

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku

k odôvodneniu uznesenia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 18/2023 z 13. decembra 2023

Človek z vidieka, vývoj pozemkového práva, právny štát a Dverník

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripájam k uzneseniu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 18/2023 z 13. decembra 2023 odlišné stanovisko, ktoré sa týka odôvodnenia rozhodnutia.

2. S dovoľením pripomeniem základný príbeh: Okresný súd Bratislava I (neskôr spis prešiel na Mestský súd Bratislava IV, pozn.) navrhol ústavnému súdu, aby posúdil súlad § 4 ods. 1 a 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 66/2009 Z. z.“) zvlášť s ústavnými článkami ustanovujúcimi ochranu majetku (čl. 20 ods. 4 ústavy) a ústavnosť absencie explicitného zákonného titulu k náhrade za užívanie ciest obcami vlastníkom pozemkov pod takými cestami. Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 18/2023 návrh odmietol pre nesplnenie zákonom ustanovených náležitostí, pretože navrhovateľ neodôvodnil prejudicialitu, úplne prevzal návrh právneho zástupcu a nepridal k veci vlastnú argumentáciu.

3. Som presvedčený, že právny problém skrývajúci sa za podaním všeobecného súdu je právne a spoločensky veľmi citlivý a zároveň komplikovaný. Právne dôsledky rozhodnutia ústavného súdu sú zo zrejmých dôvodov konštruované tým spôsobom, že ak v konaní o súlade právnych predpisov ústavný súd zistí protiústavnosť namietaného právneho predpisu, tento v podstate z právneho poriadku „vymaže“. Vo väčšine prípadov takýto zásah postačuje. Prerokovaná vec je osobitá tým, že vyhovenie veci (samotný „výmaz“ zákonného predpisu) by mohlo byť „len“ impulzom pre hľadanie komplexného právneho riešenia.

4. Odlišné stanovisko je priestorom, kde môže sudca vystúpiť osobnejšie. Sudca tak môže oboznámiť právnickú komunitu vrátane štátnych autorít so širším a menej zviazaným pohľadom na vec, než aký by sa dal vyjadriť v rozhodnutí. Aj týmto spôsobom možno chrániť ústavnosť. Práve predmetnú vec by som rád využil na komplexnejšie načrtnutie právnych otázok spojených so zákonom č. 66/2009 Z. z., keďže ide o spomenutú situáciu, keď samotné vyslovenie protiústavnosti by problém nevyriešilo. V druhej časti konkurencie vyslovím poznámky k nárokom na prijatie veci na konkrétnu kontrolu ústavnosti.

Zákon č. 66/2009 Z. z. v historickom aj spoločenskom kontexte:

5. Situáciu možno stručne opísať takto: Štát na samosprávy previedol cesty lokálnejšieho významu. Pretože sú tieto cesty z rozmanitých dôvodov postavené aj na pozemkoch, ktoré nie sú vo vlastníctve samospráv, zákon č. 66/2009 Z. z. ustanovuje zákonné vecné

bremeno – právny titul k týmto pozemkom, kým nedôjde k poskytnutiu náhradného pozemku alebo k pozemkovým úpravám. Tento zákon je osobitným druhom normy, pretože nejde o normu, ktorá reguluje opakujúce sa situácie, ale o normu, ktorá by sa mala vyčerpať poskytnutím pozemkov.

6. V zákone č. 66/2009 Z. z. je v mikropodobe ukrytý vývoj nášho právneho poriadku s pozadím vedúcim až pred rok 1918: (i) V záujme združstevňovania – aby sa mohli postaviť hospodárske budovy na pozemkoch užívaných družstvami tak, aby na vlastníkov pozemkov neprešlo vlastníctvo družstevných budov, sa Občianskym zákonníkom z roku 1950 opustila zásada *superficies solo cedit* (§ 25 – *Stavby nie sú súčasťou pozemku.*). Bez irónie možno konštatovať, že kvôli dobovej koncepcii poľnohospodárstva máme a ešte dlho budeme mať zložité právne vzťahy medzi vlastními pôdy a vlastními verejných ciest. (ii) V záujme uskutočňovania stavebnej činnosti nebola pred rokom 1989 výnimkou výstavba bez riadneho majetkovo-právneho vyporiadania pozemkov pod realizovanými stavbami (Tekeli, J. *Vyvlastnenie pozemkov pod cestami od 1. júna 2021* In: Právo pre ROPO a obce v praxi č. 6/2021, s. 2 a nasl.). (iii) V tradícii uhorského dedičského práva má prapozadie veľmi fragmentované vlastníctvo pôdy (porov. PL. ÚS 15/2018 – nájom poľnohospodárskej pôdy). (iv) Mimoriadne dôležitou súčasťou spoločenských zmien bola obnova záujmu vlastníkov o svoje pozemky, resp. reštitučné predpisy, na základe ktorých sa jednotlivcom vracali ich nehnuteľnosti. (v) V zákone č. 66/2009 Z. z. je napokon ukryté aj posilňovanie samosprávy prevodom verejnoprospešného majetku a zodpovednosti zaň na obce a župy.

7. Ak nasvietime problém zákonného vecného bremena spoločensky, nie striktne právne, tak žiaden z aktérov – vlastníci, samosprávy a štát – nie je za daný stav bezprostredne „vinný“.

8. Pokiaľ ide o vlastníkov pozemkov, tí majú mať a chcú mať možnosť riadne užívať dobrá svojich pozemkov. Ak svoje pozemky nemôžu riadne užívať (pretože je na nich postavená cesta), zriadenie vecného bremena má byť (a takto to predpokladá aj zákon č. 66/2009 Z. z.) len dočasným riešením, ktoré má smerovať k tomu, aby mali možnosť získať za obmedzené pozemky náhradné pozemky. Zákon č. 66/2009 Z. z. teda z hľadiska čl. 20 ústavy korektne stanovuje protihodnotu za používané pozemky, a to pozemky náhradné. Problémom teda nie je majetok samotný, synallagma, ale čas – kedy sa k takýmto pozemkom vlastníci dostanú.

9. Obce získali od štátu cesty z rozumných dôvodov, ale v provizórnom režime zákonného vecného bremena do zámeny pozemkov alebo vykonania pozemkových úprav. Nie je zrejmé, či obce takého pozemky vôbec majú. Avšak podľa všetkého je pravdepodobné, že ekonomicky by samosprávy úhrady za užívanie nezvládli. Možno tu zmieniť, že podľa § 24h cestného zákona [zákon č. 135/1961 Z. z. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, pozn.] majú obce uľahčenú možnosť takéto pozemky vyvlastniť (*„Pozemky, ktoré nie sú vo vlastníctve štátu a v správe Slovenskej správy ciest alebo ministerstva, vo vlastníctve Národnej diaľničnej spoločnosti, samosprávneho kraja alebo obce z dôvodu, že dosiaľ nedošlo k ich majetkovoprávnemu usporiadaniu a nachádzajú sa pod diaľnicami, cestami alebo miestnymi cestami v užívaní, možno vo verejnom záujme vyvlastniť. Vyvlastňovacie konanie sa začína na návrh príslušného vlastníka diaľnice, cesty*

alebo miestnej cesty podľa § 3d, pričom návrh na vyvlastnenie práv k takýmto pozemkom môže podať do 31. decembra 2030. “). Obce nie sú na vyvlastnenie motivované, ak majú iný právny titul, ktorý im umožňuje pozemky užívať, ale aj v tomto prípade možno pochybovať o ich ekonomických možnostiach pozemky vyvlastňovať.

10. Napokon, súčasný štát je dedičom problémov, ktoré sa pomaly vrstviли desaťročia. To ho však nezabavuje povinnosti vyvážiť záujmy jednotlivých aktérov komplexnou právnou úpravou. Kolízie musel štát riešiť aj v obdobných veciach, či už v prípade záhradkárskeho osád (zákon č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkárskeho osádach a vyporiadaní vlastníctva k nim v znení neskorších predpisov), ako aj pri regulovanom nájme reštituovaných domov (zákon č. 260/2011 Z. z. o ukončení a spôsobe usporiadania niektorých nájomných vzťahov k bytom a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov).

11. Nanajvýš užitočné je oboznámiť sa s vládnym materiálom LP/2018/372 z roku 2018 – Analýza stavu a návrh riešenia pozemkových úprav podľa zákona č. 66/2009 Z. z. (<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2018/372>) a jeho odôvodnením v rámci medzirezortného pripomienkového konania. Z daného materiálu je zrejmé, že aktuálna právna úprava je nedostačujúca.

12. Z hľadiska dogmatického sa mi žiada uviesť, že čl. 20 ods. 4 ústavy je v prvom rade normou, ktorá viaže zákonodarcu, aby riadne upravil vyvlastňovacie konania. Jej priama aplikácia mimo riadne stanovených administratívnych procedúr je riskantná. Aj z povahy čl. 20 ods. 4 ústavy teda vyplýva dopyt po komplexnej úprave zladujúcej v rámci čl. 20 ústavy záujmy vlastníkov, samospráv a štátu a zároveň zladenie takých veľkých tém, ako sú pozemkové úpravy, cenové regulácie či cestné právo. Možno pripomenúť, že prapôvodne je nútené obmedzenie vlastníckeho práva osobitnou, užšou formou vyvlastnenia, typicky pre účel umiestnenia (menšej) verejnoprospešnej stavby, napr. elektrického stožiaru. Právny štát sa nenapĺňa len veľkými súdnymi rozhodnutiami. Skvelou podobou právneho štátu by bolo práve úsilie ministerských úradníkov (porov. bod 37 nálezu PL. ÚS 6/2022) v spolupráci s bádateľskými pracoviskami pripraviť legislatívny materiál na tému, ktorá vlastne nie je spoločensky populárna, ale cez ktorú si občania aj samosprávy vytvárajú vzťah k svojmu štátu, k svojim inštitúciám. O problematike je potrebné zistiť všetko a dômyselne ju vyriešiť. Môj názor, že jediným solídnym riešením by bola nová komplexná právna úprava, som si upevnil aj v konaniach o ústavných sťažnostiach. Poukazujem napríklad na uznesenia sp. zn. III. ÚS 68/2019, III. ÚS 95/2020, III. ÚS 340/2021, III. ÚS 272/2022 či z nedávnejších rozhodnutí napríklad uznesenie sp. zn. III. ÚS 621/2023.

13. Všetky tieto rozhodnutia sprevádzalo moje odlišné stanovisko, v ktorom opakovane apelujem na to, aby ústavný súd využil svoju právomoc a poskytol (nielen) sťažovateľom, ale aj odbornej verejnosti svoje stanovisko. Som presvedčený, že v tejto komplikovanej (historicky, právne aj spoločensky) otázke existuje dočasné východisko, a to také, ktoré bude ústavne konformné (pretože mám pochybnosti o ústavnosti riešenia, ktoré aktuálne ponúka rozhodovacia prax všeobecných súdov).

14. Problematickou otázkou zákonom zriaďovaných vecných bremien zostáva už po dlhé roky neúplná právna regulácia, ktorá nešpecifikuje možnosť náhrady za vecné bremeno pre vlastníkov „nútene“ zaťažených nehnuteľností a nehovorí nič ani o spôsobe poskytnutia takej náhrady. Náročnej úlohy sa preto chopili súdy. Vlastníci na ústavnom súde opakovane namietajú právne závery všeobecných súdov, že takáto náhrada je náhradou jednorazovou, čo v mnohých prípadoch viedlo súdy (podľa môjho názoru nesprávne) k záveru o premlčaní nároku.

15. Ak zákonodarca mlčí, potom výklad inštitútu náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva musí čo najúplnejšie a ústavne akceptovateľne vystihovať podstatu dotknutého práva (tým skôr, že zákonodarca mlčí tam, kde by mlčať nemal, a na uvedené opakovane apelujú všetky zúčastnené strany). Každopádne, vzhľadom na skutočnosť, že ide o vzťah prechodný a súvisiaci so spoločenskou zodpovednosťou, bola by namieste znížená výška náhrady.

16. V rámci ústavne konformného výkladu zostáva nezodpovedaná otázka, prečo sa neuznávajú obidva spôsoby náhrady (opakovaná aj jednorazová), až kým dlžník neurčí spôsob plnenia (§ 561 ods. 1 Občianskeho zákonníka), a prečo sa premlčaním len neoslabí výhodnejšie právo na jednorazovú náhradu (výhoda spojená s jednorazovým vyriešením problému s benefitom približujúcim sa až k hodnote trpiaceho pozemku) a nezachová to menej priaznivé právo na intervalovo uplatňovanú náhradu (opakované starosti s uplatňovaním práva) a či pri neurčení spôsobu plnenia a mlčaní zákona je vôbec právo aj na tú jednorazovú premlčané v rámci premlčacej doby plynúcej už od účinnosti zákona č. 66/2009 Z. z. Poznamenávam, že kľúčovou obranou samospráv je artikulácia o jednorazovej náhrade, no samosprávy samy možnosť vyvlastnenia za jednorazovú náhradu nevyužili.

Nároky na prijatie veci v konkrétnej kontrole ústavnosti

17. *«Pred zákonom stojí dverník. K tomu dverníkovi príde človek z vidieka a prosí, aby ho vpustil do Zákona. Dverník však vraví, že mu teraz nemôže vstup dovoliť. Človek uvažuje a potom sa pýta, či teda bude môcť vstúpiť neskoršie. „Možno“, vraví dverník, „teraz však nie“. Keďže brána k Zákonu je otvorená ako vždy a dverník ustúpil bokom, človek sa zohýba, aby nazrel bránou dovnútra. Keď to dverník spozoruje, smeje sa a vraví: Ak ťa to tak vábi, pokús sa vojsť i napriek môjmu zákazu. Pamätaj si však: Som mocný. A som len ten najnižší dverník. V každej sieni však stoja iní dverníci, jeden mocnejší od druhého. „Už čo len pozrieť sa na toho tretieho je aj nad moje sily.“ Človek z vidieka neočakával, že sa stretne s takými ťažkosťami, veď k Zákonu má mať prístup každý a vždy, myslí si, lež ako si tak teraz podrobnejšie obzerá dverníka v jeho kožušinovom plášti, jeho veľký končistý nos a čierne tatárske fúzy, predsa len sa rozhodne, že radšej počká, kým mu povolia vojsť. Dverník mu podá stolček a dovoľí, aby si sadol bokom od dverí. Sedí tam dni a roky. Pokúša sa často o to, aby mu dovolili vstúpiť, a unavuje dverníka svojimi prosbami. Dverník ho zavše podrobí drobným výsluchom, vypytuje sa ho na domov a mnohé iné veci, sú to však ľahostajné otázky, aké kladievajú veľkí páni, a nakoniec vždy povie, že ho ešte nemôže vpustiť. Človek, ktorý sa všeličím zaopatril na cestu, vynakladá všetko, aj to najcennejšie, aby dverníka podplatil. Dverník síce všetko prijíma, vraví však pri tom: „Prijímam to len preto, aby si si nemyslel, že si niečo zameškal!“ Človek pozoruje dverníka*

temer neprestajne dlhé roky. Na ostatných dverníkov zabúda a tohto prvého prikladá za jedinú prekážku, ktorá mu zabraňuje prístup do Zákona. V prvé roky preklína nešťastnú náhodu nahlas, neskoršie, keď ostarieva, hundre si len tak pre seba. Stáva sa detínskym, a keďže po tých dlhých rokoch, čo skúmal dverníka, pozná aj blchy v polici i jeho kožucha, prosí aj blchy, aby mu pomohli a prehovorili dverníka. Konečne mu oslabne zrak a nevie, či je vôkol neho naozaj tma, alebo či ho len klame zrak. Zato si však teraz začína uvedomovať v temnote akúsi žiaru, neuhasiteľne prenikajúcu z dverí Zákona. Teraz už nebude dlho žiť. Pred smrťou sa mu sústreďujú v hlave všetky skúsenosti celého toho času do otázky, ktorú doteraz dverníkovi nepoložil. Kývne mu, pretože sa už nemôže zdvihnúť svojím tuhnúcim telom. Dverník sa musí nad neho hlboko nakloniť, lebo výškový rozdiel sa medzi nimi značne zväčšil v neprospech človeka. „Čože by si ešte chcel vedieť?“ spytuje sa dverník, „si nenásitný.“ „Ved’ všetci chcú poznať zákon,“ povedal človek, ako je možné, že po všetky tie roky nik nepožiadala o vstup okrem mňa?“ Dverník vidí, že človek je už na konci svojej cesty, a aby jeho hlas ešte prenikol do jeho unikajúceho sluchu, zareve mu: „Tu sa nemohol povoliť vstup nikomu inému, pretože tento vchod bol určený jedine pre teba. Teraz pôjdem a zatvorím ho.“»

18. Otázka ústavnosti absentujúcej právnej úpravy náhrady za vecné bremeno podľa zákona č. 66/2009 Z. z. nie je na stole ústavného súdu prvýkrát: V roku 2019 Okresný súd Bratislava I navrhol ústavnému súdu, aby posúdil súlad zákona č. 66/2009 Z. z. s ústavnými článkami ustanovujúcimi ochranu majetku. Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 1/2020 návrh odmietol pre nesplnenie zákonom ustanovených náležitostí, pretože súd nepredložil doklad o právoplatnom prerušení konania. Na ústavný súd sa už okresný súd v predmetnej veci opätovne neobrátil.

19. V tom istom roku podal návrh na vyslovenie nesúladu § 4 zákona č. 66/2009 Z. z. s ústavou Krajský súd v Trnave. Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 24/2020 návrh odmietol ako podaný zjavne neoprávnenou osobou, pretože prípadný nález by mohol mať retroaktívne účinky na mesto ako vlastníka cesty.

20. Podstata argumentácie pléna ústavného súdu bola postavená na myšlienke, že nález ústavného súdu v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy má účinky len do budúcnosti (*ex nunc*) a spätné účinky musia mať explicitnú zákonnú oporu (ako v § 93 ods. 2 zákona o ústavnom súde). V tomto prípade súd (s ohľadom na dôvod odmietnutia jeho návrhu) pochopiteľne nový návrh rovnako nepodal.

21. Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 18/2023 návrh všeobecného súdu odmietol, a to pre nesplnenie zákonom ustanovených náležitostí. Podľa ústavného súdu sa v tomto prípade všeobecný súd len plne stotožnil s návrhom všeobecného súdu, nepridal k veci vlastnú argumentáciu a neobjasnil prejudicialitu. Hoci som výrok o odmietnutí návrhu podporil (uvažoval som, či vec nemá riešenie mimo konania pred ústavným súdom a nedostatočne odôvodnená prejudicialita), myslím si, že je na hrane prísnosti. Musím sa tiež priznať, že mi v tejto súvislosti napadá, či sa touto podporou nestávam vrtošivým Dverníkom z citovaného Kafkovho textu „Pred zákonom“ (rovnaké riadky možno nájsť aj priamo v Kafkovom Procese (SVKL, 1964, s. 197 a nasl., preložil Zoltán Rampák). Dverník býva vnímaný rozmanito, ale myslím, že môže byť vnímaný aj ako sudca

rozhodujúci o práve (porov. tiež Šimíček, V. Jak to vlastně Kafka myslel? In: Jiné právo, 4. augusta 2008: <https://jinepravo.blogspot.com/2008/08/jak-to-vlastn-kafka-myslel.html>).

22. Naše úvahy by podľa môjho názoru mali smerovať k vnímaniu konkrétnej kontroly ústavnosti ako cesty k ochrane účastníkov – občanov, k ochrane Človeka z vidieka z Kafkovej poviedky než jej vnímaniu ako akademického (profesorského) posúdenia súdneho rozhodnutia všeobecného súdu. Uvedené vyplýva aj zo skutočnosti, že všeobecný súd by mal návrh podať (II. ÚS 269/09), ak nedokáže nájsť presvedčivé argumenty pre nevyhovenie podnetu účastníka. Napokon, pripusťme tiež variant, že podnet účastníka je úplný, azda až dokonalý, a všeobecný súd už nemá k nemu čo dodať.

23. Pre úplnosť uvádzam ďalšie prípady, keď boli predmetom návrhu na posúdenie ústavným súdom povaha a osobitosti náhrady za vecné bremená zriadené osobitnými predpismi inými než zákon č. 66/2009 Z. z., pričom návrhy boli odmietnuté: (i) Ústavný súd posudzoval návrh Okresného súdu Bratislava II na nesúlad § 6 ods. 1 zákona č. 639/2004 Z. z. o Národnej diaľničnej spoločnosti a o zmene a doplnení zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 20 ods. 4 ústavy (PL. ÚS 7/2022, nedostatočné odôvodnenie návrhu), (ii) súlad § 12 ods. 6 zákona č. 110/1964 Zb. o telekomunikáciách v znení účinnom do 30. júna 2000 a súlad § 66 ods. 5 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení účinnom do 31. januára 2022 (PL. ÚS 35/2015, procesné zamietnutie), (iii) súlad § 69 ods. 10 zákona č. 656/2004 Z. z. o energetike a o zmene niektorých zákonov účinného do 31. augusta 2012 (PL. ÚS 28/05, neaplikabilita normy) či (iv) súlad § 23 ods. 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov (PL. ÚS 14/2016, PL. ÚS 15/2016, PL. ÚS 3/2022).

24. Dovolím si mestskému súdu pripomenúť, že odmietnutie v predmetnej veci nezakladá prekážku *res iudicata*. Nedávno bola opätovne na druhýkrát prijatá vec sp. zn. PL. ÚS 17/2023, ktorá bola pôvodne odmietnutá v konaní sp. zn. PL. ÚS 11/2023, pretože nebolo preukázané prerušenie konania.

25. Záver: (i) Z predloženého odlišného stanoviska predovšetkým vyplýva, že ústavná ochrana vlastníctva vyžaduje dômyselnú legislatívnu reformu zákona č. 66/2009 Z. z. (ii) Kvôli zložitosti situácie s istou opatrnosťou dodávam, že názory o jednorazovej náhrade by mohli byť predmetom prehodnotenia zo strany všeobecných súdov, keďže dlhodobým (15 rokov trvajúcim) neriešením konečného usporiadania sa vytráca zmysel a cieľ dotknutého inštitútu vecného bremena, ktorý mal byť len o dočasnom riešení. (iii) Napokon, z ústavy a zákona o ústavnom súde podľa môjho názoru možno odvodiť, že na prijatie návrhu všeobecného súdu na ďalšie konanie stačí, ak je zrejмый základ pochybností o nesúlade aplikovanej normy s ústavou.

V Košiciach 13. decembra 2023

Peter Straka
sudca