatívnu spojku „a“ resp. „a súčasne» (bod 30 odôvodnenia napadnutého rozhodnutia).

35. V tejto súvislosti ústavný súd upriamuje pozornosť na to, že tvorba zákonov je normatívne upravený proces. Podľa čl. 13 uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Z. z. k návrhu legislatívnych pravidiel tvorby zákonov (ďalej len „uznesenie NR SR“) jednotnú legislatívnu techniku tvorby zákonov obsahujú legislatívnotechnické pokyny uvedené v prílohe č. 2 k uzneseniu NR SR. Podľa bodu 5 prílohy č. 2 k uzneseniu NR SR «Alternatívy sa vyjadrujú vylučovacou spojkou „alebo“, a kde je to vhodné, spojkou „či“. Pri viacerých možnostiach sa spojka kladie až medzi posledné dve možnosti.» Totožná úprava je obsiahnutá aj v bode 5 prílohy č. 5 „LEGISLATÍVNOTECHNICKÉ POKYNY“ k Legislatívnym pravidlám vlády Slovenskej republiky v znení účinnom ku dňu prijatia zákona č. 66/2009 Z. z. Naopak, pre kumulatívne stanovenie podmienok v hypotéze právnej normy legislatívne pravidlá tvorby zákonov schválené uznesením NR SR ani Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky v príslušnom znení v čase prijatia zákona nevyžadujú uvedenie kumulatívnej spojky „a“, resp. „a súčasne“, na ktorej absenciu v § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. poukazuje najvyšší súd v odôvodnení napádaného uznesenia.

36. Je celkom evidentné, že § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. neuvádza medzi podmienkami uvedenými v písm. a) až c) vylučovaciu spojku „alebo“, resp. „či“, ktorá podľa platných legislatívnych pravidiel tvorby zákonov vymedzuje alternatívny charakter hypotézy právnej normy.

37. Na druhej strane ústavný súd poukazuje na text pôvodnej dôvodovej správy k zákonu č. 66/2009 Z. z., v ktorej čl. I (osobitnej časti) k § 3 sa uvádza: „Z dôvodu zabránenia špekulatívnym zámenám Slovenský pozemkový fond alebo správca lesného majetku vo vlastníctve štátu v rámci pozemkových úprav poskytne náhradný pozemok len v tom istom katastrálnom území, v ktorom sa nachádzajú pozemky pod stavbami vo vlastníctve samospráv. Ak sa takéto pozemky v príslušnom katastri nenachádzajú, ak ide o pozemky vo výmere do 400 m² alebo ak o to požiada vlastník pozemku, poskytne sa za zastavané pozemky iba finančná náhrada.“ Jedným dychom však ústavný súd dodáva, že samotné znenie dôvodovej správy odlišné od schváleného znenia zákona neumožňuje výklad zákona v rozpore s jeho jasne a zrozumiteľne vyjadreným obsahom.

38. Najvyšší súd pri interpretácii sporného ustanovenia použil vnútorne rozpornú argumentáciu, keď na jednej strane vyslovil, že je potrebné aplikovať ústavne konformný výklad (bod 29 odôvodnenia), no zároveň v nasledujúcom bode odôvodnenia (30) použil výklad gramatický, ktorý však úplne evidentne aplikoval na právnu normu nesprávnym spôsobom.

39. Táto vnútorná rozpornosť má aj ústavnoprávnu relevanciu, predovšetkým z dôvodu, že má ísť o odpoveď na najzásadnejšiu kasačnú námietku sťažovateľov a aj pri najlepšej snahe o pochopenie uvažovania najvyššieho súdu zostáva jeho argumentácia nekonzistentná a neumožňujúca pochopiť jeho právne závery.

40. Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, v takýchto prípadoch sa musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti)

a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii a na uznávaných, resp. ustálených interpretačných metódach. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzii interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a s účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad *e ratione legis* pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu je metodologický postup, pri ktorom nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu (m. m. III. ÚS 341/07).

41. Najvyšší súd použil pri gramatickom výklade predpisu argument o absencii kumulatívnej spojky „a“, resp. „a súčasne“ bez toho, aby sa zároveň vysporiadal s platnými legislatívnymi pravidlami tvorby zákonov, prípadne zrozumiteľne vysvetlil použitie odlišných interpretačných metód. Ak najvyšší súd naďalej zastáva názor, že § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. obsahuje alternatívne vymedzenie podmienok pre poskytnutie peňažnej náhrady, musí za daných okolností a pri existujúcom texte právneho predpisu ponúknuť strane sporu podstatne presvedčivejšie vysvetlenie o to viac, že ide o zásah do jej vlastníckych práv.

42. Z už uvedených dôvodov ústavný súd poukazuje na nezrozumiteľnosť odôvodnenia napadnutého rozhodnutia a v tejto súvislosti uzatvára, že identifikovanými nedostatkami odôvodnenia napadnutého rozhodnutia, prioritne vo vzťahu k rozpornému a nekonzistentnému spôsobu interpretácie textu § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. v spojení s bližšie neodôvodneným záverom o možnosti „zbavenia“ vlastníckeho práva vlastníka pozemku bez náhrady, došlo k zásahu do základného práva sťažovateľov na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

43. Pri posúdení námietky porušenia práva sťažovateľov na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu sa ústavný súd riadil princípom minimalizácie svojich zásahov do právomoci všeobecných súdov. Konštatované porušenie základného práva sťažovateľov na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru vo vzťahu k napadnutému rozhodnutiu a súvisiaci výrok o zrušení napadnutého rozhodnutia a vrátení veci najvyššiemu súdu na ďalšie konanie otvárajú priestor na to, aby sa najvyšší súd v ďalšom konaní sám vysporiadal s ochranou práva sťažovateľov na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu. Z uvedeného dôvodu ústavný súd nevyhovel ústavnej sťažnosti v časti označeného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

44. Podľa čl. 127 ods. 2 ústavy ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah. Ústavný súd môže zároveň vec vrátiť na ďalšie konanie.

45. V zmysle § 133 ods. 1 a 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ak ústavný súd ústavnej sťažnosti vyhovie, v náleze uvedie, ktoré základné

práva a slobody boli porušené, ktoré ustanovenia ústavy, ústavného zákona alebo medzinárodnej zmluvy boli porušené a akým právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené základné práva a slobody. Ústavný súd zruší rozhodnutie alebo opatrenie, ktorým boli porušené základné práva a slobody sťažovateľa.

46. Z už uvedených dôvodov ústavný súd vo výroku tohto nálezu vyslovil porušenie základného práva sťažovateľov na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a v dôsledku toho zrušil napadnuté uznesenie najvyššieho súdu.

47. Napadnuté uznesenie bolo vydané v správnom súdnictve. Na základe § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov došlo od 1. augusta 2021 k prechodu výkonu súdnictva z najvyššieho súdu na najvyšší správny súd vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc najvyššieho správneho súdu, a preto ústavný súd po zrušení napadnutého uznesenia vec vrátil na ďalšie konanie Najvyššiemu správnomu súdu Slovenskej republiky. Ten je v ďalšom konaní viazaný právnym názorom ústavného súdu vysloveným v tomto náleze (§ 134 ods. 1 druhá veta zákona o ústavnom súde).

48. Vzhľadom na záver o porušení ústavných práv sťažovateľov v už uvedenom rozsahu ústavný súd už nepovažoval za potrebné podrobnejšie sa v odôvodnení tohto nálezu zaoberať ďalšími námietkami uvedenými v ústavnej sťažnosti, ktoré vyhodnotil *prima facie* ako nedôvodné. Považuje však za vhodné stručne reagovať na sťažovateľmi namietanú nesprávnosť právneho posúdenia najvyššieho súdu vo vzťahu k otázke vzťahu špeciality a subsidiarity medzi § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z. a § 11 ods. 24 zákona č. 330/1991 Zb.

49. Ústavný súd vníma odkaz v § 29a zákona č. 330/1991 Zb. na subsidiárne použitie ustanovení tohto zákona k zákonu č. 66/2009 Z. z. ako predpisu špeciálnemu (a neskoršiemu). Zároveň sa žiada dodať, že pokiaľ § 11 ods. 24 zákona č. 330/1991 Zb. bol doplnený o slová „alebo iné stavby podľa osobitného predpisu“ (s odkazom na zákon č. 66/2009 Z. z.) práve samotným zákonom č. 66/2009 Z. z. v jeho článku III, zákonodarca tým zrejme nemienil vylúčiť uplatnenie čl. I toho istého zákona (obsahujúceho aj § 3 ods. 3 zákona č. 66/2009 Z. z.). Odhliadnuc od uvedeného, však najvyšší súd napokon aplikoval uvedené právne normy v súlade s takým výkladom, podľa ktorého § 11 ods. 24 zákona č. 330/1991 Zb. dopĺňa zákon č. 66/2009 Z. z. tak, že za podmienok uvedených v § 11 ods. 24 zákona č. 330/1991 Zb. môže náhradu poskytnúť vlastníčkovi pozemku aj Slovenský pozemkový fond alebo správca lesného majetku vo vlastníctve štátu (teda nielen vlastník stavby). Bez ohľadu na správnosť záverov najvyššieho súdu o vzájomnom vzťahu uvedených zákonných ustanovení takáto ich interpretácia a aplikácia nebola spôsobilá zasiahnuť do základných práv sťažovateľov.

50. Podľa § 73 ods. 3 zákona o ústavnom súde ústavný súd priznal sťažovateľom náhradu trov konania z dôvodu právneho zastúpenia advokátom pozostávajúcu z odmeny advokáta za dva úkony právnej služby vykonané v roku 2019, a to z prevzatia a prípravy zastupovania a písomného podania ústavnej sťažnosti ústavnému súdu. Vychádzal pritom z vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška“). Podľa § 11 ods. 2 v spojení s § 3 ods. 1 vyhlášky je odmena advokáta (základná tarifa) v konaní pred ústavným

súdom za jeden úkon právnej služby vykonaný v roku 2019 šestina z výpočtového základu zo sumy 980 eur, čo činí za jeden úkon právnej služby odmenu v sume 163,33 eur. K nej treba pripočítať režijný paušál vo výške 9,80 eur, čo činí celkovú súhrnnú sumu 346,26 eur. Priznanú náhradu trov právneho zastúpenia je najvyšší súd povinný vyplatiť do rúk právneho zástupcu sťažovateľov (§ 263 ods. 1 Civilného sporového poriadku) v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

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

V Košiciach 20. decembra 2021

Libor DUEA
predseda senátu