



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 42/2015-105

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka (sudca spravodajca), Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika na verejnom zasadnutí 12. októbra 2016 vo veci návrhu skupiny 47 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. Ing. Miroslavom Kadúcom, Vajanského 40, Trnava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) 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 o súlade ustanovenia § 10 ods. 5 v spojení s § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a o súlade ustanovenia § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov s čl. 20 ods. 1 až 3 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia § 10 ods. 5 druhá, tretia a štvrtá veta, § 10 ods. 9, § 10 ods. 10 prvá a tretia veta a § 10 ods. 12 prvá, druhá a štvrtá veta zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov v rozsahu, v akom sa v týchto ustanoveniach používa slovo „jednorazová“ v slovnom spojení „primeraná jednorazová náhrada“, n i e s ú v súlade s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Vo zvyšnej časti návrhu n e v y h o v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 29. júna 2015 doručený návrh skupiny 48 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov národnej rady“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) o súlade § 10 ods. 5 v spojení s § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o tepelnej energetike“) s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dodatkový protokol“) a § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy.

2. Na výzvu ústavného súdu z 9. júla 2015 právny zástupca navrhovateľov listom z 25. septembra 2015 a k nemu priloženou prílohou odobrenou podpismi 48 poslancov národnej rady odstránil nedostatky pôvodného návrhu o rozsahu referenčných noriem, ktoré majú byť dotknuté napadnutými zákonnými ustanoveniami. V priloženom zozname poslancov národnej rady pod por. č. 20 a č. 25 bola duplicitne podpísaná poslankyňa

národnej rady Lucia Žitňanská, takže celkový počet skupiny poslancov sa ustálil na počte 47 (pozri záhlavie, pozn.).

3. K namietanému nesúladu ustanovení § 10 ods. 5 v spojení s ustanoveniami § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu navrhovateľa najskôr odcitovali napadnuté zákonné ustanovenia zákona o tepelnej energetike, referenčné ustanovenia ústavy a dodatkového protokolu, poukázali na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 23/06 a v podstatnom uviedli:

«Z doslovného výkladu napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike je zrejmé, že sa týkajú zriadenia vecného bremena. V tomto ohľade pre ne platia Ústavou stanovené požiadavky pre kvalitu zásahu do vlastníckeho práva zo strany zákonodarcu vymedzené v Čl. 20 ods. 4 Ústavy. Tieto však zákonodarca dôsledne nezohľadnil...

Čl. 20 ods. 4 Ústavy stanovuje štyri kumulatívne podmienky, ktoré musia byť zachované v prípade núteného obmedzenia vlastníckeho práva:

- podmienka nevyhnutnosti,*
- podmienka existencia verejného záujmu,*
- podmienka legality,*
- podmienka poskytnutia primeranej náhrady...*

Napadnuté ustanovenia zákona o tepelnej energetike nevyhovujú poslednej z uvedených podmienok...

Ústavný súd... totiž konštantné judikuje, že posledná zmienená podmienka - primeraná náhrada - by mala byť „spravodlivá v mieste a čase vykonania zásahu do jeho vlastníctva“. Pritom dodáva, že táto náhrada by mala byť „vyvážením ujmy, ktorá nastáva v dôsledku uplatnenia zákona.“ (oboje cit.: Nález, sp. zn. PL. ÚS 17/00-63)...

Doktrína v tejto súvislosti ďalej dopĺňa, že „na rozdiel od „primeranej náhrady“, ktorá sa pri vyvlastnení poskytuje spravidla jednorazovo, pri nútenom obmedzení možno uvažovať o pravidelných platbách „primeranej náhrady“ počas trvania núteného obmedzenia.“ [DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vydanie, str. 246]...

S ohľadom na... uvedené teda podstata nesúlady napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike sústavou spočíva vo voľbe inštitútu jednorazovej náhrady zákonodarcom. Ten sa vo svetle Ústavy javí ako legislatívne opatrenie prijaté v rozpore so záujmom na zachovaní proporcionality legislatívneho zásahu dopravného postavenia dotknutých vlastníkov.»

Navrhovatelia poukázali aj na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 22/06 a v ňom citovanú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) k čl. 1 dodatkového protokolu a ďalej uviedli:

„Nútené obmedzenie vlastníckeho práva v zmysle napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike sa... vyznačuje neurčitou dobou trvania (trvať môže jeden deň, ale aj 100 rokov, pričom obmedzuje vlastníka a aj jeho právneho nástupcu eventuálne všetkých ďalších právnych nástupcov). A v tejto súvislosti nie je zákonodarcom zvolená forma náhrady v súlade s ústavnou požiadavkou primeranosti práve preto, že trvalý zásah do obsahu vlastníckeho práva je spôsobilá kompenzovať iba a len jednorázovo...

Je potrebné zdôrazniť, že výstavba verejného rozvodu tepla a ďalších zariadení s ním súvisiacich (napr. zariadení určených na ochranu verejného rozvodu či na zabránenie jeho porúch alebo havárií) je vnímaná ako permanentná stavba, pri ktorej tiež existuje odôvodnený predpoklad jej dlhodobej existencie...

Pritom poskytnutie jednorazovej náhrady pri obmedzení vlastníckeho práva, ktoré možno považovať za dlhodobé, až trvalé, je samo o sebe neprimerané. Disproporcia je tu daná nielen samotným časom, ale aj ďalšími meniacimi sa faktormi, predovšetkým ekonomickými. Výška poskytnutej jednorazovej náhrady nemôže byť v ich svetle stabilná. Je ovplyvňovaná prinajmenšom infláciou...

Napadnutá zákonná úprava teda nevytvára rovnováhu medzi subjektmi, ktoré sú napadnutými ustanoveniami dotknuté v rôznych časových obdobiach. Na druhej strane by práve mechanizmus periodicky sa opakujúcej náhrady bol spôsobilý modifikovať výšku náhrady v čase a tak vytvoriť rovnováhu medzi rôznymi vlastníkmi pri rovnakom zásahu do ich vlastníckeho práva...

Práve tento časový aspekt obmedzenia vlastníckeho práva v spojitosti s meniacimi sa ekonomickými faktormi podmieňujúcimi výšku jednorazovej náhrady zákonodarca pri

prijímaní napadnutej zákonnej úpravy ústavne relevantne nezohľadnil a zaťažil ju tak ústavne neospravedlniteľnou vadou...

Vzhľadom na vyššie uvedené možno zhrnúť, že jednorazová náhrada v zmysle napadnutých zákonných ustanovení nevyhovuje ústavnej požiadavke primeranosti, čo zakladá podľa názoru navrhovateľov nepochybný nesúlad napadnutej úrovne zákonnej regulácie s Ústavou a Dodatkovým protokolom k Dohovoru.“

4. K namietanému nesúladu ustanovení § 12 ods. 10 v spojení s ustanoveniami § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy navrhovateľa uviedli:

«Podľa § 20 ods. 1 zákona o tepelnej energetike môže odberateľ skončiť odber tepla na základe zákona alebo dohodou. Motivácie odberateľa na skončenie odberu tepla môžu byť rôzne. Aktuálnou pohnútkou je snaha o vybudovanie vlastnej domovej kotolne. Skončenie odberu tepla od doterajšieho dodávateľa je tak možné považovať za nutnú podmienku pre výstavbu efektívne využiteľnej domovej kotolne...

Ak chce odberateľ nadobudnúť vlastnícke právo (vybudovať si vlastnú domovú kotolňu) zákon o tepelnej energetike obmedzuje výkon vlastníckeho práva (resp. nadobudnutie vlastníctva) nasledujúcimi kumulatívnymi podmienkami:

a) dohodou s doterajším dodávateľom - a to iba za podmienky, ak odberateľ uhradí doterajšiemu dodávateľovi ekonomicky oprávnené náklady (tzv. odpojovací poplatok) podľa § 20 ods. 3 zákona o tepelnej energetike. Pritom podľa § 20 ods. 4 zákona o tepelnej energetike podrobnosti o ekonomicky oprávnených nákladoch, t. j. ich rozsah a spôsob ich výpočtu neustanovuje zákon, ale všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá Úrad pre reguláciu sieťových odvetví,

b) ukončením odberu tepla zo strany odberateľa - za podmienky, ak zabezpečí dodávku tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie v podiele o 20 % vyššom ako má doterajší dodávateľ tepla, a to v rámci procesu dohody s doterajším dodávateľom, podľa § 20 ods. 3 zákona o tepelnej energetike,

c) získaním kladného záväzného stanoviska obce vydaného podľa § 12 ods. 8 v spojení s § 12 ods. 9 zákona o tepelnej energetike o súlade výstavby domovej kotolne s koncepciou rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky,

d) získaním stavebného povolenia na výstavbu domovej kotolne podľa § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike. Špecifikom tohto povolenia je fakt, že doterajšiemu dodávateľovi garantuje osobitné zvýhodnené postavenie dotknutého orgánu v stavebnom konaní, ktorého stanovisko je záväzné (okrem toho môže mať zároveň aj postavenie účastníka stavebného konania)...

V zmysle Čl. 20 ods. 1 Ústavy platí, že každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Toto právo má aj odberateľ, ak sa rozhodne ukončiť svoj zmluvný vzťah s doterajším dodávateľom tepla a postaviť si vlastnú sústavu tepelných zariadení (napr. domovú kotolňu), ktorá sa stáva jeho vlastníctvom...

Právo vlastniť majetok (v tomto prípade domovú kotolňu) je však v dôsledku napadnutej zákonnej úpravy odberateľovi výrazne limitované. Vlastnícke právo, implicitne zahrňujúce aj ekonomickú dimenziu vlastnenej veci, je možné efektívne využívať len v takých prípadoch, keď je subjektu práva umožnená plnohodnotná dispozícia s predmetom vlastníckeho práva veci v súlade jeho účelom. Samotné vlastnícke právo k domovej kotolni je možné v plnej miere využívať len za predpokladu, že je umožnené odpojenie od súčasného dodávateľa tepla. Bez tejto skutočnosti nie je možné kotolňu efektívne a ekonomicky využívať, čo je situácia, ktorá v dôsledku existujúcej zákonnej úpravy, reálne nastáva. Tento, podľa názoru navrhovateľov, protiústavný stav je spôsobený § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike, ktorý stanovuje, že pri výstavbe sústavy tepelných zariadení (napr. domovej kotolne) na vymedzenom území je dodávateľ v konaní podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)... dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné (pozn. do prijatia novely zákona o tepelnej energetike z roku 2014 tomu tak nebolo). Dodávateľ tepla má súčasne postavenie účastníka konania podľa osobitného predpisu, ak sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení alebo jej časti na vymedzenom území dodávateľa zo zdroja tepla v centralizovanom zásobovaní teplom. Doterajší dodávateľ tepla tak môže svojím negatívnym (záväzným) stanoviskom znemožniť uplatňovanie § 20 zákona o tepelnej energetike napriek tomu že odberateľ splnil všetky podmienky uvedené v tomto zákonom ustanovení. Negatívne stanovisko dodávateľa môže byť priamou prekážkou vzniku vlastníckeho práva, čím konzekventne dochádza k odopretiu práva garantovaného v Čl. 20 ods. 1 Ústavy...

V zmysle Čl. 20 ods. 2 Ústavy zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok, okrem majetku uvedeného v Čl. 4 Ústavy, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon o tepelnej energetike ani žiadny iný zákon však neustanovuje, že sústava tepelných zariadení, napr. v podobe domových kotolní, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určenej právnickej osoby, naopak v druhej časti zákona upravuje podmienky podnikania v oblasti tepelnej energetiky. Táto skutočnosť zvyrazňuje predchádzajúci záver o tom, že odberateľovi tepla by mala, resp. musí byť garantovaná možnosť vzniku vlastníckeho práva k tepelnému zariadeniu...

V zmysle Čl. 20 ods. 3 Ústavy vlastníctvo zaväzuje a nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných. Novelou zákona o tepelnej energetike z roku 2014 bolo prijaté také znenie § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike, ktoré v spojení s § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike predstavuje ukážkový príklad vytvorenia možnosti na zneužívanie vlastníckeho práva zo strany doterajších dodávateľov tepla. Pritom nejde len o domnelý príklad, pretože aktuálna prax dokazuje, že sa to aj deje, a to bez regulačného rámca zabezpečujúceho rovnaké zaobchádzanie (posudzovanie)...

Napadnutá zákonná úprava vytvára právny stav, na základe ktorého má doterajší dodávateľ tepla neprímerane výhodnejšie postavenie v zmluvnom vzťahu s odberateľom ako samotný odberateľ, čo spôsobuje, že odpojenie sa od doterajšieho dodávateľa tepla je aj po splnení zákonných podmienok (§ 20 zákona o tepelnej energetike) takmer nemožné, pretože závisí výlučne na pozitívnom záväznom stanovisku doterajšieho dodávateľa v stavebnom konaní v zmysle § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike v spojení so stavebným zákonom, pričom dôvodom negatívneho stanoviska doterajšieho dodávateľa môže byť rozličná motivácia dodávateľa a odberateľa, napr. negatívny ekonomický dopad na neho samotného - čo je prirodzený dôsledok každého procesu odpojenia sa, pretože doterajší dodávateľ odpojením sa od jeho sústavy tepelných zariadení prichádza o svojich doterajších klientov - odberateľov tepla. Napadnutá právna úprava teda umožňuje doterajším dodávateľom tepla neprímerane, svojvoľne a bez toho, aby boli dodržané „odberateľove“ garancie dané mu Ústavou, zneužívať vlastnícke právo v neprospech a na úkor odberateľov tepla...

K ďalším aspektom napadnutej zákonnej úpravy, ktoré vhodným spôsobom dokresľujú jej negatívny vplyv na spoločenské vzťahy a poukazujú na jej normatívne deficity patrí aj skutočnosť, že novela zákona o tepelnej energetike v roku 2014 v podobe zákona

č. 100/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov neupravila žiadne prechodné ustanovenia vo vzťahu k procesu podľa § 20 a § 12 zákona o tepelnej energetike v dôsledku čoho došlo k zamietnutiu výstavby viacerých domových kotolní... Len na dokreslenie právnej úpravy. Samotná novela zákona o tepelnej energetike z roku 2014 obsahuje viacero deformácií v právnych vzťahoch v oblasti tepelnej energetiky. Ako príklad možno uviesť, že zákon ukladá subjektom podľa § 1 ods. 3 písm. c) zákona o tepelnej energetike viaceré povinnosti (napr. oznamovacia povinnosť podľa § 11 zákona o tepelnej energetike) v druhej časti zákona, ktorá upravuje podmienky podnikania v tepelnej energetike, hoci sú tieto subjekty vylúčené z podnikania výslovne tým istým zákonom v jeho § 1 ods. 3...

Napadnutá zákonná úprava sa podľa názoru navrhovateľov taktiež pohybuje za hranicou porušenia princípu autonómie slobodného konania subjektov práva. V praxi sa môžeme stretnúť s názormi, že napadnutá zákonná úprava zasahuje aj do zásady zmluvnej autonómie, avšak navrhovatelia, berúc na vedomie ústavnoprávnu dôležitosť a prioritu inštitútu vlastníckeho práva, identifikovali a uprednostnili tú rovinu, ktorá sa javí z hľadiska princíпов konštitucionalizmu ako viac relevantná, teda rovinu rozporu s Čl. 20 ods. 1 až 3 Ústavy...

Napriek preferencii navrhovateľov, ktorá bola zdôraznená skôr, považujú navrhovatelia za vhodné poukázať aj na ďalšie aplikačné aspekty napadnutej zákonnej úpravy, ktoré dokresľujú „kvalitu“ právnej úpravy predmetného zákona. Ako už bolo konštatované, zákon o tepelnej energetike stanovuje pre spôsob skončenia odberu tepla také podmienky, ktoré nepochybne nespravodlivo zvýhodňujú jedného z kontrahentov (dodávateľa) a mimoriadne zaťažujú druhú zmluvnú stranu (odberateľa), čím sa nepochybne vytvára nevyvážený pomer síl účastníkov zmluvy. Uvedené platí už vo vzťahu k samotnému ustanoveniu § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike, čo je zosilnené aj ustanoveniami § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike...

Taktiež praktické uplatňovanie § 20 ods. 3 zákona o tepelnej energetike vykazuje závažné nedostatky, ktoré neprimerane zvýhodňujú jednu zo zmluvných strán - doterajšieho dodávateľa. Jednak sú ekonomicky oprávnené náklady (tzv. odpojovací poplatok) vymedzené výlučne v podzákonnej norme (vyhláske Úradu pre reguláciu sieťových odvetví) a v zákone nie sú stanovené ani základné kritériá tejto povinnosti jednej zmluvnej strany,

resp. oprávnenia druhej zmluvnej strany. Zároveň, percentuálny podiel tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie nie je verejne prístupný, a to ani odberateľovi, ktorý má záujem sa odpojiť, čo ho mimoriadne znevýhodňuje už na začiatku celého procesu pri projektovaní si vlastnej sústavy tepelných zariadení, resp. zmeny v osobe dodávateľa tepla. Tieto údaje dodávateľ tepla poskytuje len Ministerstvu hospodárstva SR a Úradu pre reguláciu sieťových odvetví a sú považované za obchodné tajomstvo dodávateľa tepla, pričom Slovenská obchodná inšpekcia je tieto údaje oprávnená kontrolovať. Akým spôsobom sa táto kontrola vykonáva však nie je jasné, hoci bez splnenia podmienky uvedenej v bode 2.2 písm. b) tohto návrhu sa nemožno odpojiť, čo ponecháva odberateľa vo veľkej právnej neistote tak v súvislosti s dodržiavaním tejto zákonnej povinnosti zo strany doterajšieho dodávateľa, ako aj so zámerom vybudovať si vlastné tepelné zariadenie, ktoré by malo mať o 20 % viac tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie ako má zdroj doterajšieho dodávateľa ktorého parametre nie sú odberateľovi dostupné Navyše ak dodávateľ tepla vo svojej dodávke tepla dodáva viac ako 60 % tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie odberateľ tepla môže skončiť odber tepla len vtedy ak zabezpečí celú dodávku tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie s výnimkou tepla ktoré vzniká pri zapálení obnoviteľného zdroja energie fosílnym palivom, čiže bez znalosti tohto údajá na strane dodávateľa je odpojenie sa od terajšej sústavy tepelných zariadení nemožné...

Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti je možné zhrnúť, že ústavne garantované vlastnícke právo a s ním spojené aspekty sú v prípadoch aplikácie napadnutej zákonnej úpravy noriem zákona porušené, čím je založený nesúlاد predmetných noriem s Ústavou.»

5. Skupina poslancov národnej rady navrhuje, aby ústavný súd po prijatí jej návrhu na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

„1. Ustanovenia § 10 ods. 5 v spojení s § 10 ods. 9, § 10 ods. 10 a § 10 ods. 12 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s Čl. 20 ods. 1 v spojení s Čl. 20 ods. 4 Ústavy... a Čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru...

2. *Ustanovenia § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s Čl. 20 ods. 1 až 3 Ústavy...*“

6. Ústavný súd na neverejnom zasadnutí pléna konanom 7. októbra 2015 návrh skupiny poslancov národnej rady predbežne prerokoval a uznesením č. k. PL. ÚS 42/2015-28 rozhodol, že návrh prijíma na ďalšie konanie.

II.

Vyjadrenie odporcu, vedľajšieho účastníka a replika navrhovateľov

7. 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“) si ústavný súd listom z 28. októbra 2015 vyžiadal písomné stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“ alebo „odporca“), keďže ide o orgán verejnej moci, ktorý vydal navrhovateľmi napadnutý zákon. Ústavný súd si ďalej v súlade s § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde listom z 28. októbra 2015 vyžiadal písomné stanovisko vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“ alebo „vedľajší účastník“), zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorá je v konaní o súlade právnych predpisov podľa § 37 ods. 2 zákona o ústavnom súde vedľajším účastníkom.

8. Odporca sa k návrhu skupiny poslancov národnej rady vyjadril listom z 26. apríla 2016 (doručeným ústavnému súdu 29. apríla 2016), v ktorom k návrhu uviedol:

«Práva a povinnosti držiteľa povolenia v súvislosti s obmedzením vlastníckeho práva sú súčasťou zákona o tepelnej energetike od začiatku platnosti uvedeného zákona. Ustanovenia týkajúce sa obmedzenia vlastníckeho práva však v rámci jednotlivých novelizácií prešli rôznymi zmenami, z ktorých najvýraznejšia bola zmena novelou zákona č. 100/20014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov. Napádané znenie ustanovenia § 10 a 12 sa do právneho poriadku Slovenskej republiky dostali novelou zákona o tepelnej energetike

č. 100/2014 Z. z., ktorá bola schválená Národnou radou Slovenskej republiky 20. marca 2014 a zverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 23. apríla 2014 v čiastke č. 38. Nadobudnutie účinnosti dotknutých ustanovení bolo ustanovené na 1. mája 2014. Právna úprava bola prijatá v štandardnom legislatívnom procese.

Úmysel zákonodarcu bol pri konštruovaní predmetného ustanovenia naznačený v dôvodovej správe. Z osobitnej časti dôvodovej správy vyplýva, že „v § 10 sa spresňujú práva a povinnosti držiteľa povolenia v súvislosti so vstupom na cudzie pozemky pri výkone povolených činností. Ustanovenia sú navrhnuté v súlade so zákonom č. 251/2012 Z. z. o energetike. Úprava bola do návrhu zaradená na základe výsledkov medzirezortného pripomienkového konania.“

V súvislosti s namietanou absenciou prechodných ustanovení k právnej úprave považujeme za dôležité uviesť, že predmetná novela zákona obsahuje v čl. I päťdesiatom treťom novelizačnom bode úpravu prechodných ustanovení (§ 38a) vo vzťahu k právam a povinnostiam z novely vyplývajúcich a teda v odsekoch 2 a 3 upravuje stret dvoch právnych úprav vo vzťahu k oprávneniam k cudzím nehnuteľnostiam, obmedzeniam vlastníckeho práva ako aj spôsobu vysporiadania sa s nárokmi týkajúcimi sa náhrad za obmedzenie vlastníckeho práva.

V tejto súvislosti poukazujeme na to, že právna úprava práv a povinností k cudzím nehnuteľnostiam nie je v právnom poriadku Slovenskej republiky ojedinelá. Podobná právna úprava už v našom právnom poriadku existuje. S väčšími alebo menšími rozdielmi sú práva a povinnosti k cudzím nehnuteľnostiam upravené napríklad zákonom č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 11) alebo napríklad zákonom č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (§ 66).

Na margo uvádzame, že predmetom konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky sú napríklad tiež ustanovenia týkajúce sa obmedzenia vlastníckeho práva ustanovené § 66 ods. 5 zákona o elektronických komunikáciách vedené pod spisovou značkou PL. ÚS 35/2015. Navrhovatelia v tomto konaní namietajú predovšetkým temporálne obmedzenie na uplatnenie si nároku primeranej jednorazovej náhrady zodpovedajúcej miere obmedzenia obvyklého užívania pozemku.»

9. Vedľajší účastník listom z 9. decembra 2015 (doručeným ústavnému súdu 15. decembra 2015) k návrhu uviedol, že „sa s podaným návrhom nestotožňuje a navrhuje, aby Ústavný súd... vo svojom náleze vyslovil, že vyššie uvedené ustanovenia zákona sú v súlade s ustanoveniami Ústavy...“.

9.1 K navrhovateľmi namietanému nesúladu § 10 ods. 5 v spojení s § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona o tepelnej energetike vedľajší účastník v podstatnom uviedol, že *«inštitút jednorazovej primeranej náhrady je bežným kompenzačným nástrojom, ktorý vyplýval z právneho poriadku v minulosti ako aj súčasnosti. Uplatňuje sa predovšetkým v tzv. sieťových odvetviach a v súvislosti s výstavbou a prevádzkou infraštruktúry (elektroenergetické, plynárenské, teplárenské, vodárenské a kanalizačné zariadenia, elektronická komunikácie), ktorá je zriaďovaná prevažne za účelom uspokojovania potrieb verejného záujmu. Výroba, preprava a dodávka energií má celkom zrejme verejnoprospešný rozmer, keďže je určená za účelom uspokojovania špecifických a ničím nahraditeľných potrieb verejnosti, komunálnej a priemyselnej sféry. Potrebu zabezpečenia primeranej tepelnej pohody (počas prevažnej časti roka) a dodávky teplej úžitkovej vody možno nepochybne zaradiť medzi základné ľudské potreby civilizačnej povahy. Na území Slovenskej republiky sa pritom historicky presadil model centralizovaného zásobovania teplom, ktorý spočíva v ústrednej výrobe tepelnej energie a jej prepravy prostredníctvom diaľkových teplovodných alebo parovodných rozvodov a rôznych výmenníkových a odovzdávacích staníc, priamo k spotrebiteľom.*

Poukazujeme pritom na obdobné ustanovenia zák. č. 251/2012 Z. z. o energetike... (§ 11 ods. 5, 9, 10 a 12), zák. č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach... (§ 20 ods. 4) alebo zák. č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (§ 66 ods. 4 a 5). Obdobnú úpravu však obsahovali aj právne predpisy, ktoré tieto odvetvia regulovali v minulosti, ako napríklad zák. č. 79/1957 Zb. o výrobe, rozvode a spotrebe elektriny (elektrizačný zákon)... (§ 22 ods. 2), zák. č. 89/1988 Zb. o výrobe, rozvode a spotrebe tepla... (§ 20 ods. 5) alebo zákon č. 70/1998 Z. z. o energetike a o zmene zák. č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)... (§ 9 ods. 9).

Podnikanie v sieťových odvetviach sa vyznačuje pomerne silnou monopolizáciou na relevantnom trhu prevádzky infraštruktúry, čo vyplýva jednak z objektívnej nemožnosti vybudovania paralelných sietí, ale predovšetkým z absencie verejného záujmu na ich budovaní. Aj z tohto dôvodu je podnikanie v sieťových odvetviach podrobené pomerne prísnej regulácii, ktorú v podmienkach Slovenskej republiky vykonáva Úrad pre reguláciu sieťových odvetví na základe zák. č. 250/2012 Z. z. o reguláciách v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov.

Úlohovou regulátora je pritom spravodlivé rozdelenia zodpovednosti za úhradu relatívne vysokých nákladov vybudovania a prevádzky infraštruktúry v sieťových odvetviach medzi jednotlivé skupiny užívateľov infraštruktúry. V odvetví tepelnej energetiky Úrad pre reguláciu sieťových odvetví schvaľuje individuálne každému prevádzkovateľovi tzv. ekonomicky oprávnené náklady, ktoré možno zahrnúť do ceny tovarov a služieb v sieťových odvetviach (§ 4 vyhlášky č. 222/2013 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v tepelnej energetike v znení neskorších predpisov). Užívateľ teplárenskej infraštruktúry (koncový odberateľ tepla) teda v cene odoberaného tepla uhrádza dodávateľovi nie len cenu tepla ako komodity, ale aj pomernú časť nákladov na prevádzku, údržbu a opravy infraštruktúry slúžiacej na výrobu a distribúciu dodávaného tepla. V prípade, ak sa teplárenská infraštruktúra alebo jej časť nachádza na nehnuteľnostiach vlastníkov odlišných od samotného prevádzkovateľa infraštruktúry, v cene odoberaného tepla musia odberatelia tepla nahradiť aj náklady vynaložené na zabezpečenie užívacieho práva k cudzím nehnuteľnostiam.

Na jednej strane teda pôsobí záujem štátu na stabilných a cenovo udržateľných ekonomicky oprávnených nákladoch na výrobu a rozvod tepla (ako verejnoprospešnej činnosti) a na druhej strane, záujem vlastníkov nehnuteľností na spravodlivú kompenzáciu za obmedzenie ich vlastníckeho práva (navrhovateľmi citovaný nález spis. zn. PL. ÚS 22/06-81).

Zákon o tepelnej energetike v napadnutých ustanoveniach pomerne jednoznačne definuje potrebu kompenzácie vlastníka dotknutej nehnuteľnosti prostredníctvom primeranej náhrady, ktorej výška sa má určiť v prvom rade dohodou prevádzkovateľa infraštruktúry (držiteľa povolenia na rozvod tepla) a dotknutého vlastníka nehnuteľnosti (§ 10 ods. 5, 10 a 12 zákona o tepelnej energetike). Až následne, v prípade nedosiahnutia

dohody, môže dotknutý vlastník požiadať súd o určenie primeranej náhrady. Z uvedeného vyplýva, že napadnuté zákonné ustanovenia explicitne priznávajú vlastníčkovi nehnuteľnosti právo na primeranú náhradu nútené obmedzenie užívania nehnuteľnosti, zákonné vecné bremeno a zriadenie ochranných pásiem.

Vláda SR preto nevidí žiaden ústavnoprávny konflikt medzi zásadou primeranosti náhrady za nútené obmedzenie vlastníckeho práva a napadnutými ustanoveniami zákona o tepelnej energetike. To však pochopiteľne nevylučuje porušenie tejto ústavnej zásady pri rozhodovaní všeobecných súdov o primeranej náhrade v konkrétnom prípade mimo predmetu tohto konania.

Navrhovatelia však vo svojom podaní spochybňujú súlad spôsobu úhrady primeranej náhrady v podobe jednorazovej platby so zásadou primeranosti. Poukazujú na hrozbu disproporcie z hľadiska času a meniacich sa faktorov, predovšetkým ekonomických: „Výška poskytnutej jednorazovej náhrady nemôže byť v ich svetle stabilná. Je ovplyvňovaná prinajmenšom infláciou“ (bod 18 návrhu).

Vláda SR však považuje túto otázku za čisto ekonomickú a nie právnu, tobôž nie ústavnoprávnu. Moderné nástroje oceňovania nehnuteľností, podnikov a tiarch na nich viaznucích totiž poskytujú dostatočný priestor pre správny odhad miery obmedzenia vlastníka nehnuteľnosti v dôsledku výkonu oprávnení držiteľa povolenia na rozvod tepla, a to vrátane zohľadnenia budúceho vývoja ekonomiky a ceny nehnuteľností. Umožňujú teda pomerne presne určiť jednorazovú a primeranú náhradu vo svetle rôznych okolností a rôzneho typu nehnuteľnosti. Jednorazová povaha primeranej náhrady preto nemôže byť ipso facto považovaná za neprípustnú z hľadiska dodržania zásady primeranosti núteného obmedzenia vlastníckeho práva.

Dôvody, pre ktoré zákonodarca pristúpil k definovaniu tejto primeranej náhrady ako jednorazovej, možno pritom vidieť najmä v potrebe zabezpečenia stability a primeranosti nákladov prevádzky teplárenskej infraštruktúry znášaných zo strany jej užívateľov (odberateľov tepla). Prípadný neočakávaný nárast takýchto nákladov v dôsledku náhlejšej zmeny ekonomických parametrov vstupujúcich do výpočtu primeraných náhrad sa za obmedzenia v užívaní cudzích nehnuteľností môžu ovplyvniť schopnosť užívateľov infraštruktúry podieľať sa na spravodlivom rozdelení bremena nákladov.

Problematika primeraných náhrad za obmedzenia v užívaní nehnuteľností a zriadení zákonných vecných bremien boli doposiaľ predmetom viacerých súdnych konaní, hoci namietanému ústavnoprávnemu konfliktu jednorazovej povahy primeraných náhrad so zásadou proporcionality sa slovenské sudy výslovne nevenovali v žiadnej známej kauze.

Vláda SR si v tejto súvislosti dovoľuje poukázať na uznesenie Ústavného súdu SR spis. zn. IV. ÚS 227/2012-19, v ktorom sa ústavný súd okrajovo venoval aj jednorazovej primeranej náhrade za zriadenie vecného bremena k pozemku zastavanému stavbou bytového domu v zmysle zák. č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov; z odôvodnenia uznesenia vyplýva: „Krajský súd sa v súvislosti s otázkou rozhodovania o náhrade za nútené obmedzenie vlastníckeho práva súčasne zaoberal otázkou, či táto náhrada má (musí mať) charakter opakujúceho sa plnenia, resp. či ide (môže ísť) o jednorazovú náhradu, pričom dospel k záveru, že v predmetnej veci ide o finančnú náhradu za vznik vecného bremena, ktorá je jednorazovou náhradou (tak ako to podľa krajského súdu vyplýva napr. z § 135c ods. 3 Občianskeho zákonník a zo sťažovateľom predloženého rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky spis. zn. 4Cdo 89/2008 vo veci vecného bremena). Ústavný súd považuje tento záver krajského súdu za ústavne udržateľný.“

Ústavný súd SR sa otázky jednorazových primeraných náhrad dotkol aj v uznesení spis. zn. PL. ÚS 28/05, v ktorom z ústavného hľadiska nijak nespochybnil jednorazovú povahu primeraných náhrad.

Pomerne ustálená rozhodovacia prax slovenských, prípadne českých súdov panuje ohľadne posúdenia povahy primeraných náhrad za zriadenie zákonných vecných bremien (dnes § 10 ods. 9 zákona o tepelnej energetike) ako jednorazového plnenia, ktorým sa však nevyčerpávajú všetky nároky vlastníka dotknutej nehnuteľnosti voči oprávnenému zo zákonného vecného bremena. Najvyšší súd SR v rozsudku spis. zn. 4Cdo 89/2008 uvádza: „Na doplnenie však považuje za potrebné uviesť, že ak by zákony týkajúce sa odvetvia energetiky, priznávajúce oprávnenia k cudzím nehnuteľnostiam v prospech vlastníkov a prevádzkovateľov energetických zariadení (napr. oprávnenie stavať na cudzích nehnuteľnostiach stavby elektrického vedenia, odstraňovať stromy a pod.) a ukladajúce vlastníkom nehnuteľností povinnosť strpieť výkon týchto oprávnení, t. j. upravujúce tzv. zákonné vecné bremená (zákonné obmedzenia vlastníckeho práva), neriešili zároveň

poskytovanie náhrad za vzniklé zákonné vecné bremená, bolo by možné odvodiť poskytnutie týchto náhrad priamo z čl. 20 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, resp. aj z § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka, ktorý je však len zopakovaním obsahu uvedenej ústavnej normy... Právny záver o nemožnosti priznať náhradu za zákonné vecné bremeno, ak tento nárok podľa elektrizačného zákona zanikol alebo ak vo forme opakujúceho sa plnenia (renty) ani nevznikol, však neznamená úplnú bezplatnosť obmedzení vlastníckeho práva vyplývajúcich z vecného bremena. Na existujúce práva a povinnosti zo zriadeného vecného bremena sa treba pozerat' podľa zásady nepravej retroaktivity, to znamená, že nevyplývajú z právnej úpravy, na základe ktorej vznikli ale zo súčasnej zákonnej úpravy zákonných vecných bremien. Vecné bremená zriadené na základe zákona (teda nielen podľa spomínaných energetických zákonov) majú špecifický režim upravený verejnoprávnymi predpismi, na základe ktorých boli zriadené. Aj keď majú nesporný verejnoprávny prvok daný spôsobom ich vzniku a účelom, ktorému slúžia, nemožno prehliadať, že majú aj významný prvok súkromnoprávny. Občianske právo definuje vecné bremeno ako práva niekoho iného než vlastníka veci, ktoré ho obmedzuje tak, že je povinný niečo trpieť, niečoho sa zdržať alebo niečo konať. Tzv. zákonné vecné bremená tento charakter majú tiež. Ich režim ale nie je celkom totožný s režimom zmluvných vecných bremien, lebo sa riadi špeciálnou úpravou právnych predpisov, ktoré upravujú činnosti, na ktorých prevádzkovanie vznikli. Nejde ale o úpravu komplexu, ktorá by vylučovala použitie všeobecnej úpravy občianskeho práva o vecných bremenách. Preto pokiaľ tieto špeciálne predpisy nemajú zvláštnu úpravu, riadi sa ich režim všeobecnou občianskoprávnou úpravou. To potom znamená, že ak špeciálne predpisy zákonných vecných bremien neupravujú náhrady súvisiace s ich výkonom, treba použiť úpravu súkromnoprávnu. Z ustanovenia § 151n ods. 3 Občianskeho zákonníka vyplýva, že nositeľ oprávnení z vecného bremena je povinný znášať primerané náklady na zachovanie (údržbu) veci zaťaženej vecným bremenom a na jej opravu. Zásadne teda nemožno užívať vecné bremeno celkom bezplatne, ale za odplatu, ktorá zahŕňa výdavku spojené so zachovaním veci a s jej opravami (porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky spis. zn. PL. ÚS 25/04 z 25. januára 2005 publikovaný v Zbierke nálezov a uznesení zväzok 36, ročník 2005 – I. diel pod č. 14, dostupný aj na <http://nalus.usoud.cz>). Vpreskúmanej veci však aplikácia § 151n ods. 3 občianskeho zákonníka neprichádzala do úvahy, pretože nárok vyplývajúci z tohto ustanovenia (vychádzajúc zo skutkových

okolností vymedzených v žalobe) sa predmetom konania nestal. “ Obdobné závery vyplývajú aj z rozsudku Nejvyššího soudu České republiky spis. zn. 22Cdo 1357/2009.

Znamená to, že ani jednorazovú primeranú náhradu za zriadenie vecných bremien v zmysle § 10 ods. 9 a 10 zákona o tepelnej energetike nemožno považovať za vyčerpávajúcu z hľadiska nárokov povinného z vecného bremena. Ten je oprávnený požadovať od nositeľa práv z vecného bremena aj náhradu primeraných nákladov na zachovanie (údržbu) vecí zaťaženej vecným bremenom a na jej opravy (§ 151n ods. 3 Občianskeho zákonníka).».

9.2 K navrhovateľmi namietanému nesúladu § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 až 4 zákona o tepelnej energetike vedľajší účastník ďalej uviedol, že «sa s tvrdeniami navrhovateľov nestotožňuje a poukazuje na hrubé nepochopenie problematiky ochrany záujmov sledovaných osobitnými predpismi v rámci stavebného konania zo strany navrhovateľov. V zmysle § 126 ods. 1 zák. č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov... „Ak sa konanie podľa tohto zákona dotýka záujmov chránených predpismi o ochrane zdravia ľudu, o utváraní a ochrane zdravých životných podmienok... o energetike, o tepelnej energetike, o elektronických komunikáciách, o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách, o civilnej ochrane, o inšpekcii práce a o štátnej geologickej správe, rozhodne stavebný úrad na základe záväzného stanoviska dotknutého orgánu podľa § 140a, ktorý uplatňuje požiadavku podľa osobitných predpisov.“

Záväzným stanoviskom dotknutého orgánu je pritom „stanovisko, vyjadrenie, súhlas, alebo iný správny úkon dotknutého orgánu, uplatňujúceho záujmy chránené osobitnými predpismi, ktorý je ako záväzné stanovisko upravený v osobitnom predpise“ (§ 140b ods. 1 stavebného zákona).

Zákonodarca označil za jedného z mnohých dotknutých orgánov aj dodávateľa, na ktorého vymedzenom území sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení (t. j. ďalšie teplárenské zariadenia). Konal tak plne v intenciách ustanovenia § 140a ods. 1 písm. c) stavebného zákona, podľa ktorého je dotknutým orgánom vlastník sietí a zariadení technického vybavenia územia a iná právnická osoba, ak to ustanovuje osobitný predpis. Polemizovať možno pritom o správnosti použitia pojmu dodávateľ namiesto pojmu držiteľ

povolenia na rozvod tepla (v § 12 ods. 10), s obsahového hľadiska však ide o jednu a tú istú osobu (dodávateľom je podľa § 2 písm. d) zákona o tepelnej energetike „fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je držiteľom povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla alebo sa na ňu vzťahuje oznamovacia povinnosť podľa § 11 a ktorá dodáva teplo odberateľovi“).

Pre úplnosť je potrebné dodať, že s dodávateľom tepla sa ako s dotknutým orgánom konalo aj pred účinnosťou novely zákona o tepelnej energetike prijatej zák. č. 100/2014 Z. z, na ktorú poukazujú navrhovatelia ako na predpis, ktorý mal výrazne posilniť postavenie dodávateľov na úkor práv potenciálnych vlastníkov bytových a domových kotolní. Z priloženého usmernenia Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR zo dňa 11.06.2012 jednoznačne vyplýva, že dodávateľ mal postavenie vlastníka sietí a zariadenia technického vybavenia územia aj pred účinnosťou predmetnej novely (t.j. pred 01.05.2014)...

V tejto súvislosti je však dôležité poukázať na to, že z vyššie uvedených ustanovení stavebného zákona, ale najmä z ustálenej rozhodovacej praxe súdov, jednoznačne vyplýva, že dotknuté orgány sú pri výkone pôsobnosti dotknutých orgánov povinné sledovať výhradne len verejné záujmy, a to „v rozsahu svojej pôsobnosti ustanovenej osobitným predpisom“ (§ 140b ods. 2 stavebného zákona).

Najvyšší súd SR v rozsudku spis. zn. 5Sžp/21/2013 uvádza: „Postavenie dotknutého orgánu v konaní podľa stavebného zákona (vyplývajúce z citovaných ustanovení stavebného zákona) mu prisudzuje odlišné oprávnenia ako účastníkom konania najmä s ohľadom na skutočnosť, že dotknutý orgán v konaní nepresadzuje svoje subjektívne práva, právne záujmy, ani sa nekoná o jeho právnych povinnostiach. Treba zdôrazniť, že dotknuté orgánu nepredkladajú záväzné stanoviská týkajúce sa ich subjektívnej právnej sféry, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu. Verejný záujem predstavuje istý protiklad k záujmu súkromnému, jedná sa o určitý všeobecne prospešný stav, cieľ, ktorý treba chrániť a rešpektovať.“

Dodávateľ tepla (držiteľ povolenia na rozvod tepla) je preto oprávnený vykonávať svoju pôsobnosť ako dotknutý orgán v stavebnom konaní len v rozsahu, v ako mu práv podávať záväzné stanoviská vyplýva z osobitného predpisu, t. j. len v rozsahu, v akom majú

jeho stanoviská, vyjadrenia či súhlas záväznú povahu v zmysle zákona o tepelnej energetike. Ide pritom výlučne len o tieto prípady:

a) Povoľovanou stavbou sa zasahuje do ochranných pásiem sústavy tepelných zariadení, ktorú dodávateľ prevádzkuje; zákon v tomto prípade podmieňuje stavebné práce a iné zásahy v ochranných pásmach predchádzajúcim súhlasom držiteľa povolenia na rozvod tepla (§ 36 ods. 7 a 8 zákona o tepelnej energetike);

b) Povoľovanou stavbou sa zasahuje priamo do zariadení tvoriacich sústavu tepelných zariadení; zákon vyžaduje súhlas dodávateľa s takýmito zásahmi (§ 22 ods. 3 zákona o tepelnej energetike).

V žiadnom inom prípade a zo žiadnych iných dôvodov nie je dodávateľ (držiteľ povolenia na rozvod tepla) oprávnený vykonávať pôsobnosť dotknutého orgánu v stavebnom konaní. Zákonodarca mu teda takéto postavenie priznal s cieľom ochrany bezpečnosti a prevádzkovej schopnosti infraštruktúry, prostredníctvom ktorej sú tepelnou energiou zásobovaní viacerí odberatelia. Možno totiž odôvodnene predpokladať, že ak sa povoľovanou stavbou (napr. domovej kotolne) zasiahne do technológie slúžiacej na zásobovanie verejnosti tepelnou energiou, môže tým byť ovplyvnená samotná bezpečnosť prevádzky teplárenskej infraštruktúry.

Vláda SR ďalej poukazuje na to, že v praxi vykonávajú pôsobnosť dotknutých orgánov v stavebnom konaní dva typy orgánov. Prevažne ide o orgány verejnej správy, v pôsobnosti ktorých je ochrana určitých verejných záujmov ako napríklad ochrana verejného zdravia, životného prostredia a pod. Za dotknuté orgány sú však považovaní aj samotní vlastníci, resp. prevádzkovatelia infraštruktúry slúžiacej verejnosti (§ 140a ods. 1 písm. c) stavebného zákona), a to najmä z dôvodu, že tieto osoby majú zo svojej praktickej činnosti najlepšie vedomosti o type, povahe, rozsahu a umiestnení infraštruktúry, za bezpečnosť a spoľahlivosť prevádzky, ktorej spravidla aj zodpovedajú.

Z tohto dôvodu je v postavení dotknutého orgánu s právom podávania záväzných stanovísk nielen príslušný dodávateľ tepla (držiteľ povolenia na rozvod tepla), ale aj prevádzkovatelia elektrizačných sústav (§ 43 ods. 14 zák. č. 251/2012 Z. z.) a plynárenských sietí (§ 79 ods. 6 zák. č. 251/2012 Z. z.), prevádzkovatelia verejných vodovodov a kanalizácií (§ 19 ods. 6 a § 27 ods. 3 zák. č. 442/2002 Z. z.) či prevádzkovatelia elektronických komunikácií (§ 68 zák. č. 351/2011 Z. z.). Ich pôsobnosť ako dotknutých

orgánov sa spravidla obmedzuje len na udeľovanie súhlasu na zásahy v ochranných pásmach a na samotných zariadeniach, t. j. rovnako ako v prípade dodávateľa tepla.

Vláda SR preto považuje argumenty navrhovateľov za účelové s cieľom znemožniť dodávateľom (držiteľom povolenia na rozvod tepla) posudzovať stavebné zámery zasahujúce do infraštruktúry, za ktoré nesú zodpovednosť. Účelové sú však aj tvrdenia o prekážke vzniku vlastníckeho práva k bytovej alebo domovej kotolni len na báze negatívneho záväzného stanoviska dodávateľa. V rámci koncentračnej zásady, ktorou sa spravuje stavebné konanie, podliehajú totiž aj záväzné stanoviská prevádzkovateľov infraštruktúry prieskumu zo strany „nadriadených orgánov“ (§ 140b ods. 5 stavebného zákona).

Z ustanovenia § 136 ods. 3 stavebného zákona pritom vyplýva: „Ak vznikol rozpor v dôsledku záväzného stanoviska vlastníka sietí a zariadení technického vybavenia územia, ktorý je dotknutým orgánom podľa § 140a ods. 1 písm. c), je na účely riešenia rozporov nadriadeným orgánom ministerstvo, do pôsobnosti ktorého patrí vlastník sietí a zariadení“ Vo vzťahu k dodávateľom tepla je takýmto orgánom Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky (§ 6 písm. c) zák. č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov), ktoré pôsobnosť „nadriadeného orgánu“ voči dodávateľom tepla v praxi riadne vykonáva. V žiadnom prípade preto nemožno prisvedčiť argumentom navrhovateľov o schopnosti dodávateľov samotných, zabrániť povoleniu výstavby novej domovej alebo bytovej kotolne.

Tvrdenia navrhovateľov o ústavnej neudržateľnosti postavenia dodávateľov tepla ako dotknutých orgánov preto vláda SR považuje za irelevantné a takéto postavenie dodávateľov tepla za plne súladné s ústavnými princípmi a korešpondujúce so zavedenou praxou. Vláda SR sa domnieva, že vylúčením prevádzkovateľov teplárenskej infraštruktúry z komplexného posúdenia dopadov stavby na verejné záujmy, by sa stavebníci domových kotolní (práve naopak) dostali do výhodnejšej pozície v porovnaní so stavebníkmi zasahujúcimi do infraštruktúry elektroenergetickej, plynárenskej alebo vodárenskej. Právo vybudovať a vlastniť domovú kotolňu nemožno vnímať absolútne, ale v kontexte záujmov chránených stavebným zákonom a osobitnými predpismi (§ 126 ods. 1 stavebného zákona), komplexne posudzovanými v stavebnom konaní.

Uvedené pochopiteľne nevyklučuje prípadný exces dodávateľa tepla pri výkone pôsobnosti dotknutého orgánu v stavebnom konaní, napríklad v podobe uplatňovania aj iných požiadaviek v rámci výkonu pôsobnosti dotknutého orgánu než vyplývajú z verejného záujmu. Ten je však preskúmateľný jednak v rámci koncentračnej zásady zo strany „nadriadeného orgánu“, ale tiež prostredníctvom riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov v stavebnom konaní vrátane súdneho prieskumu. Hrozba zneužitia zákonného oprávnenia ani samotná skúsenosť navrhovateľov nemôže sama o sebe založiť rozpor s Ústavou SR.

Navyše prípadné vyslovenie rozporu ust. § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike s Ústavou SR by z formálnoprávneho hľadiska nevedlo k žiadnym právnym následkom, nakoľko postavenie dodávateľa (držiteľa povolenia na rozvod tepla) ako dotknutého orgánu v stavebnom konaní možno spoľahlivo vyvodit' už z vyššie uvedených stanovení § 36 ods. 7 a 8 a § 22 ods. 3 zákona o tepelnej energetike. Formuláciu ust. § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike je preto potrebné chápať len ako zdôraznenie postavenia dodávateľa tepla v rámci stavebného konania, t. j. ako vlastníka sietí a zariadení technického vybavenia územia (§ 140 ods. 1 písm. c) stavebného zákona).».

9.3 V neposlednom rade vedľajší účastník reagoval na tvrdenia navrhovateľov uvedené v bode 33 návrhu, v ktorých navrhovatelia vidia neprimerané zvýhodnenie dodávateľov oproti odberateľom, a to z dôvodu absencie informácií o podieloch výroby tepla z obnoviteľných zdrojov energie. «*Stanovenie preferencie využívania tepla z obnoviteľných zdrojov považuje vláda SR za prípustné v kontexte medzinárodných záväzkov a záväzkov Slovenskej republiky vyplývajúcich z práva Európskej únie. V zmysle čl. 3 ods. 1 (v spojení s prílohou č. 1) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/28/ES z 23. apríla 2009 o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie a o zmene a doplnení a následnom zrušení smerníc 2001/77/ES a 2003/30/ES (Ú. v. EÚ L 140, 05.06.2009) je Slovenská republika povinná zabezpečiť, aby podiel energie z obnoviteľných zdrojov energie na hrubej konečnej energetickej spotrebe (vrátane spotreby tepla) v roku 2020 predstavoval najmenej 14%. Jedným z opatrení na realizáciu tohto cieľa je aj zabezpečenie čo najvyššieho podielu využívania obnoviteľných zdrojov na účely vykurovania a dodávky teplej úžitkovej vody. Preto ak súčasný dodávateľ tepla využíva*

obnoviteľné zdroje v určitom pomere, je žiaduce umožniť odpojenie a vybudovanie novej kotolne len za predpokladu zabezpečenia vyššieho pomeru využívania obnoviteľných zdrojov energie.

Podľa názoru vlády SR je možné získať informáciu o pomere využívania obnoviteľných zdrojov energie v energetickom mixe toho - ktorého dodávateľa tepla prostredníctvom využitia práva na informácie v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov. Domnievame sa, že otázka podielu obnoviteľných zdrojov energie pri výrobe tepla nemôže byť predmetom obchodného tajomstva, ktoré by bránilo Úradu pre reguláciu sieťových odvetví sprístupniť takúto informáciu, a to s poukazom na otázky týkajúce sa životného prostredia podľa § 10 ods. 2 písm. a) a b) cit. zákona. Preto aj zmienené argumenty navrhovateľov nepovažujeme za relevantné.

V zmysle čl. 20 ods. 3 Ústavy SR: „Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredia nad mieru ustanovenú zákonom“ Podriadenie procesu povoľovania výstavby domových a bytových kotolní riadnemu stavebnému konaniu je možné považovať za opatrenie, ktorého cieľom je predchádzať výstavbe a užívaniu takých stavieb, ktoré budú neprimerane zasahovať do práv a právom chránených záujmov iných vrátane odberateľov, ktorí zostávajú naďalej pripojení k infraštruktúre doterajšieho dodávateľa.»

10. Následne ústavný súd zaslal listom z 3. mája 2016 doručené vyjadrenia odporcu a vedľajšieho účastníka právnomu zástupcovi navrhovateľov s tým, že má možnosť sa s týmito vyjadreniami oboznámiť a zaujať k nim stanovisko. Právny zástupca navrhovateľov sa vyjadril listom z 20. júna 2016, v ktorom okrem už uvedeného (body 3 a 4) rozporoval niektoré odporcom a vedľajším účastníkom vyslovené názory.

V súvislosti s namietaným nesúlalom ustanovení § 10 ods. 5 v spojení s ustanoveniami § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona o tepelnej energetike (bod 3) ďalej okrem iného uviedol, «že vláda nepopiera existenciu konfliktu medzi verejnoprávnym záujmom

a súkromnoprávnym záujmom, priam naopak, sama ho priznáva. Vyriešenie tohto konfliktu aplikovaním testu proporcionality, a teda zodpovedanie otázky či napadnutá právna úprava nastoľuje či nenastoľuje „spravodlivú rovnováhu“ by malo byť práve predmetom konania pred Ústavným súdom. Skutočnosť, že koncept jednorazových primeraných náhrad ešte nebol podrobený ústavnému testu proporcionality explicitne konštatuje aj vláda Slovenskej republiky... Vláda Slovenskej republiky ďalej tvrdí, že potenciálne porušovanie ústavnej zásady primeranosti náhrady za nútené obmedzenie vlastníckeho práva môže nastať v konkrétnom prípade pri rozhodovaní všeobecných súdov, avšak popiera kauzálnu súvislosť medzi takýmito prípadmi a napadnutou právnou úpravou... Vláda taktiež argumentuje..., že náhrada za nútené obmedzenie vlastníckeho práva vzniká primárne v režime dohody medzi prevádzkovateľom a vlastníkom dotknutej nehnuteľnosti, a až v prípade nedosiahnutia tejto dohody nastupuje určenie výšky primeranej náhrady súdom. Podstatné však je, že aj primárny režim - dohoda - sa realizuje v rovnakom právnom rámci. Inak vyjadrené, napadnutá právna úprava sa v rovnakej miere vzťahuje aj na proces dohody, aj v tomto prípade je moderačný priestor subjektov dohody výrazným spôsobom zúžený, keďže sa môže ex lége dohodnúť len náhrada jednorazovej povahy... Nevhodným sa javí byť aj vylúčenie ekonomických argumentov z posudzovaného rámca...».

V súvislosti s napadnutými ustanoveniami § 12 ods. 10 v spojení s ustanoveniami § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike okrem iného uviedol, že *„výrobcovia resp. dodávateľia tepla vo svojich záväzných stanoviskách zvyknú argumentovať (spravidla s pozitívnym výsledkom v prospech výrobcov, resp. dodávateľov) najmä tým, že z hľadiska záujmov, ktoré chráni zákon o tepelnej energetike nie je realizácia takýchto stavieb (domových kotolní) vo verejnom záujme... Ďalšou zákonnou podmienkou, ktorá sa v praxi ukazuje ako prekážka (praktická implikácia napadnutej právnej úpravy), je požiadavka na dosiahnutie dohody s doterajším dodávateľom tepla. Zjednodušene. Dodávateľ tepla má tendenciu (a ekonomickú motiváciu - stratil by odberateľov) odmietať akúkoľvek dohodu...“.*

V závere právny zástupca navrhovateľov navrhol vyžiadať si „nové“ stanovisko vedľajšieho účastníka, ktoré zdôvodnil iba tým, že medzičasom došlo k výmene ministra

spravodlivosti Slovenskej republiky, pričom súčasná ministerka je súčasne jedným zo signatárov podaného návrhu.

11. Odporca a vedľajší účastník v tomto konaní vyslovili súhlas s upustením od ústneho pojednávania, právny zástupca navrhovateľov na uskutočnení ústneho pojednávania trval.

12. Dňa 12. októbra 2016 sa vo veci uskutočnilo verejné ústne pojednávanie, ktorého sa zúčastnil právny zástupca navrhovateľov, odporca ani vedľajší účastník sa nezúčastnili. Právny zástupca navrhovateľov vo svojom vystúpení zosumarizoval podaný návrh a obsah svojho stanoviska k vyjadreniam odporcu a vedľajšieho účastníka.

III.

Platná právna úprava

A. Pramene vnútroštátneho práva

Ústava Slovenskej republiky

Článok 20

(1) Každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva.

(2) Zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike.

(3) Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie

poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.

(4) 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.

(5) Iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.

Zákon o tepelnej energetike

§ 10

(5) Ak vznikne vlastníkovi nehnuteľnosti v dôsledku výkonu práv držiteľa povolenia alebo ním poverenej osoby podľa odseku 1 škoda, má nárok na jej náhradu podľa Občianskeho zákonníka. Ak je vlastník nehnuteľnosti obmedzený pri obvyklom užívaní nehnuteľnosti, má nárok na primeranú jednorazovú náhradu za nútené obmedzenie užívania nehnuteľnosti, ak sa neposkytuje jednorazová náhrada podľa odseku 9 alebo odseku 12. Nárok na primeranú jednorazovú náhradu za nútené obmedzenie užívania nehnuteľnosti možno uplatniť u držiteľa povolenia alebo ním poverenej osoby do šiestich mesiacov odo dňa, keď sa o tom vlastník dozvedel, najneskôr však do jedného roka od vzniku núteného obmedzenia užívania nehnuteľnosti, inak právo vlastníka na primeranú jednorazovú náhradu za nútené obmedzenie užívania nehnuteľnosti zaniká. Ak sa držiteľ povolenia a vlastník nehnuteľnosti na výške primeranej jednorazovej náhrady nedohodnú, každý z nich môže podať súdu návrh na rozhodnutie o výške primeranej jednorazovej náhrady do šiestich mesiacov odo dňa uplatnenia si nároku u držiteľa povolenia.

(9) 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, okrem výmery, za ktorú vlastníkovi patrí primeraná jednorazová náhrada podľa odseku 12.

(10) Nárok na primeranú jednorazovú náhradu za uplatnenie zákonného vecného bremena možno uplatniť u držiteľa povolenia do šiestich mesiacov odo dňa, keď sa vlastník nehnuteľnosti o uplatnení zákonného vecného bremena držiteľom povolenia dozvedel, najneskôr však do jedného roka odo dňa uplatnenia zákonného vecného bremena držiteľom povolenia a pri zákonných vecných bremenách podľa odseku 1 písm. d) a e) odo dňa vykonania zápisu vecného bremena do katastra nehnuteľností, inak právo na primeranú jednorazovú náhradu za uplatnenie zákonného vecného bremena držiteľom povolenia zaniká. Držiteľ povolenia je povinný písomne oznámiť vlastníčkovi nehnuteľnosti vykonanie zápisu vecného bremena do katastra nehnuteľností. Ak sa držiteľ povolenia a vlastník nehnuteľnosti na výške primeranej jednorazovej náhrady nedohodnú, každý z nich môže podať súdu návrh na rozhodnutie o výške primeranej jednorazovej náhrady do šiestich mesiacov odo dňa uplatnenia si nároku u držiteľa povolenia.

(12) Za nútené obmedzenie vlastníka pozemku v užívaní pozemku v ochrannom pásme podľa § 36 zriadenom po 1. máji 2014 je držiteľ povolenia povinný vyplatiť vlastníčkovi pozemku primeranú jednorazovú náhradu zodpovedajúcu miere obmedzenia obvyklého užívania pozemku. Nárok na primeranú jednorazovú náhradu si musí vlastník pozemku uplatniť u držiteľa povolenia do šiestich mesiacov odo dňa, keď sa o nútenom obmedzení užívania pozemku dozvedel, najneskôr však do jedného roka odo dňa núteného obmedzenia užívania pozemku, inak právo na primeranú jednorazovú náhradu zanikne. Držiteľ povolenia je povinný písomne oznámiť vlastníčkovi pozemku vykonanie zápisu vecného bremena do katastra nehnuteľností. Ak sa držiteľ povolenia a vlastník pozemku na výške primeranej jednorazovej náhrady nedohodnú, každý z nich môže podať súdu návrh na rozhodnutie o výške primeranej jednorazovej náhrady do šiestich mesiacov odo dňa uplatnenia si nároku u držiteľa povolenia.

§ 12

(9) Na vydanie záväzného stanoviska obce podľa odseku 8 sa vzťahujú ustanovenia odsekov 2 až 7.

(10) Pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území je dodávateľ v konaní podľa osobitného predpisu dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné. Dodávateľ tepla má súčasne postavenie účastníka konania podľa osobitného predpisu, ak sa

povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení alebo jej časti na vymedzenom území dodávateľa zo zdroja tepla v centralizovanom zásobovaní teplom.

§ 20

(3) Skončiť odber tepla môže odberateľ aj dohodou s dodávateľom, ak odberateľ uhradí dodávateľovi ekonomicky oprávnené náklady vyvolané odpojením odberateľa od sústavy tepelných zariadení dodávateľa. Ak dodávateľ tepla vo svojej dodávke tepla dodáva viac ako 10 % a menej ako 60 % tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie, odberateľ tepla môže skončiť odber tepla len vtedy, ak zabezpečí dodávku tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie v podiele o 20 % vyššom ako má súčasný dodávateľ tepla. Ak dodávateľ tepla vo svojej dodávke tepla dodáva viac ako 60 % tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie, odberateľ tepla môže skončiť odber tepla len vtedy, ak zabezpečí celú dodávku tepla, vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie s výnimkou tepla, ktoré vzniká pri zapálení obnoviteľného zdroja energie fosílnym palivom.

(4) Rozsah ekonomicky oprávnených nákladov vyvolaných odpojením sa odberateľa alebo konečného spotrebiteľa od sústavy tepelných zariadení dodávateľa a spôsob ich výpočtu ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá úrad.

B. Pramene medzinárodného práva

Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Podľa čl. 1 dodatkového protokolu:

„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.

Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.“

Právo pokojne užívať svoj majetok podľa case-law Európskeho súdu pre ľudské práva

13. Case-law ESLP možno rozdeliť na dve podskupiny – staršiu, ktorá zahŕňa podmienky ochrany majetku každého vlastníka, a novšiu, ktorá sa rozvinula na sklonku 20. storočia po páde socialistických režimov v súvislosti s obnovou súkromného vlastníctva a ktorá ustanovuje podmienky ochrany nadobúdania a znovu nadobúdania majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

14. Nadobúdanie majetku podlieha ochrane podľa zásad formulovaných ESLP:

- Pozbavenie vlastníctva alebo iného vecného práva je v podstate jednorazovým aktom, nezakladá pretrvávajúcu situáciu pozbavenia práva (Case of Malhous v. the Czech Republic [GC]. Rozsudok z 13. 12. 2000 k sťažnosti č. 33071/96);

- Článok 1 dodatkového protokolu nezaručuje právo na získanie majetku (Marckx Case, séria A, č. 31; Van der Musselle Case, séria A, 1983, č. 70; Slivenko and Others v. Latvia [GC], rozsudok z 23. 1. 2002 k sťažnosti č. 48321/99, bod 121);

- Sťažovateľ môže namietat' porušenie čl. 1 dodatkového protokolu, iba ak sa napadnuté rozhodnutia týkajú jeho „majetku“. „Majetkom“ podliehajúcim ochrane čl. 1 dodatkového protokolu môžu byť „majetky existujúce“ alebo majetkové hodnoty vrátane pohľadávok, o ktorých sťažovateľ môže tvrdiť, že má aspoň legitímnu nádej na ich zhmotnenie. Pojem „legitímna nádej“ ESLP použil prvýkrát vo veci *Pine Valley Developments and Others v. Ireland*. (séria A, č. 222, s. 23, bod 51). Rozvinul ho vo veci *Stretch v. the United Kingdom* (rozsudok z 24. 6. 2003 k sťažnosti č. 44277/98, bod 35) a *Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium* (séria A, 1995, č. 332, s. 21, bod 31). Naopak, za „majetok“ podľa čl. 1 dodatkového protokolu sa nepokladá nádej na uznanie bývalého vlastníckeho práva, ktorého výkon už dlho nie je efektívny, ani podmienená pohľadávka, ktorá je premlčaná pre nesplnenie podmienky (Case of Prince Hans-Adam II of Lichtenstien v. Germany [GC] rozsudok z 12. 7. 2001 k sťažnosti č. 42527/98, body 82 a 83; Case of Gratzinger and Gratzingerová v. the Czech Republic [GC] rozsudok z 10. 7. 2002 k sťažnosti č. 39794/98, bod 69);

- Článok 1 dodatkového protokolu nemožno interpretovať ako ukladajúci zmluvným štátom povinnosť vydať majetok, ktorý nadobudli pred ratifikáciou Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Článok 1 dodatkového protokolu ani neukladá žiadne obmedzenia slobode zmluvných štátov určiť rozsah reštituovaného majetku a určiť podmienky, ktoré sa musia splniť, aby došlo k obnove práv bývalých vlastníkov (Case of Jantner v. Slovakia, rozsudok zo 4. 3. 2003 k sťažnosti č. 39050/97, bod 34). Zmluvným štátom sa ponecháva široký priestor na voľnú úvahu týkajúcu sa nepriznania tohto oprávnenia určitým kategóriám bývalých vlastníkov. V prípadoch, v ktorých boli skupiny vlastníkov vylúčené takýmto spôsobom, ich žiadosti o vydanie vecí neposkytujú základ pre „legitímnu nádej“ poživajúcu ochranu podľa čl. 1 dodatkového protokolu (Case of Gratzinger and Gratzingerová v. the Czech Republic [GC] rozsudok z 10. 7. 2002 k sťažnosti č. 39794/98, body 70 – 74). Na druhej strane, ak raz zmluvný štát, ktorý ratifikoval dohovor vrátane čl. 1 dodatkového protokolu, schválil právnu úpravu, ktorá oprávňuje na úplné alebo čiastočné vydanie skonfiškovaného majetku počas bývalého režimu, takúto právnu úpravu možno pokladať za vytvorenie nového majetkového práva podliehajúceho ochrane čl. 1 dodatkového protokolu pre osoby spĺňajúce podmienky vydania. To isté platí pre právnu úpravu vydania alebo odškodnenia, ktorá bola účinná pred ratifikáciou dohovoru, ak takáto právna úprava zostane účinná po ratifikácii čl. 1 dodatkového protokolu príslušným zmluvným štátom (Case of Broniowski v. Poland [GC], rozsudok z 19. 12. 2002 k sťažnosti č. 31443/96, bod 125).

15. Režim ochrany práva pokojne užívať svoj majetok podľa case-law ESĽP čl. 1 dodatkového protokolu obsahuje tri pravidlá: *«Prvé pravidlo ustanovené v prvej vete prvého odseku má všeobecnú povahu a formuluje princíp pokojného užívania majetku; druhé pravidlo obsiahnuté v druhej vete prvého odseku zahŕňa pozbavenie držby a podmieňuje ho istými podmienkami; tretie pravidlo uvedené v druhom odseku uznáva, že zmluvné štáty sú oprávnené okrem iných vecí, kontrolovať užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom... Tieto tri pravidlá však nie sú „rôzne“ v zmysle, že by navzájom nesúviseli. Druhé a tretie pravidlo sa týkajú osobitných prípadov zásahu do práva na pokojné užívanie majetku a mali by byť konštruované z hľadiska všeobecného princípu uvedeného v prvom pravidle (Case of James and Others v. the United Kingdom. Séria A, 1986, č. 98, s. 29-30,*

§ 37; *mutatis mutandis Belvedere Alberghiera S.r.l. v. Italy. Sťažnosť č. 31524/96, ECHR 2000-VI, § 51*).»

Zásahy do práva pokojne užívať svoj majetok sa podľa case-law ESĽP interpretujú a aplikujú v určitej logickej postupnosti. Ak sa dospeje k negatívnej odpovedi na otázku týkajúcu sa niektorého z troch pravidiel, ďalej sa už v skúmaní problematiky nepokračuje.

16. Podľa ESĽP pojem „verejný záujem“ je svojím obsahom obširny. Najmä rozhodnutie prijať zákony, ktorých výsledkom je pozbavenie vlastníckeho práva, implikuje spravidla preskúmanie politických, ekonomických a sociálnych otázok (Pincová and Pinc v. the Czech Republic, rozsudok z 5. 11. 2002 k sťažnosti č. 36548/97, s. 12, bod 48). Odňatie majetku pri sledovaní legitímnych spoločenských, hospodárskych alebo iných politík môže byť vo verejnom záujme, dokonca aj keď celá spoločnosť priamo tento majetok nevyužíva [J. A. Pye (Oxford) Ltd. and J. A. Pye (Oxford) Land Ltd. v. the United Kingdom, rozsudok z 15. 11. 2005 k sťažnosti č. 44302/02, s. 12, bod 43]. Európsky súd pre ľudské práva považuje za prirodzené, že priestor na voľnú úvahu, ktorý má zákonodarný zbor k dispozícii pri implementácii spoločenskej a hospodárskej politiky, by mal byť široký [J. A. Pye (Oxford) Ltd. and J. A. Pye (Oxford) Land Ltd. v. the United Kingdom, s. 12, bod 44], preto bude ESĽP rešpektovať rozhodnutie zákonodarcu, pokiaľ ide o to, čo je vo verejnom záujme, ak toto rozhodnutie nie je zjavne nepodložené (Mellacher and Others v. Austria, séria A, č. 169, s. 26, bod 45; Spadea and Scalabrino v. Italy, séria A, 1995, č. 315-B, s. 24, bod 28; Immobiliare Saffi v. Italy [GC], rozsudok z 28. 7. 1999 k sťažnosti č. 22774/93, ECHR 1999-V, bod 46).

17. Zásah do pokojného užívania majetku však napriek tomu musí zachovávať spravodlivú rovnováhu medzi potrebami verejného alebo všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkami ochrany základných práv jednotlivcov [J. A. Pye (Oxford) and J. A. Pye (Oxford) Land Ltd. v. the United Kingdom, s. 12, bod 46]. Podľa ESĽP každé opatrenie zasahujúce do práva na pokojné užívanie majetku musí nastoliť spravodlivú rovnováhu medzi požiadavkou všeobecného záujmu spoločnosti a potrebou dodržiavania základných práv jednotlivca (Sporrong and Lönnroth v. Sweden, séria A, 1982, č. 52, s. 26, bod 69). Úsilie zabezpečiť takúto rovnováhu sa odráža v celej štruktúre čl. 1 dodatkového protokolu,

teda aj v druhej vete, ktorú treba čítať vo svetle zásady vyjadrenej v prvej vete. Najmä musí existovať rozumný pomer proporcionality medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sleduje každé opatrenie pozbavujúce osobu vlastníckeho práva (Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, séria A, 1995, č. 332, s. 23, bod 38; Case of the Former King of Greece and Others v. Greece. Application 25701/94, s. 22, bod 89). Rovnako aj dosiahnutá rovnováha medzi požiadavkou verejného záujmu a imperatívmi základných práv je narušená, ak by príslušná osoba mala znášať „nerovnovážne bremeno“ (The Holy Monasteries v. Greece, séria A, 1994, č. 301-A, s. 34 - 35, body 70 – 71). V dôsledku toho EŠLP rozhodol, že jednotlivец, ktorý bol pozbavený vlastníckeho práva, má v zásade právo na „primerané odškodnenie pomerne k hodnote majetku“, ktorý mu bol vyvlastnený, a to aj vtedy, ak „legitímne účely verejného záujmu“... môžu svedčiť v prospech úhrady nižšej než je trhovú hodnotu. Výsledkom je to, že spomínaná rovnováha je vo všeobecnosti porušovaná, pretože odškodnenie osoby, ktorej bol vyvlastnený majetok, je odôvodnené vo vzťahu k „predajnej“ hodnote majetku určenej v momente, keď došlo k pozbaveniu vlastníckeho práva (Pincová and Pinc v. the Czech Republic, s. 13, bod 53).

IV.

Ústavná ochrana vlastníctva

18. Ochrana vlastníctva a vlastníkov v čase je značne premenlivá. Spája sa s rôznou intenzitou dostupnosti ochrany aj s rozdielnym rozsahom práv, ktoré sa vlastníkom zaručujú.

Podľa zákona č. 121/1920 Sb., ktorým sa uvádza ústavná listina Československej republiky: „Súkromné vlastníctvo možno obmedziť len zákonom.“ (§ 109 ods. 1)

„Vyvlastnenie je možné len na základe zákona a za náhradu, pokiaľ zákonom nie je alebo nebude ustanovené, že sa náhrada nemá dať.“ (§ 109 ods. 2)

V ústavnom zákone č. 185/1939 Slovenského zákonníka o ústave Slovenskej republiky sa uvádzalo: „Vlastníctvo má sociálnu funkciu a zaväzuje majiteľa narábať s ním v záujme všeobecného dobra.“ (§ 79 ods. 1) „Súkromné vlastníctvo možno obmedziť len zákonom.“ (§ 79 ods. 2)

Ústavným zákonom č. 150/1948 Zb. Ústava Československej republiky sa určilo:

„Súkromné vlastníctvo možno obmedziť len zákonom.“ (§ 9 ods. 1) „Vyvlastnenie je možné len na základe zákona a za náhradu, ak nie je alebo ak nebude zákonom ustanovené, že sa náhrada dávať nemá.“ (§ 9 ods. 2) „Nikto nesmie zneužívať vlastnícke právo na škodu celku.“ (§ 9 ods. 3)

Ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky sa vlastníctvu venoval historicky ojedinelým spôsobom, keď v čl. 35 ustanovil: „Občania sú povinní chrániť a upevňovať socialistické vlastníctvo ako nedotknuteľný základ socialistického zriadenia a zdroj blahobytu pracujúceho ľudu, bohatstva a sily vlasti“, no otázku ochrany vlastníctva a individuálnych vlastníkov zanedbal.

„Osobné vlastníctvo občanov k spotrebným predmetom, najmä k predmetom osobnej a domácej spotreby, rodinným domčekom, ako aj k úsporám nadobudnutým prácou, je nedotknuteľné.“ (čl. 10 ods. 1)

Tieto ustanovenia vyjadrovali politické ambície bez zreteľa na úlohu práva. „Nedotknuteľnosť vlastníctva“ osobného či súkromného je prakticky vylúčená. Osobné vlastníctvo podľa ústavy nedotknuteľné bolo vyvlastniteľné podľa zákona.

19. „Okrem prípadov zneužitia vlastníckeho práva podľa čl. VII je výnimočne možné obmedzenie osobného vlastníctva za podmienok § 131 ods. 2 druhá veta, teda vyvlastnením, ktoré môže spočívať nielen v zániku vlastníctva, o čom je reč v inej súvislosti (pozri v ďalšom výklade o zániku osobného vlastníctva), ale aj v trvalom obmedzení práva osobného vlastníctva...

Významné obmedzenie osobného vlastníctva obsahuje aj ustanovenie § 131 ods. 1 Občianskeho zákonníka, ktoré ukladá vlastníčkovi povinnosť strpieť, aby sa za istých okolností bez jeho zvolenia použila jeho vec.

Môže sa to stať

a) v záujme spoločnosti, ak je

aa) tento záujem dôležitý a

bb) ak ho nemožno uspokojiť inak,

b) v záujme občana, ak je ohrozený, a to krajne,

aa) jeho život,

- bb) jeho zdravie,
- cc) alebo iný jeho naliehavý záujem.

Aj za týchto podmienok môže sa vec bez zvolenia vlastníka použiť len

- a) dočasne,
- b) v nevyhnutnej miere,
- c) za náhradu.

Neustanovuje sa však, že táto náhrada sa musí dať vopred. Taká požiadavka by totiž mohla zmariť zmysel ustanovenia o použití cudzej veci bez zvolenia vlastníka.

To, čo sa povedalo v tomto paragrafe o osobnom vlastníctve, platí obdobne aj o súkromnom vlastníctve.“ (KNAPP, V. – LUBY, Š. a kol. Československé občianske právo. 2. zväzok. Bratislava : Obzor 1974, s. 42 – 43).

Posledná veta má z ústavnoprávneho hľadiska osobitný význam, lebo ústavnej ochrany sa nedostalo súkromnému vlastníctvu.

„Súkromné vlastníctvo však dnes už nepatrí k základným spoločenským vzťahom, ktoré by si vyžadovali úpravu v ústave ako základnom zákone štátu,“ uviedol kolektív autorov kultovej učebnice občianskeho práva (KNAPP, V. – LUBY, Š. a kol. Československé občianske právo. 2. zväzok. Bratislava : Obzor 1974, s. 16) a pokračoval: „Preto Ústava ČSSR už nehovorí o súkromnom vlastníctve a úpravu jeho zvyškov ponecháva Občianskemu zákonníku. Občiansky zákonník upravuje súkromné vlastníctvo v prvej hlave ôsmej časti, kde sa v § 489 konštatuje, že občianskoprávne vzťahy vznikajú aj z individuálneho vlastníctva k veciam, ktoré nie sú predmetom osobného vlastníctva (súkromné vlastníctvo).

Tým je vyjadrené, že aj toto vlastníctvo sa spravuje Občianskym zákonníkom a tiež sa ustanovuje (a to výslovne v závere ustanovenia § 489), že súkromné vlastníctvo je chránené proti neoprávneným zásahom. To znamená, že občianskoprávne prostriedky ochrany vlastníctva, dané Občianskym zákonníkom, sú použiteľné – ak v zákone nie je výslovne vyhradené pre osobné vlastníctvo – aj na ochranu súkromného vlastníctva.

Prakticky to bude ochrana poskytovaná podľa § 132, ako aj podľa §§ 5 a 6.“ (KNAPP, V. – LUBY, Š. a kol. Československé občianske právo. 2. zväzok. Bratislava : Obzor 1974, s. 16 - 17).

Odrhnutosť ústavnej úpravy od právnej praxe sa zavŕšila prijatím zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ktorý bez zmeny ústavy a jej ustanovenia o nedotknuteľnosti osobného vlastníctva v osobitnej štvrtej časti upravil vyvlastnenie (§ 108 - § 116).

20. Historický vývoj ústavnej ochrany vlastníctva umožňuje zhrnutie do niekoľkých poznatkov významných pre hodnotenie platnej ústavnej úpravy a následne pre jej interpretáciu a aplikáciu.

Podľa v minulosti platných ústav sa ochrana vlastníctva vždy spájala s formálnou podmienkou – súkromné vlastníctvo bolo možné obmedziť výlučne zákonom. V dôsledku toho štátnym orgánom s právomocou regulovať vlastníctvo sa stal iba parlament. Podmienku určovala ústava z roku 1920, 1939 aj z roku 1948. Ústava z roku 1960 vyhlásila osobné vlastníctvo za nedotknuteľné. V súlade s touto líniou neurčila formálnu podmienku zákona ako prostriedku zásahu do vlastníckych práv.

K formálnej podmienke v ústave z roku 1920 a 1948 pristupovala jedna materiálna podmienka, a to podmienka náhrady. Ústava z roku 1920 spájala podmienku náhrady výlučne s vyvlastnením a poskytnutie náhrady relativizovala, lebo podľa ústavy prijatý zákon mohol vylúčiť poskytnutie náhrady. Ak tak zákon urobil, náhrada sa neposkytovala. Zhodný režim sa zachoval v ústave prijatej v roku 1948. V súhrne sa teda celá ústavná ochrana vlastníctva v rokoch 1920 až 1960 obmedzovala na splnenie podmienky zákona, pri prijímaní ktorého mal parlament „voľnú ruku“.

21. Tento stav priebežne prestal zodpovedať medzinárodnému štandardu ochrany vlastníctva. Medzinárodná ochrana vlastníctva zaručená v čase prijatia Ústavy Československej socialistickej republiky zahŕňala jednu materiálnu podmienku navyše. Podľa čl. 1 dodatkového protokolu:

„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.

Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.“

22. Z pohľadu historického vývoja ďalší krok k zvýšeniu ochrany vlastníctva znamenala Listina základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), ktorá do režimu ochrany vlastníctva vniesla tri materiálne podmienky – vlastníctvo možno obmedziť iba vo verejnom záujme, v nevyhnutnej miere a za náhradu.

23. Ústava od okamihu prijatia v roku 1992 nasleduje vzor listiny. Ochranu vlastníctva zabezpečuje prostredníctvom formálnej podmienky zákona zároveň s tromi materiálnymi podmienkami (1. verejný záujem; 2. nevyhnutná miera; 3. primeraná náhrada) zásahu do práv vlastníka. Prijatie terajšej ústavy zásadne zmenilo povahu ústavnej ochrany vlastníctva. Počet materiálnych podmienok je významný, no pre ústavnú ochranu závažnejší význam má zmena hierarchie v prameňoch práva určujúcich režim ochrany vlastníctva. Ústavy od roku 1920 do roku 1960 obsahovali zmienky o ochrane vlastníctva, no skutočným základom ochrany vlastníctva a vlastníkov boli zákony, na ktoré tieto ústavy odkazovali.

24. Platná ústava je základom ochrany vlastníctva. Určuje podmienky, za ktorých sa vlastníctvo a vlastníci chránia. Metódami interpretácie práva treba objasniť účel, obsah a rozsah každej ústavnej podmienky. Až po identifikácii týchto prvkov ústavnej ochrany vlastníctva prichádza rad na zákony, ktoré v ochrane vlastníctva stratili svoju predchádzajúcu dominanciu. Každý zákon, ktorý ustanovuje podmienky nútených zásahov do sféry ústavou zaručenej ochrany vlastníctva a vlastníkov, môže byť neústavný, ak dôsledne nenapĺňa podmienky ústavnej ochrany. Zákon až následne, ak je v súlade s ústavou, môže rozvíjať a rozširovať podrobnosti ústavou danej ochrany.

Od ústavy abstrahujúca súdna prax

25. Dostupnosť ústavnej ochrany v podstatnej miere závisí od uplatňovania platnej právnej úpravy. Uplatňovanie platnej právnej úpravy so silou zákona sa spája s rutinou minulosti. Interpretácia a aplikácia práva sa vedie v línii prihliadajúcej na ustanovenia zákonov, kde sa nedostáva na ústavnú úpravu. To má za následok, že prechod od ústavy prijatej v roku 1960 k teraz platnej ústave zostáva bez väčšej odozvy v právnej praxi. Výklad ústavy sa nedeje hľadaním účelu, obsahu a rozsahu ústavných noriem a nimi určených podmienok ochrany základného práva vlastníť majetok. Namiesto výkladu zákonov prostredníctvom ústavy sa zotrvačne ústava vykladá prostredníctvom zákonov.

26. Pomerne ustálená rozhodovacia prax slovenských súdov o posudzovaní primeraných náhrad za zriadenie zákonných vecných bremien sa spája s koncepciou jednorazového plnenia, ktorým sa však nevyčerpávajú všetky nároky vlastníka dotknutej nehnuteľnosti voči oprávnenému zo zákonného vecného bremena. Napr. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) uviedol: *„ak by zákony týkajúce sa odvetvia energetiky, priznávajúce oprávnenia k cudzím nehnuteľnostiam v prospech vlastníkov a prevádzkovateľov energetických zariadení (napr. oprávnenie stavať na cudzích nehnuteľnostiach stavby elektrického vedenia, odstraňovať stromy a pod.) a ukladajúce vlastníkom nehnuteľností povinnosť strpieť výkon týchto oprávnení, t. j. upravujúce tzv. zákonné vecné bremená (zákonné obmedzenia vlastníckeho práva), neriešili zároveň poskytovanie náhrad za vzniklé zákonné vecné bremená, bolo by možné odvodiť poskytnutie týchto náhrad priamo z čl. 20 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, resp. aj z § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka, ktorý je však len zopakovaním obsahu uvedenej ústavnej normy... Právny záver o nemožnosti priznať náhradu za zákonné vecné bremeno, ak tento nárok podľa elektrizačného zákona zanikol alebo ak vo forme opakujúceho sa plnenia (renty) ani nevznikol, však neznamená úplnú bezplatnosť obmedzení vlastníckeho práva vyplývajúcich z vecného bremena. Na existujúce práva a povinnosti zo zriadeného vecného bremena sa treba pozeráť podľa zásady nepravej retroaktivity, to znamená, že nevyplývajú z právnej úpravy, na základe ktorej vznikli ale zo súčasnej zákonnej úpravy zákonných vecných bremien. Vecné bremená zriadené na základe zákona (teda nielen podľa spomínaných*

energetických zákonov) majú špecifický režim upravený verejnoprávnymi predpismi, na základe ktorých boli zriadené. Aj keď majú nesporný verejnoprávny prvok daný spôsobom ich vzniku a účelom, ktorému slúžia, nemožno prehliadať, že majú aj významný prvok súkromnoprávny. Občianske právo definuje vecné bremeno ako práva niekoho iného než vlastníka veci, ktoré ho obmedzuje tak, že je povinný niečo trpieť, niečoho sa zdržať alebo niečo konať. Tzv. zákonné vecné bremená tento charakter majú tiež. Ich režim ale nie je celkom totožný s režimom zmluvných vecných bremien, lebo sa riadi špeciálnou úpravou právnych predpisov, ktoré upravujú činnosti, na ktorých prevádzkovanie vznikli. Nejde ale o úpravu komplexu, ktorá by vylučovala použitie všeobecnej úpravy občianskeho práva o vecných bremenách. Preto pokiaľ tieto špeciálne predpisy nemajú zvláštnu úpravu, riadi sa ich režim všeobecnou občianskoprávnou úpravou. To potom znamená, že ak špeciálne predpisy zákonných vecných bremien neupravujú náhrady súvisiace s ich výkonom, treba použiť úpravu súkromnoprávnu. Z ustanovenia § 151n ods. 3 Občianskeho zákonníka vyplýva, že nositeľ oprávnení z vecného bremena je povinný znášať primerané náklady na zachovanie a údržbu veci zaťaženej vecným bremenom a na jej opravu. Zásadne teda nemožno užívať vecné bremeno celkom bezplatne, ale za odplatu, ktorá zahŕňa výdavku spojené so zachovaním veci a s jej opravami (porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky spis. zn. PL. ÚS 25/04 z 25. januára 2005 publikovaný v Zbierke nálezov a uznesení zväzok 36, ročník 2005 – I. diel pod č. 14, dostupný aj na <http://nalus.usoud.cz>). V preskúmvanej veci však aplikácia § 151n ods. 3 občianskeho zákonníka neprichádzala do úvahy, pretože nárok vyplývajúci z tohto ustanovenia (vychádzajúc zo skutkových okolností vymedzených v žalobe) sa predmetom konania nestal. “ (sp. zn. 4 Cdo 89/2008, podobné závery vyplývajú z rozsudku Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 22 Cdo 1357/2009).

27. Náznakom potenciálneho smerovania k zmene, k odklonu od zaužívanej súdnej praxe je uznesenie najvyššieho súdu, ktorým najvyšší súd vyhovel mimoriadnemu dovolaniu a na odvolací súd vrátil vec, v ktorej žalobca v konaní o priznaní náhrady za zriadenie vecného bremena uplatnil právo na opakované plnenie (rentu), no súd prvého ani druhého stupňa žalobcovi nevyhovel (uznesenie sp. zn. 4 M Cdo 2/2014 z 23. apríla 2015).

28. V doterajšej rozhodovacej činnosti zašiel najďalej ústavný súd, ktorý konštatoval: «... Na rozdiel od vyvlastnenia, kde môže dôjsť k jednorazovému vyplateniu náhrady, pri nútenom obmedzení možno uvažovať o opakovaných platbách „primeranej náhrady“ počas trvania núteného obmedzenia.» (III. ÚS 237/09). V nadväznosti na judikatúru všeobecných súdov nemožno prehliadnúť, že sama osebe nech je akokoľvek frekventovaná, nie je dôkazom o správnosti zaužívanej praxe ani dôkazom o ústavnej súladnosti zaužívanej praxe. Ak judikatúra všeobecných súdov nespĺňa príkaz čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie všetkých všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou, potom ju nemožno akceptovať ako prostriedok napĺňania ústavnej úpravy s účinkom *pro futuro*.

Ústavná ochrana vlastníctva v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky

29. „Každé základné právo a sloboda sa Ústavou Slovenskej republiky priznáva len v rozsahu účelu daného práva alebo slobody.“ (II. ÚS 81/99, ZNaU 1999, s. 648)

„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.“ (PL. ÚS 19/09)

30. Účelom úpravy ustanovenej v prvých dvoch vetách čl. 20 ods. 1 ústavy je chrániť osoby (vlastníkov), a nie veci v právnom význame, ktoré sú objektom vlastníctva. Tie sú pod ústavnou ochranou iba sprostredkovane, aby sa dosahoval účel ústavnej ochrany poskytovanej vlastníkom. Účel úpravy ustanovenej v prvých dvoch vetách čl. 20 ods. 1 ústavy je dvojsmerný. Ochrana, ktorá sa vlastníkovi zaručuje, smeruje voči každej inej osobe. Článkom 20 ods. 1 ústavy sa teda chráni vlastník pred ľubovoľným nevlastníkom. Ústava v čl. 20 ods. 1 zároveň upravuje základ vzájomných vzťahov medzi vlastními. Každý, kto vlastní majetok, má citovaným ustanovením zaručené, že jeho vlastníctvo bude mať rovnakú ochranu ako vlastníctvo iných vlastníkov porovnateľnej veci (predmetu vlastníctva).

31. Obsah vlastníckeho práva je daný „odjakživa“, od vzniku tohto právneho inštitútu, lebo obsah vlastníckeho práva sa z historického hľadiska nezmenil. Obsah vlastníckeho práva sa v ére rímskeho práva súkromného vymedzil ako *uti, frui, habere* (alt. *possidere*) a *disponere*. (Rebro, K. Rímske právo. Bratislava : Obzor 1980, s. 138; Rebro, K., Blaho, P. Rímske právo. Bratislava – Trnava : Iura edition 2003, s. 251 - 252.). Ústavný súd toto členenie akceptoval pri vymedzení obsahu vlastníckeho práva podľa čl. 20 ústavy: „Vlastník je oprávnený predmet svojho vlastníckeho práva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním.“ (napr. II. ÚS 8/97).

32. Účelom úpravy čl. 20 ods. 4 ústavy je zaručenie ochrany pred zbavením vlastníctva bez súhlasu vlastníka. Ústava určuje dva právne dôvody pozbavenia vlastníctva – vyvlastnenie a obmedzenie vlastníckej dispozície s jeho majetkom. Ústava neumožňuje pozbaviť vlastníka jeho vlastníctva z iného, tretieho právneho dôvodu (PL. ÚS 29/05). Toto rozlíšenie zvyšuje mieru právnej istoty o rozsahu ochrany vlastníctva v konkrétnych situáciách. „Pri vyvlastnení dôjde k zmene osoby vlastníka. Pri obmedzení vlastníctva nedôjde k zmene osoby vlastníka. Dôjde len k zásahu do rozsahu oprávnení vyplývajúcich z obsahu ústavou zaručeného práva vlastníť majetok.“ (nález sp. zn. II. ÚS 8/97 z 26. marca 1997, ZNaU 1997, s. 79). Za vyvlastnenie podľa case-law ESĽP treba pokladať aj vyvlastnenie *de facto*, ku ktorému dôjde v situácii, keď vlastník stratí akúkoľvek možnosť nakladať s vecou a neúspešne sa pokúsi o nápravu, hoci z právneho hľadiska zostáva vlastníkom (Papamichalopoulos and Others v. Greece, séria A, 1993, č. 260-B).

33. Oba ústavne uznané dôvody pre zásah do právneho postavenia možno odlíšiť podľa niekoľkých klasifikačných kritérií. Prvým je intenzita zásahu do vlastníctva. Bezprostredne naň môže nadviazať trvalosť zásahu do vlastníctva v prípade vyvlastnenia a potenciálna dočasnosť pri nútenom obmedzení vlastníckych oprávnení.

Klasifikačným kritériom musí byť aj charakter a rozsah zásahu do obsahu vlastníckeho práva. Vyvlastnenie je odňatím majetku vlastníkovi proti jeho vôli bez časového obmedzenia, teda navždy. Vyvlastnením je taký zásah do vlastníctva, ktorý má za následok stratu predmetu vlastníctva a zároveň aj obsahu vlastníctva (vlastníckych práv).

Vyvlastnený vlastník stráca všetky štyri komponenty obsahu vlastníctva – stráca *uti, frui, habere aj disponere*.

34. Aj nútené obmedzenie vlastníckeho práva sa spája so zásahom do vlastníckych práv proti vôli vlastníka. Nútené obmedzenie môže spočívať v dočasnom určení obmedzujúcich dispozícií majetkom alebo v odňatí časti práv, ktoré sú obsiahnuté v práve vlastniť majetok. Nútené obmedzenie vlastníctva je zásah do právneho postavenia vlastníka, ktorého právny účinok je variabilný. Vlastník môže prísť o *uti* alebo o *frui* alebo o *disponere*, pričom aspoň jeden z týchto prvkov obsahu vlastníckeho práva mu musí zostať zachovaný. Všetky štyri prvky obsahu vlastníckeho práva sú navzájom rovnocenné v tom zmysle, že zachovanie aspoň jedného z nich v obsahu vlastníckých práv vylučuje kvalifikáciu obmedzujúceho zásahu do vlastníctva ako vyvlastnenia. Nútené obmedzenie vlastníctva predstavuje menej závažný zásah do postavenia vlastníka. Vlastnícke práva nad vecou, ktorá je predmetom obmedzenia, sa zúžia, vlastník takej veci s ňou nemôže nakladať v predchádzajúcej miere, ale neprestane byť vlastníkom veci. Nedôjde k zmene v osobe vlastníka.

35. Ústavný súd rozdiel medzi vyvlastnením a núteným obmedzením vlastníckych práv spojil s konštatovaním, že pri nútenom obmedzení vlastníckeho práva existuje širší priestor na zásah do vlastníctva (PL. ÚS 19/09). Ide o konštatovanie vecne správne, no z hľadiska interpretácie čl. 20 ústavy druhosledové. Vo vzťahu k účelu ochrany základného práva vlastniť majetok primárny význam má rozdiel medzi vyvlastnením a núteným obmedzením vlastníctva z hľadiska právneho účinku na vlastníka. Vyvlastnený vlastník prestáva byť subjektom vlastníckeho práva, stráca *uti, frui, habere aj disponere*. Vlastník nútené obmedzený vo výkone svojho vlastníckeho práva neprestáva byť subjektom vlastníctva. Obsah jeho vlastníckych práv je obmedzený, no nemôže byť celkom zrušený. Vlastníkovi, ktorého vlastníctvo je obmedzené ústavne konformnými prostriedkami núteného obmedzenia práva vlastniť majetok, zostáva *habere*. V medziach *uti, frui* a *disponere* je obmedzený rozdielnym spôsobom podľa povahy a podstaty verejného záujmu, kvôli ktorému dochádza k obmedzujúcemu zásahu do vlastníctva.

36. Vyvlastnenie je ireparabilný, nenávratný zásah do vlastníctva. Pri nútenom obmedzení vlastníka existuje možnosť obnovy jeho práv, ak odpadne dôvod obmedzenia. Z účelu ochrany vlastníctva možno preto vyvodit' povinnosť štátu chrániť vlastníka aj pri rozhodovaní o intenzite a rozsahu zásahu do vlastníctva. Ak do úvahy prichádza alternatívne riešenie – vyvlastnenie aj nútené obmedzenie, potom je povinnosťou štátu uprednostniť nútené obmedzenie pred vyvlastnením, lebo nútené obmedzenie ponecháva vlastníkovi vyhliadku na obnovu jeho práv. Z tohto zorného uhla vyvlastnenie možno označiť za subsidiárne, druhosledové riešenie k nútenému obmedzeniu vlastníctva.

37. Vyvlastnenie je prostriedkom naplnenia legitímneho verejného záujmu, ktorý je natoľko závažný a inak rozumne nedosiahnuteľný, že kvôli nemu treba zasiahnuť do právneho postavenia vlastníka. Cieľom vyvlastnenia v súlade s ústavou nemôže byť obmedzenie pokojného užívania svojho majetku ako samoučel, prejav svojvôle. Nielen vyvlastnenie, ale aj nútené obmedzenie vlastníckych práv je dovolené, iba ak sa uskutoční v súlade so štyrmi kumulatívne určenými podmienkami čl. 20 ods. 4 ústavy. Zásah do vlastníctva je možný iba

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

„Vyvlastnenie, rovnako ako nútené obmedzenie vlastníckeho práva je podľa ústavy možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Ústavné predpoklady vyvlastnenia nespočívajú len v povinnosti zákonom upraviť nevyhnutnú mieru a verejný záujem tohto zásahu do vlastníckeho práva, ale aj povinnosti poskytnúť zaň primeranú náhradu (čl. 20 ods. 4)“ (PL. ÚS 37/95).

38. Ústavou určené podmienky vyvlastnenia zhodne s inými podmienkami ochrany základných práv a slobôd možno rozčleniť na formálne a materiálne podmienky. Formálnou podmienkou je podmienka zákona. Materiálne podmienky sú tri – nevyhnutá miera obmedzenia, verejný záujem a primeraná náhrada. Ide o kumulatívne podmienky, ktoré sa všetky súbežne musia splniť, aby zásah do vlastníctva bol legitímny. Ak podmienka nie je

splnená, znamená to, že zásah do vlastníctva je protiústavný bez ohľadu na to, či ide o porušenie formálnej podmienky alebo jednej z materiálnych podmienok. Nesplnenie každej jednej z týchto podmienok je nezastupiteľné. Ak sa zistí, že podmienka nie je splnená, prieskum súladu zásahu do vlastníctva s ústavou sa končí, lebo potenciálne splnenie ďalších ústavných podmienok nemá právny význam. Zásah do vlastníctva, ktorý sa udeje bez splnenia jednej podmienky určenej čl. 20 ods. 4 ústavy, vždy odporuje Ústave Slovenskej republiky.

Formálna ústavná podmienka ochrany vlastníctva

39. Formálna podmienka zákona tak ako v minulosti ustanovuje parlament za jediný orgán verejnej moci, ktorý môže prijať normatívny právny akt ustanovujúci opatrenia na obmedzenie právneho postavenia vlastníka proti jeho vôli. V prípade čl. 20 ods. 4 ústavy sa formálna podmienka zákona vymedzuje ako právny základ, ktorý sám osebe nemôže ustanoviť opatrenia s priamym právnym účinkom, lebo obmedzujúce opatrenie nadobudne právny účinok až vtedy, keď orgán aplikácie práva uplatní zákon svojím rozhodnutím.

„Ústava Slovenskej republiky neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom. Z uvedeného vyplýva, že Národná rada Slovenskej republiky ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle Ústavy Slovenskej republiky oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútene obmedziť vlastnícke právo. Článok 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky však určuje, že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikročiť len na základe zákona.“(nález sp. zn. PL. ÚS 38/95 z 3. apríla 1996, ZNaU 1996, s. 74)

Formálna podmienka sa naplňa materiálnym obsahom. V materiálnom právnom štáte pre splnenie formálnej podmienky nestačí sama okolnosť, že prameň práva prijal parlament, že relevantný všeobecne záväzný právny predpis, ktorý prijal má právnu silu zákona. V materiálnom právnom štáte je ústavnoprávne významné, aký obsah má zákon, či spĺňa podmienky predpísané na ochranu základných práv a slobôd.

Materiálne ústavné podmienky ochrany vlastníctva

Ústavná podmienka verejného záujmu

40. Účel podmienky verejného záujmu predurčuje rozsah a obsah jej právneho účinku. Účelom podmienky verejného záujmu je poskytnúť vlastníčkovi ochranu pred obmedzeniami jeho vlastníckych práv proti jeho vôli kvôli realizácii záujmov, ktoré nie sú verejným záujmom. To má za následok, že podmienka verejného záujmu slúži na ochranu vlastníkov pred núteným obmedzovaním ich práv na účely poskytnutia možnosti uskutočniť zámer súkromného záujmu, ako aj na ochranu vlastníkov pred záujmami štátu alebo subjektov verejnej moci, ak tieto majú vôľu obmedziť vlastníka z dôvodu, ktorý neslúži verejnému záujmu. Sama existencia verejného záujmu nemusí stačiť na legitimizáciu zásahu do vlastníctva. „Vyvlastnenie sa pripúšťa v prípadoch verejného záujmu len vtedy, ak sa jeho účel nedá dosiahnuť inak.“ (Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základných práv a svobod. Komentár. Praha* : Wolters Kluwer, 2012, s. 314) „Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína právny názor vyslovený už viackrát v jeho doterajšej judikatúre, podľa ktorej podmienky verejného záujmu možno pokladať za splnené len vtedy, ak verejný záujem je nadradený a objektivizovateľný 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).“ (PL. ÚS 19/09)

41. Splnenie podmienky verejného záujmu nemožno prezumovať. Splnenie podmienky verejného záujmu sa musí preukázať. Dôkazné bremeno zaťažuje toho, kto verejný záujem tvrdí, teda zákonodarcu. Existencia verejného záujmu, kvôli ktorému sa v materiálnom právnom štáte udeje vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníka, je *conditio sine qua non*. Vlastníka možno vyvlastniť alebo nútene obmedziť v pokojnom užívaní jeho majetku jedine vo verejnom záujme. Tam, kde neexistuje verejný záujem na zásahu do vlastníctva, neprichádza do úvahy, aby k obmedzeniu došlo bez porušenia ústavy. Ak sa splnenie tejto podmienky preukáže, ústavná relevancia podmienky verejného záujmu stratí ďalší ústavný význam.

42. Podmienka verejného záujmu nemá relevanciu pre hodnotenie splnenia ďalšej ústavnej podmienky primeranej náhrady za obmedzujúci zásah do právneho postavenia vlastníka. Existencia verejného záujmu na obmedzení vlastníka nemá význam pre určenie, aká náhrada je primeraná za obmedzenie vlastníckeho práva. Ak verejný záujem na zásahu do vlastníctva existuje, potom vlastník musí dostať primeranú náhradu za vykonaný zásah. Vlastník na prospech verejnému záujmu robí dosť tým, že musí strpieť obmedzenie svojho vlastníctva. Nemožno od neho spravodlivo žiadať, aby obmedzenie strpel zadarmo, či dokonca na svoje náklady. Značný priestor pre interpretáciu čl. 20 ods. 4 ústavy sa otvára pre otázky o primeranosti náhrady za obmedzenie práv vlastníka.

Ústavná podmienka *nevyhnutnej miery*

43. Podmienka „*nevyhnutnej miery*“ implikuje požiadavku „nevyhnutnosti“ a požiadavku „miery“. Splnenie tejto podmienky závisí od súbežného splnenia oboch požiadaviek, teda od zásahu do vlastníctva iba ak je zásah nevyhnutný, pričom nevyhnutný zásah možno vykonať iba v ústavou dovolenej miere, ktorá vyžaduje, aby zásah do vlastníctva nebol väčší (nemal väčší rozsah), ako je nevyhnutné, a aby netrval dlhšie, než je nevyhnutné (táto podmienka je relatívna, týka sa iba núteného obmedzenia vlastníctva, lebo právny účinok vyvlastnenia je trvalý).

44. Podmienku nevyhnutnosti obmedzenia ústavný súd vysvetlil takto: «V súlade s medzinárodným štandardom termín „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“ možno vysvetliť ako naliehavú spoločenskú potrebu prijať obmedzenie základného práva alebo slobody. Obmedzenie práv a slobôd je nevyhnutné, keď možno konštatovať, že cieľ obmedzenia inak dosiahnuť nemožno.» (PL. ÚS 15/98).

Podmienka „*nevyhnutnej miery*“ vyžaduje, aby zásah do vlastníctva nebol väčší (nemal väčší rozsah), než je nevyhnutné. Zároveň vyžaduje, aby netrval dlhšie, ako je nevyhnutné.

Ústavná podmienka *primeranej náhrady*

45. Treťou materiálnou podmienkou vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia vlastníctva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy je podmienka „*primeranej náhrady*“ za zákonom určené, teda nútené, vyvlastnenie alebo obmedzenie vlastníckeho práva. Podmienka primeranej náhrady má zdvojený účel. Patrí ku kumulatívnym podmienkam ochrany vlastníka, a preto pôsobí preventívne, vytvára ekonomickú protiváhu k nadmernému akcentovaniu verejného záujmu. Ak sa verejný záujem dá dosiahnuť dvomi alebo viacerými spôsobmi, potom núti uprednostniť taký spôsob realizácie verejného záujmu, ktorý sa spája s nižšou primeranou náhradou, z dôvodu, že konkrétny spôsob realizácie verejného záujmu postihuje menej vlastníkov, ktorých treba núteno obmedziť vo výkone ich vlastníckych práv, alebo sa spája s realizáciou, ktorá nepostihne menej početnú skupinu vlastníkov, no postihne ich menej intenzívne (šetrnejšie) na obsahu vlastníckych práv, lebo na rozdiel od iného spôsobu realizácie verejného záujmu bude mať za následok zásah do menšieho počtu práv náležiacich k obsahu vlastníckeho práva dotknutých vlastníkov.

46. Účelom podmienky primeranej náhrady zároveň je kompenzovať vlastníka za ujmu na jeho právach náležiacich k obsahu vlastníckeho práva. Pri vyvlastnení aj pri nútenom obmedzení vlastníckych práv dôjde k zásahu, ktorý bude v súlade s ústavou len vtedy, ak sa splní účel poskytnutia „*primeranej náhrady*“.

Povaha primeranej náhrady

47. Podmienkou primeranej náhrady ústava zaručuje vyššiu ochranu vlastníctva, aká sa priznáva dohovorom aj listinou.

„Podmienky odškodnenia sú podstatné pre úvahu, či namietnutá úprava rešpektuje spravodlivú rovnováhu medzi záujmami, ktoré sú v hre, a najmä či sťažovateľov nezaťažuje neprimerane veľkým bremenom.“ (Sporrong and Lönnroth v. Sweden, séria A, č. 52, 1982, body 69 a 73; Case of James and Others, séria A, 1986, č. 98, bod 54.)

«Odňatie vlastníctva bez vyplatenia sumy, ktorá je v rozumnej relácii k hodnote, obvykle zakladá disproporčný zásah, ktorý nie je v súlade s čl. 1 dodatkového protokolu.

Legitímne zámery „vo verejnom záujme“ ako opatrenia na hospodársku reformu alebo opatrenia navrhnuté na dosiahnutie väčšej sociálnej spravodlivosti si môžu vyžiadať nižšie odškodné než v plnej trhovej hodnote.» (Case of James and Others, séria A, 1986, č. 98, bod 54)

V súlade s dohovorom môže byť aj zásah do vlastníctva, vyvlastnenie aj nútené obmedzenie, ku ktorému dôjde bez náhrady. „Odňatie vlastníctva vo verejnom záujme bez vyplatenia odškodného možno pokladať za ospravedlňiteľné len vo výnimočných prípadoch.“ (Case of James and Others, séria A, 1986, č. 98, bod 54) Takým prípadom sa podľa ESĽP stali „výnimočné okolnosti, ako napríklad osobitný kontext zjednotenia Nemecka“, ktoré „ospravedlňujú aj zásah do vlastníckeho práva bez toho, aby bola poskytnutá akákoľvek náhrada“ (Jahn and Others v. Germany [GC]. ECHR 2005-VI).

Listina zaručuje ochranu vlastníctva materiálnou podmienkou náhrady za zásah do vlastníckych práv, no listina nevyžaduje, aby náhrada bola primeraná.

48. Ústava tak chráni vlastníctvo vo vyššom štandarde, ako je medzinárodný štandard (čl. 1 dodatkového protokolu). Ústava výslovne určuje podmienku náhrady a výslovne ustanovuje aj kvalitu náhrady – podľa ústavy nestačí akákoľvek náhrada. V súlade s ústavou je iba taká náhrada, ktorá je primeraná. Interpretáciou čl. 20 ods. 4 ústavy treba určiť, aká náhrada a kedy, za akých podmienok je primeraná.

49. Primeraná náhrada za porušenie základných práv a slobôd musí byť v peniazoch (čl. 127 ods. 3). Túto náhradu ústava pomenúva ako „primerané finančné zadost'učinenie“. Primeraná náhrada podľa čl. 20 ods. 4 ústavy nemusí byť v peniazoch. V nadväznosti na túto možnosť danú ústavou, napr. v konaní podľa § 7 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vysporiadaní vlastníctva k nim môžu vlastníci žiadať buď náhradné pozemky vo výmere a kvalite zodpovedajúcej ich pôvodným pozemkom, alebo o poskytnutie náhrady v peniazoch (§ 10 a § 11 uvedeného zákona).

50. V doterajšej aplikácii ústavy sa podmienka primeranej náhrady stala predmetom sporu o výšku peňažného plnenia za nútené obmedzenie vlastníka. Ústavný súd sa

v predchádzajúcej rozhodovacej činnosti upriamil na otázku výšky primeranej náhrady za majetok odňatý vyvlastnením:

„Kompensácia 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.

Aj keď na prvý pohľad by sa zdalo, že jediným spravodlivým riešením je možnosť zaobstarat' si vec rovnakého (podobného) druhu, čo by v trhovom hospodárstve predpokladalo poskytnutie náhrady vo výške trhovej ceny veci, je zrejmé, že takúto náhradu neupravuje ani čl. 20 ods. 4 ústavy. Podľa citovaného ustanovenia ústavy má byť náhrada primeraná, teda nemusí byť poskytnutá v celom rozsahu trhovej ceny veci, ale má zásadne vyvážiť ujmu, ktorá odňatím veci vznikla.

Ústavný súd dospel k záveru, že ochrana vlastníckeho práva nezahrňuje aj právo na získanie majetku, preto výška náhrady za vyvlastnenie majetku môže byť aj nižšia ako trhovú cenu (hodnota) veci.“ (PL. ÚS 37/95). „Výška náhrady by však mala byť určená v porovnaní s trhovou cenou veci tak, aby v každom čase zohľadňovala mieru zásahu do vlastníckeho práva, ktorú možno od vlastníka veci spravodlivo požadovať. Právna úprava by mala vyjadrovať dynamiku pohybu cien pozemkov na trhu tak, aby náhrady za vyvlastnenie boli v danom mieste a čase spravodlivé.“ (PL. ÚS 37/95)

51. Výška primeranej náhrady za nútené obmedzenie práva vlastniť majetok na Slovensku sa stala aj predmetom konania pred ESLP (Case of Urbárska obec Trenčianske Biskupice v. Slovakia, rozsudok z 27. 11. 2007 k sťažnosti č. 74258/01; Case of Jenisová v. Slovakia, rozsudok z 3. 11. 2009 k sťažnosti č. 58764/00).

Ústavný súd v konaní o ústavnej sťažnosti rozhodoval o sťažnosti proti rozhodnutiam všeobecných súdov o zamietnutí žaloby, ktorou sa sťažovateľ domáhal určenia náhrady za zriadenie vecného bremena podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov. Ústavný súd vo svojom náleze citoval príslušnú časť odôvodnenia rozhodnutia všeobecného súdu z dôvodu, že jeho názory označil za ústavne konformné. V náleze sa uvádza: «Vecné bremená zriadené na základe zákona majú špecifický režim, upravený verejnoprávnymi

predpismi, na základe ktorých boli zriadené. Zároveň však majú aj súkromnoprávny prvok. Vecné bremeno totiž charakterizuje občianske právo ako právo niekoho iného než vlastníka veci, ktoré ho obmedzuje tak, že je povinný niečo trpieť, niečoho sa zdržať alebo niečo konať. Tzv. zákonné vecné bremená tento charakter majú tiež. Ich režim nie je úplne totožný s režimom zmluvných vecných bremien, pretože sa riadia špeciálnou úpravou právnych predpisov, avšak nejedná sa o komplexnú úpravu, ktorá by vylučovala použitie všeobecnej úpravy občianskeho práva o vecných bremenách. Pokiaľ teda tieto špeciálne predpisy nemajú zvláštnu úpravu, riadi sa ich režim všeobecnou úpravou občianskoprávnou. Preto aj keď v danom prípade zákon č. 182/1993 Z. z. neuvádza, že vecné bremeno vzniknuté podľa § 23 ods. 5 vzniká len za náhradu, je potrebné v tejto súvislosti vychádzať aj z čl. 11 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd a v kontexte s tým aj s úpravou obsiahnutou v Občianskom zákonníku v ustanovení § 135 c) ods. 3.

Finančná náhrada za zriadenie vecného bremena je nepochybne majetkovým právom osoby, ktorá je povinným subjektom z vecného bremena. Predmetné vecné bremeno vzniká „in rem“ vzťahuje sa na každého vlastníka zaťaženého pozemku bez ohľadu na spôsob zmeny vlastníctva. Nemožno teda jeho vznik posudzovať samostatne u každého nového vlastníka zaťaženého pozemku. Finančná náhrada za vznik vecného bremena je nepochybne jednorazová a teda nemá charakter opakovaného plnenia. Je nelogické, aby pri každej zmene vlastníka mal nový majiteľ zaťaženého pozemku nový nárok na finančnú náhradu za už vzniknuté vecné bremeno. Tento nárok je teda len jeden a podľa názoru súdu má ho len ten vlastník zaťaženého pozemku, ktorý túto nehnuteľnosť vlastnil v čase vzniku vecného bremena. V danom prípade v čase účinnosti zákona č. 182/1993 Z. z. Ďalší vlastník zaťaženej nehnuteľnosti v danom prípade žalobca už nadobudol pozemok aj s vecným bremenom.» (I. ÚS 474/2013)

Z citovanej argumentácie možno vyvodiť, že každý ďalší vlastník nehnuteľnosti, na ktorej viazne vecné bremeno, vstupuje do právneho postavenia svojho predchodcu. Jednorazová náhrada poskytnutá právnenému predchodcovi sa pokladá aj za náhradu poskytnutú novému vlastníkovi danej nehnuteľnosti.

S otázkou, aká náhrada má povahu zlučiteľnú s podmienkou primeranosti, súvisí aj čas plnenia a opakovateľnosť náhrady, teda pochybnosť o tom, či náhrada a kedy spĺňa požiadavku primeranosti, ak sa poskytne jednorazovo.

Jednorazová alebo opakovaná náhrada

52. Súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky sú zákony, ktoré sa nijako nezaobierajú otázkou náhrady za zriadenie vecného bremena. Ako príklad možno spomenúť § 4 ods. 1 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. V prípade takých zákonov aj napriek vyvrátiteľnej domnienke o súlade zákona s ústavou nemožno a priori odmietnuť dôvodnosť pochybnosti o ústavnej konformnosti daného zákona s podmienkou primeranej náhrady za obmedzujúci zásah do vlastníctva.

53. Niektoré zákony priznávajú právo na primeranú náhradu za zriadenie vecného bremena bez výslovného určenia, že ide o jednorazovú náhradu. K takým úpravám patrí § 20 zákona č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a § 111a zákona č. 50/1976 Zb. stavebný zákon. Rovnako sa upravuje náhrada za zriadenie vecného bremena podľa § 135c Občianskeho zákonníka.

54. Iné zákony právo na primeranú náhradu výslovne konkretizujú ako právo na jednorazovú náhradu.

Podľa § 11 ods. 10 zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike: „Nárok na primeranú jednorazovú náhradu za uplatnenie zákonného vecného bremena možno uplatniť u držiteľa povolenia do šiestich mesiacov odo dňa, keď sa vlastník nehnuteľnosti o uplatnení zákonného vecného bremena držiteľom povolenia dozvedel, najneskôr však do jedného roka odo dňa uplatnenia zákonného vecného bremena držiteľom povolenia a pri zákonných vecných bremenách podľa odseku 1 písm. f) a g) odo dňa vykonania zápisu vecného bremena do katastra nehnuteľností, inak právo na primeranú jednorazovú náhradu za uplatnenie zákonného vecného bremena držiteľom povolenia zaniká. Držiteľ povolenia je povinný písomne oznámiť vlastníčkovi nehnuteľnosti vykonanie zápisu vecného bremena do katastra nehnuteľností. Ak sa držiteľ povolenia a vlastník nehnuteľnosti na výške primeranej jednorazovej náhrady nedohodnú, každý z nich môže podať súdu návrh

na rozhodnutie o výške primeranej jednorazovej náhrady do šiestich mesiacov odo dňa uplatnenia si nároku u držiteľa povolenia“.

Podľa § 10 ods. 5 zákona č. 657/2004 Z. z. v znení § 100/2014 Z. z. o tepelnej energetike v znení zákona č. 100/2014 Z. z.: „Ak vznikne vlastníkovi nehnuteľnosti v dôsledku výkonu práv držiteľa povolenia alebo ním poverenej osoby podľa odseku 1 škoda, má nárok na jej náhradu podľa Občianskeho zákonníka. Ak je vlastník nehnuteľnosti obmedzený pri obvyklom užívaní nehnuteľnosti, má nárok na primeranú jednorazovú náhradu za nútené obmedzenie užívania nehnuteľnosti, ak sa neposkytuje jednorazová náhrada podľa odseku 9 alebo odseku 12. Nárok na primeranú jednorazovú náhradu za nútené obmedzenie užívania nehnuteľnosti možno uplatniť u držiteľa povolenia alebo ním poverenej osoby do šiestich mesiacov odo dňa, keď sa o tom vlastník dozvedel, najneskôr však do jedného roka od vzniku núteného obmedzenia užívania nehnuteľnosti, inak právo vlastníka na primeranú jednorazovú náhradu za nútené obmedzenie užívania nehnuteľnosti zaniká. Ak sa držiteľ povolenia a vlastník nehnuteľnosti na výške primeranej jednorazovej náhrady nedohodnú, každý z nich môže podať súdu návrh na rozhodnutie o výške primeranej jednorazovej náhrady do šiestich mesiacov odo dňa uplatnenia si nároku u držiteľa povolenia.“

Rovnaký model ochrany vlastníctva pred nútenými obmedzeniami ustanovuje § 66 ods. 5 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, kde sa uvádza: „Ak je vlastník alebo užívateľ nehnuteľnosti v dôsledku výkonu práv podniku podľa odseku 1 obmedzený v obvyklom užívaní nehnuteľnosti, má právo na jednorazovú primeranú náhradu za nútené obmedzenie užívania nehnuteľnosti. Nárok na jednorazovú náhradu si musí vlastník nehnuteľnosti uplatniť v príslušnom podniku do jedného roka odo dňa vzniku núteného obmedzenia užívania nehnuteľnosti, inak toto právo zaniká. Ak sa podnik a vlastník nehnuteľnosti na výške primeranej náhrady nedohodnú, je každý z nich oprávnený podať súdu návrh na rozhodnutie do šiestich mesiacov odo dňa uplatnenia si nároku v príslušnom podniku.“

55. Zároveň s pochybnosťou o ústavnej konformnosti ustanovenia o premlčaní práva na primeranú náhradu, ak sa toto právo neuplatní v premlčacej lehote, možno pochybovať aj o ústavnej konformnosti úpravy ustanovujúcej prednostný režim pre dohodu vlastníka

so subjektom práva, ktorému na prospech sa vlastník obmedzuje. Až následne, v prípade nedosiahnutia dohody môže dotknutý vlastník požiadať súd o určenie primeranej náhrady.

56. Článok 20 ods. 4 ústavy v rozsahu podmienky „primeranej náhrady“ treba interpretovať v kontexte ústavného textu, teda v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorý ustanovuje implikovanú podmienku právnej istoty. Z čl. 20 ods. 4 ústavy v spojení s prvou vetou čl. 1 ods. 1 ústavy možno vyvodit', že účelom úpravy čl. 20 ods. 4 ústavy nie je iba vytvorenie vlastníckej istoty, že niekedy dostane náhradu, aká musí byť primeraná. Účelom ústavnej podmienky primeranej náhrady je tiež dať vlastníčkovi právnu istotu o výške primeranej náhrady za vyvlastnenie aj za nútené obmedzenie jeho vlastníckych práv. K právnej istote, akú ma zaručiť ustanovenie čl. 20 ods. 4 ústavy, patrí aj istota o čase, kedy vlastník dostane primeranú náhradu. Zákonný odkaz na dohodu, ale aj subsidiárne ponechanie otázky primeranej náhrady na rozhodnutie súdu nespĺňa ani požiadavku vedomosti o výške primeranej náhrady, ani požiadavku včasnosti poznania o okamihu, v ktorom vlastník dostane primeranú náhradu. Pritom účelom podmienky primeranej náhrady je ochrana vlastníka, ktorý podľa čl. 20 ods. 4 ústavy nemôže zostať v neistote, akú náhradu dostane ako primeranú za vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie svojho vlastníctva a kedy túto náhradu dostane.

57. Ústava ani dodatkový protokol výslovne neustanovujú, že primeraná náhrada sa nesmie poskytnúť opakovane, ani neurčujú príkaz, aby sa poskytla jednorazovo. V súlade s ústavou aj s dodatkovým protokolom sa primeraná náhrada môže priznať jednou čiastkou, ktorá sa bude vyplácať na splátky. V súlade s ústavou aj s dodatkovým protokolom primeraná náhrada môže mať povahu opakujúceho sa plnenia.

Náhrada za zásah do vlastníctva podľa čl. 11 ods. 4 listiny v interpretácii Ústavného súdu Českej republiky

58. „Podľa názoru Ústavného súdu nemožno pri použití gramatického, systematického a teleologického výkladu dôjsť k záveru, že za náhradu v zmysle čl. 11 ods. 4 listiny možno pokladať iba pravidelné opakujúce sa plnenie poskytované po čas

obmedzenia vlastníckeho práva. Samozrejme, by bolo možné uvažovať o zakotvení nároku na takéto opakujúce sa plnenie v jednoduchom práve, to však náleží do dispozície zákonodarcu. Povedané inými slovami, obsah pojmu náhrada podľa čl. 11 ods. 4 listiny v sebe zahŕňa pojem jednorazového i opakovaného plnenia, nemožno z neho však vyvodiť ústavne zaručené právo na poskytnutie práve opakovaného plnenia za obmedzenie vlastníckeho práva legálne vecným bremenom. Nemožno opomenúť ani fakt, že sťažovateľka vo svojom právnom názore zmiešava dva inštitúty, a to nájom a vecné bremeno, resp. nájomné a náhradu za zriadenie vecného bremena. Možno konštatovať, že ide o inštitúty odlišné, a to nielen v tom zmysle, že pre nájom je typické opakujúce sa plnenie po dobu užívania veci, pre vecné bremeno je však charakteristické skôr jednorazové plnenie poskytnuté za jeho zriadenie.“ (nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 646/06)

Priemet právneho názoru Ústavného súdu Českej republiky do výkladu podmienky primeranej náhrady určenej ústavou

59. Z názoru Ústavného súdu Českej republiky možno vyvodiť, že neposkytnutie opakovanej náhrady nie je porušením listiny. To de facto znamená, že poskytnutie opakovanej náhrady nepodlieha ústavnej ochrane, akú v Čechách zaručuje listina. Predĺženie úvahy k tomuto záveru nemožno označiť za súladné s čl. 11, lebo listina výslovne neobmedzuje náhradu na jednorazovú náhradu.

60. Účelom výkladu právnych inštitútov výslovne uvedených v ústave ústavným súdom ako jediným autorizovaným interpretom ústavy je nastolenie právnej istoty o tom, kedy, za akých podmienok je daný právny inštitút pod ústavnou ochranou, nie zvýšenie právnej neistoty, či je pod ústavnou ochranou. Poskytnutá náhrada za zásah do právneho postavenia vlastníka podľa ústavy môže byť jednorazová aj opakovaná. Poskytnutá náhrada za zásah do právneho postavenia vlastníka musí byť primeraná. Či je náhrada primeraná, závisí od okolností prípadu. Primeranosť náhrady nezávisí od úvahy vlády spravidla navrhujúcej zákon a ani od rozhodnutia zákonodarcu. Rozhodujúci význam má povaha zásahu do právneho postavenia vlastníka.

61. Za predpokladu, že uskutočnený zásah do vlastníckych práv sa týka tej istej alebo porovnateľnej veci, „primeraná náhrada“ za vyvlastnenie môže byť vyššia ako „primeraná náhrada“ za nútené obmedzenie vlastníckych práv. Vyplýva to z podstaty oboch zásahov do práva vlastniť majetok. V prípade vyvlastnenia vlastníka v celom rozsahu vlastníckych práv stráca jednotlivé oprávnenia spoluvytvárajúce obsah vlastníckeho práva, ba stráca aj status subjektu vlastníckeho práva. Nútené obmedzenie vlastníckeho práva je z tohto zorného uhla miernejším obmedzením vlastníka, lebo ten nestráca všetky oprávnenia spoluvytvárajúce obsah vlastníckeho práva, ani nestráca status vlastníka.

62. Na druhej strane intenzita a rozsah nútených obmedzení vlastníka môže byť značný. Rozdielne právne postavenie medzi jednotlivými skupinami núteno obmedzených vlastníkov v *uti, frui* alebo *disponere* sa v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky musí vyjadriť v súlade so zásadou spravodlivého ocenenia rozsahu a dĺžky trvania obmedzení. Na tento účel slúži inštitút primeranej náhrady. Primeraná náhrada nie je symbolom ani gestom dobrej vôle zo strany spoločnosti voči vlastníkovi. Má reálny, nepredstieraný význam. V prípade núteného obmedzenia vlastníckych práv slúži vlastníkovi ako príspevok na náhradu ekonomických strát na výnose z majetku, ktorý v dôsledku núteného obmedzenia vlastníckych práv buď vôbec nemôže užívať, alebo môže užívať iba v obmedzenej miere. Ústavná ochrana sa preto vo výkone vlastníckych práv obmedzenému vlastníkovi zaručuje po celý čas trvania obmedzení vlastníka.

63. Na rozdiel od „primeranej náhrady“, ktorá sa pri vyvlastnení poskytuje spravidla jednorazovo, pri nútenom obmedzení možno uvažovať o pravidelných platbách „primeranej náhrady“ počas trvania núteného obmedzenia. Týka sa to predovšetkým takých obmedzení práv vlastníka, v ktorých prípade možno dôvodne očakávať trvanie obmedzujúceho zásahu po dlhý čas. Aj tam, kde sa pri zavedení obmedzenia nepredpokladalo dlhodobé trvanie obmedzujúceho zásahu, no v skutočnosti k takému zásahu došlo, je ústavný dôvod na priznanie opakujúcich sa dávok primeranej náhrady.

64. V súlade s čl. 20 ústavy vykonaný zásah do práva pokojne užívať svoj majetok musí zachovávať spravodlivú rovnováhu medzi potrebami verejného záujmu na obmedzení

vlastníctva a požiadavkami ochrany základného práva jednotlivca vlastniť majetok a čerpať z neho majetkový prospech. Podmienky, za akých sa náhrada poskytuje, majú zásadný význam pre nastolenie spravodlivej rovnováhy, ktorá sa musí rešpektovať pri určení obmedzujúceho opatrenia tak, aby obmedzujúci vlastník nekládol na obmedzovaného vlastníka neprimeranú záťaž. Obmedzenie vlastníckych práv vlastníka sa musí udiť spôsobom, ktorý je v rozumnom pomere k povahe a hodnote obmedzujúcich opatrení.

65. Neposkytnutie náhrady alebo poskytnutie náhrady, ktorá nie je primeraná povahe a rozsahu zásahov do vlastníctva, je v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu. Pri obmedzovaní práv vlastníka nie je možné robiť rozdiely podľa povahy verejného záujmu, kvôli ktorému sa právne postavenie vlastníka obmedzuje. Legalizovaný zásah determinuje priznanie jednorazovej alebo opakovanej náhrady ako primeranej náhrady. Povinnosťou zákonodarcu je posúdiť obe ústavou prípustné formy primeranej náhrady ako odškodnenia za konkrétny zásah a jeho povahu, ktorá sa prejavuje intenzitou a dĺžkou obmedzujúceho zásahu do vlastníctva. Ak zákonodarca vyhodnotí okolnosti prípadu nesprávne, alebo ak sa nimi vôbec nezaoberá, výsledkom jeho chýb môže byť zákon odporujúci ústave v dôsledku nesplnenia podmienky primeranej náhrady za zásah do právneho postavenia vlastníka. Zhodný výsledok môže zaznamenať orgán aplikácie práva, ak v medziach svojho uváženia rozhodne o náhrade, aká nebude primeraná.

66. Súčasný stav spojený výlučne s výslovnými zákonnými úpravami zakladajúcimi právo na jednorazovú náhradu vyvoláva podozrenie o súladnosti s čl. 20 ods. 4 ústavy z dôvodu neplnenia podmienky primeranej náhrady. Nižšia štatistická pravdepodobnosť sa spája s možnosťou ústavnej súladnosti všetkých prijatých zákonov s podmienkou primeranej náhrady. V prípade zákonov, ktoré náhradu za zásah do vlastníckych práv proti vôli vlastníka nepriznávajú vôbec, je celkom nedôvodné pýtať sa, či spĺňajú ústavnú podmienku primeranej náhrady.

V.

Námietka porušenia podmienky „primeranej náhrady“ poskytnutím jednorazovej náhrady za nútené obmedzenie vlastníctva v okolnostiach prípadu

67. Vláda Slovenskej republiky ako vedľajší účastník konania vo svojom vyjadrení odkázala na právne názory ústavného súdu vyslovené v niektorých predchádzajúcich konaniach o sťažnosti so zámerom ukončiť spor o ústavnú súladnosť jednorazovej primeranej náhrady s čl. 20 ods. 4 ústavy krátkou cestou ako už rozhodnutú ústavnú otázku.

68. Otázka, či primeraná náhrada zaručená pri nútených zásahoch do vlastníctva v súlade s ústavou má byť jednorazová, je meritórna otázka. Právne názory ústavného súdu na meritórne otázky ústavnosti získajú záväznosť *pro futuro* vtedy, ak sa ústavný súd k nim vyjadrí v merite sporu. Záväznosť *pro futuro* je predurčená podstatou právnej argumentácie k meritu sporu. Ústavný súd v predchádzajúcich konaniach označených vládou Slovenskej republiky nerozhodol o otázke jednorazovosti primeranej náhrady v merite. Ústavný súd dostal návrhy na konanie, v ktorých k predmetom sporu patrili aj otázky súvisiace s primeranosťou náhrady poskytovanej podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, no ústavný súd sa v uvedených konaniach nikdy nezaoberal ústavnoprávnou podstatou týchto otázok, keďže vždy narazil na procesnoprávne prekážky, ktoré mali za následok, že v merite veci nemohol rozhodnúť. Z toho dôvodu právne názory ústavného súdu, na ktoré odkázala vláda Slovenskej republiky vo svojom vyjadrení, nemožno interpretovať a aplikovať ako právne názory uzavierajúce spor o charakter plnenia poskytovaného z titulu primeranej náhrady za vyvlastnenie alebo za nútené obmedzenie výkonu vlastníckych práv. O tejto ústavnej otázke musí ústavný súd rozhodnúť na základe návrhu predloženého navrhovateľom.

69. V okolnostiach prípadu navrhovatelia namietli nesúlad ustanovení § 10 ods. 5 druhej, tretej a štvrtej vety v spojení s § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov s čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu. Formálna podmienka ústavne konformného zásahu do ochrany vlastníctva je v okolnostiach prípadu splnená. Zásah do vlastníctva je predmetom úpravy

zákona, ktorý obmedzenie každého konkrétneho vlastníka ponecháva na individuálne rozhodnutie v konaní podľa zákona.

70. V okolnostiach prípadu sa vláda Slovenskej republiky zamerala na kvantitatívny aspekt. V prospech tvrdenia o súlade namietnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu odkázala na množstvo zákonov, ktoré rovnako obmedzujú vlastníkov v súvislosti so zabezpečovaním rozvodov, a následne odkázala na judikatúru všeobecných súdov, ktoré na Slovensku rovnako ako v Českej republike podporujú poskytovanie jednorazovej náhrady ako primeranej náhrady. Vo vzťahu k splneniu formálnej podmienky má táto argumentácia relatívnu váhu. V materiálnom právnom štáte pre splnenie formálnej podmienky nestačí sama okolnosť, že prameň práva prijal parlament, že relevantný všeobecne záväzný právny predpis, ktorý prijal, má právnu silu zákona. V materiálnom právnom štáte je ústavnoprávne významné, aký obsah má zákon, či spĺňa podmienky predpísané na ochranu základných práv a slobôd. Pokiaľ ide o vládou Slovenskej republiky tvrdenuú ústavnú relevanciu počtu zákonov obmedzujúcich práva vlastníka jedným (rovnakým) spôsobom, táto argumentácia neobstojí. Viac zákonov ustanovujúcich zhodné pravidlo sa nedostáva do súladu s ústavnými podmienkami ochrany vlastníctva iba z dôvodu príslušnosti k väčšine. Rovnaký význam má existencia súdnej judikatúry. Sama osebe nech je akokoľvek frekventovaná, nie je dôkazom ani správnosti zaužívanej praxe, ani ústavnej súladnosti zaužívanej praxe.

71. Z hľadiska materiálnych podmienok ústavný súd konštatuje splnenie podmienky verejného záujmu. „Obmedzenia vlastníckeho práva môžu mať tak súkromnoprávnu, ako aj verejnoprávnu povahu“ (Jakab, R. *Právo výstavby energetických zariadení na cudzích pozemkoch*. Bulletin slovenskej advokácie, 2010, č. 1 – 2, s. 29). Súkromnoprávne obmedzenia vlastníkov vecnými bremenami, či už na základe zmluvy, v dedičskom konaní, alebo akýmikoľvek inými súkromnoprávnymi prostriedkami nie je pod ústavnou ochranou. Tá sa zaručuje iba vtedy, ak sa vlastnícke práva obmedzujú proti vôli vlastníka. V takom prípade ide o zásah do právneho postavenia vlastníka, aký sa môže uskutočniť jedine vo verejnom záujme. Toto treba zdôrazniť, lebo s podmienkou verejného záujmu sa účelovo manipuluje kvôli navodeniu zdania, že ak dochádza k obmedzeniu vlastníka vo verejnom

záujme, za obmedzenie mu netreba poskytnúť náhradu, prípadne stačí, ak náhrada, ktorú dostane, je akákoľvek, lebo s takou náhradou sa vo verejnom záujme obmedzený vlastník musí uspokojiť.

72. V podmienkach súčasnej spoločnosti je nepochybne potrebné zabezpečiť potreby fyzických osôb aj právnických osôb spoločnými dodávkami tepla. Ústavný súd pokladá za ústavne relevantné vyjadrenie vlády Slovenskej republiky: „*Výroba, preprava a dodávka energií má celkom zrejme verejnoprospešný rozmer, keďže je určená za účelom uspokojovania špecifických a ničím nahraditeľných potrieb verejnosti, komunálnej a priemyselnej sféry. Potrebu zabezpečenia primeranej tepelnej pohody (počas prevažnej časti roka) a dodávky teplej úžitkovej vody možno nepochybne zaradiť medzi základné ľudské potreby civilizačnej povahy.*“ Účastníci konania vedú spor o to, či primeraná náhrada ustanovená zákonom o tepelnej energetike spĺňa ústavné požiadavky kladené na podmienku primeranej náhrady. Ústavný súd s prihliadnutím na význam podmienky primeranej náhrady v okolnostiach prípadu predradil túto podmienku pred prieskum podmienky „nevyhnutnej miery“ núteného obmedzenia vlastníkov podľa zákona o tepelnej energetike.

73. Existencia verejného záujmu, kvôli ktorému sa v materiálnom právnom štáte udeje vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníka, je *conditio sine qua non*. Tam, kde verejný zásah na obmedzení právneho postavenia vlastníka nie je, nemožno vlastníka obmedziť vo výkone jeho vlastníckych práv. Samo zistenie existencie verejného záujmu neodôvodňuje vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníka a zároveň upustenie od poskytnutia primeranej náhrady vlastníkovi. Z case-law ESĽP vyplýva, že upustenie od poskytnutia primeranej náhrady vlastníkovi prichádza do úvahy celkom výnimočne (Case of James and Others, bod 54). Splnenie podmienok pre túto ojedinelú výnimku treba preukázať.

74. Vláda Slovenskej republiky v protiargumentáciu k návrhu navrhovateľov neuviedla dôvody legitimujúce v okolnostiach prípadu hodnotenie verejného záujmu na nútenom obmedzení vlastníkov pre potrebu uplatnenia zákona o tepelnej energetike ako natoľko výnimočné dôvody, aby tieto dôvody opodstatnili neposkytnutie primeranej

náhrady za obmedzenia určené podľa tohto zákona. V okolnostiach prípadu sa nepreukázal ústavne relevantný dôvod na zavedenie výnimky z požiadaviek na plnenie podmienky primeranej náhrady za nútené obmedzenie vlastníkov nehnuteľností potrebných na zabezpečenie rozvodov tepla. Naopak, v časti svojho vyjadrenia vláda Slovenskej republiky upozornila na obvyklosť postupu pri zabezpečovaní rozvodov tepla, jeho porovnateľnosť so zabezpečovaním iných rozvodov a na obvyklosť právnej úpravy tohto postupu, keď uviedla: „(...) Poukazujeme pritom na obdobné ustanovenia zák. č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 11 ods. 5, 9, 10 a 12), zákona č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (§ 20 ods. 4) alebo zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (§ 66 ods. 435).“ Verejný záujem pri zriaďovaní zákonných vecných bremien mal rozdielnu intenzitu v čase, keď platil zákon č. 79/1957 Zb. a po jeho zrušení zákonom č. 70/1998 Z. z. To sa prejavilo v obsahu práva nútené obmedzovať vlastníkov v prospech energetických štátnych organizácií do nadobudnutia účinnosti zákona č. 70/1998 Z. z., no nemalo vplyv na ústavou priznané právo na primeranú náhradu, ktoré vlastníkom dotknutých nehnuteľností zaručila listina a ústava.

75. Vláda Slovenskej republiky položila dôraz aj na tvrdenie, podľa ktorého prínosom zákonom danej úpravy primeranej náhrady je vytvorenie priestoru pre dohodu dotknutých strán: „Zákon o tepelnej energetike v napadnutých ustanoveniach pomerne jednoznačne definuje potrebu kompenzácie vlastníka dotknutej nehnuteľnosti prostredníctvom primeranej náhrady, ktorej výška sa má určiť v prvom rade dohodou prevádzkovateľa infraštruktúry (držiteľa povolenia na rozvod tepla) a dotknutého vlastníka nehnuteľnosti (§ 10 ods. 5, 10 a 12 zákona o tepelnej energetike). Až následne, v prípade nedosiahnutia dohody, môže dotknutý vlastník požiadať súd o určenie primeranej náhrady. Z uvedeného vyplýva, že napadnuté zákonné ustanovenia explicitne priznávajú vlastníkovi nehnuteľnosti právo na primeranú náhradu nútené obmedzenie užívania nehnuteľnosti, zákonné vecné bremeno a zriadenie ochranných pásiem.“

76. Hoci navrhovateľ nenamietol nesúlads ustanovení zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 4 ústavy z dôvodu dubiózneho splnenia podmienky primeranej náhrady ustanovením o dohode strán, ústavný súd v záujme vnesenia právnej istoty do budúcej aplikácie podmienky „primeranej náhrady“ konštatuje, že riešenie využité v zákone o tepelnej energetike nemožno označiť za splnenie ústavnej podmienky. Aj čl. 20 ods. 4 ústavy v rozsahu podmienky „primeranej náhrady“ treba interpretovať v kontexte ústavného textu, teda v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorý ustanovuje implikovanú podmienku právnej istoty. Z čl. 20 ods. 4 ústavy v spojení s prvou vetou čl. 1 ods. 1 ústavy možno vyvodit', že účelom úpravy čl. 20 ods. 4 ústavy je dať vlastníčkovi právnu istotu o výške primeranej náhrady za vyvlastnenie aj za nútené obmedzenie jeho vlastníckych práv. K právnej istote, akú má zaručiť ustanovenie čl. 20 ods. 4 ústavy, patrí aj istota o čase, kedy vlastník dostane primeranú náhradu. Zákonný odkaz na dohodu, ale aj subsidiárne ponechanie otázky primeranej náhrady na rozhodnutie súdu nespĺňa ani požiadavku vedomosti o výške primeranej náhrady, ani požiadavku včasnosti poznania okamihu, v ktorom vlastník dostane primeranú náhradu. Pritom účelom podmienky primeranej náhrady je ochrana vlastníka, ktorý podľa čl. 20 ods. 4 ústavy nemôže zostať v neistote, akú náhradu dostane ako primeranú za vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie svojho vlastníctva a kedy túto náhradu dostane.

77. V okolnostiach prípadu vznikol spor o otázku, či primeraná náhrada za nútené obmedzenie vlastníctva má byť jednorazová alebo či môže byť aj opakovaná. Účelom poskytnutia „primeranej náhrady“ je vyváženie ujmy zapríčinennej zásahom štátu do vlastníckych práv. Ústava ani dodatkový protokol výslovne neustanovujú, že primeraná náhrada sa nesmie poskytnúť opakovane, ani neurčujú príkaz, aby sa poskytla jednorazovo. V súlade s ústavou aj s dodatkovým protokolom sa primeraná náhrada môže priznať jednou čiastkou, ktorá sa bude vyplácať na splátky. V súlade s ústavou aj s dodatkovým protokolom primeraná náhrada môže mať povahu opakujúceho sa plnenia.

78. Jednorazové plnenie ako jediný zákonný spôsob uplatnenia práva vlastníka na náhradu za vyvlastnený majetok do právneho poriadku Slovenskej republiky vniesli pramene práva so silou zákona v ére socializmu. Podľa § 22 ods. 2 zákona č. 79/1957 Zb.

o výrobe, rozvode a spotrebe elektriny (elektrizačný zákon): «Za výkon oprávnení uvedených v predchádzajúcom odseku nie sú energetické podniky povinné poskytovať náhradu. Ak je však vlastník alebo užívateľ nehnuteľnosti, ktorá nie je v štátnom socialistickom vlastníctve, zriadením vedenia podstatne obmedzený v užívaní nehnuteľnosti, môže žiadať u orgánu, ktorý je podľa predpisov o povoľovaní stavieb kompetentný pre povolenie stavby energetického diela (ďalej len „povoľujúci orgán“), aby mu energetický podnik poskytol primeranú jednorazovú náhradu; žiadosť musí byť pod stratou nároku podaná do troch mesiacov odo dňa, keď sa dielo uviedlo do trvalej prevádzky (užívania).» V porovnaní so súčasnosťou tento právny režim vznikol v zásadne rozdielnych právnych a politických podmienkach. Politický základ štátu a jeho orientáciu vyjadřila preambula k „Ústave z 9. mája“, podľa ktorej československý ľud prehlasoval, že je pevne rozhodnutý vybudovať svoj oslobodený štát ako ľudovú demokraciu, ktorá zabezpečí pokojnú cestu k socializmu. V rozhodnom období platná a účinná ústava Československej republiky prijatá 9. mája 1948 (ústavný zákon č. 150/1948 Zb.) zaručovala ochranu súkromného vlastníctva v obmedzenej miere. Podľa § 9 ods. 1 ústavy z 9. mája: „Súkromné vlastníctvo možno obmedziť len zákonom.“ Podľa § 9 ods. 2: „Vyvlastnenie je možné len na základe zákona a za náhradu, ak nie je alebo zákonom nebude ustanovené, že sa náhrada dávať nemá.“ Ústavnou podmienkou od účinnosti „Ústavy z 9. mája“, ktorá podľa § 170 nastala dňom vyhlásenia dňa 9. mája 1948, až do zrušenia tejto ústavy nebolo poskytnutie primeranej náhrady vyvlastňovanému vlastníkovi. V súlade s ústavou bolo poskytnutie akejkoľvek náhrady, ktorú zákon mohol celkom vylúčiť. V súlade s tým energetický zákon priznal náhradu iba niektorým vlastníkom – tým, ktorí zriadením vedenia boli podstatne obmedzený v užívaní nehnuteľnosti.

79. Československá republika v tom čase nebola členským štátom Rady Európy ani zmluvnou stranou dohovoru či dodatkového protokolu. Všetky tieto faktory (pozri aj bod 78) mali za následok, že ustanovenie § 22 ods. 2 zákona č. 79/1957 Zb. bolo v súlade s ústavou platnou v čase prijatia zákona, teda s ústavným zákonom č. 150/1948 Zb. Súlad § 22 ods. 2 zákona č. 79/1957 Zb. patrí do minulosti. Podľa čl. 152 ods. 4 ústavy toto ustanovenie v súčasnosti nemožno uplatňovať.

80. Súkromné vlastníctvo, ktoré v prípade vyvlastnenia pre potrebu zriadenia rozvodov elektriny bolo od roku 1948 do roku 1960 pod čiastočnou ústavnou ochranou, sa po zániku socialistického výrobného spôsobu a po zániku socialistickej organizácie štátu a spoločnosti ocitlo pod zásadne zmenenou ústavnou ochranou. Ústavným zákonom č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza listina ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, sa ustanovilo, že vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné len vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za náhradu (čl. 11 ods. 4). Podľa § 6 ods. 1 listiny: „Zákony a iné právne predpisy musia byť uvedené do súladu s Listinou základných práv a slobôd najneskôr do 31. decembra 1991. Týmto dňom strácajú účinnosť ustanovenia, ktoré nie sú v súlade s Listinou základných práv a slobôd.“

81. Ustanovenie § 22 ods. 2 zákona č. 79/1957 Zb. v rozsahu úpravy priznávajúcej náhradu iba tým vlastníkom nehnuteľností, ktorí zriadením vedenia boli podstatne obmedzení v užívaní nehnuteľnosti, stratilo účinnosť podľa § 6 ods. 1 listiny k 31. decembru 1991, lebo podľa čl. 11 ods. 4 listiny právo na náhradu za vyvlastnenú nehnuteľnosť má každý vlastník. Rovnako tak právo na náhradu má aj každý vlastník nútené obmedzený vo vlastníckom práve. Aj po prijatí listiny sa zachovalo vlastníkom právne postavenie, keď im patrila náhrada.

82. Ústava od jej prijatia v roku 1992 zaručuje základné právo vlastníť majetok v historicky najdôslednejšej podobe. Pod ústavnou ochranou sú všetci vlastníci, ktorým sa zaručuje ochrana aj pred núteným obmedzovaním vlastníctva a pred vyvlastňovaním. Po prvý raz sa ústavná ochrana zabezpečila podmienkou primeranej náhrady za zásah do vlastníctva vykonaný proti vôli vlastníka. S čl. 20 ústavy je zlučiteľná aj taká primeraná náhrada za nútené obmedzenie vlastníctva, ktorá sa poskytuje vlastníkovi opakovane. Predpokladom takého plnenia je povaha zásahu do vlastníctva. Za predpokladu, že uskutočnený zásah do vlastníckych práv sa týka tej istej alebo porovnateľnej veci, „primeraná náhrada“ za vyvlastnenie môže byť vyššia ako „primeraná náhrada“ za nútené obmedzenie vlastníckych práv. Vyplýva to z podstaty oboch zásahov do práva vlastníť majetok. V prípade vyvlastnenia vlastníka v celom rozsahu vlastníckych práv stráca

jednotlivé oprávnenia spoluvytvárajúce obsah vlastníckeho práva, ba stráca aj status subjektu vlastníckeho práva. Nútené obmedzenie vlastníckeho práva je z tohto zorného uhla miernejším obmedzením vlastníka, lebo ten nestráca všetky oprávnenia spoluvytvárajúce obsah vlastníckeho práva a nestráca ani status vlastníka.

83. Na druhej strane intenzita a rozsah nútených obmedzení vlastníka môže byť značný. Rozdielne právne postavenie medzi jednotlivými skupinami nútene obmedzených vlastníkov v *uti, frui* alebo *disponere* sa v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy musí vyjadriť v súlade so zásadou spravodlivého ocenenia rozsahu a dĺžky trvania obmedzení. Na tento účel slúži inštitút primeranej náhrady. Primeraná náhrada nie je symbolom ani gestom dobrej vôle zo strany spoločnosti voči vlastníkovi. V materiálnom právnom štáte má reálny, nepredstieraný význam. V prípade núteného obmedzenia vlastníckych práv slúži vlastníkovi ako príspevok na náhradu ekonomických strát na výnose z majetku, ktorý v dôsledku núteného obmedzenia vlastníckych práv buď vôbec nemôže užívať, alebo môže užívať iba v obmedzenej miere. Preto sa ústavná ochrana vo výkone vlastníckych práv obmedzenému vlastníkovi zaručuje po celý čas trvania obmedzení vlastníka. Na rozdiel od „primeranej náhrady“, ktorá sa pri vyvlastnení poskytuje spravidla jednorazovo, pri nútenom obmedzení možno uvažovať o pravidelných platbách „primeranej náhrady“ počas trvania núteného obmedzenia. Týka sa to predovšetkým takých obmedzení práv vlastníka, v ktorých prípade možno dôvodne očakávať trvanie obmedzujúceho zásahu po dlhý čas. Aj tam, kde sa pri zavedení obmedzenia nepredpokladalo dlhodobé trvanie obmedzujúceho zásahu, no v skutočnosti k takému zásahu došlo, je ústavný dôvod na priznanie opakujúcich sa dávok primeranej náhrady.

84. V súlade s čl. 20 ústavy vykonaný zásah do práva pokojne užívať svoj majetok musí zachovávať spravodlivú rovnováhu medzi potrebami verejného záujmu na obmedzení vlastníctva a požiadavkami ochrany základného práva jednotlivca vlastniť majetok a čerpať z neho majetkový prospech. Podmienky, za akých sa náhrada poskytuje, majú zásadný význam pre nastolenie spravodlivej rovnováhy, ktorá sa musí rešpektovať pri určení obmedzujúceho opatrenia tak, aby vlastník nekládol na obmedzovaného vlastníka neprimeranú záťaž. Obmedzenie vlastníckych práv vlastníka sa musí udiť spôsobom, ktorý

je v rozumnom pomere k povahe a hodnote obmedzujúcich opatrení. Neposkytnutie náhrady alebo poskytnutie náhrady, ktorá nie je primeraná povahe a rozsahu zásahov do vlastníctva, je v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu. Pri obmedzovaní práv vlastníka nie je možné robiť rozdiely podľa povahy verejného záujmu, kvôli ktorému sa právne postavenie vlastníka obmedzuje. Na určenie výšky náhrady, ktorá je primeraná, je rozhodujúce zistenie ročného úžitku, ktorý sa viaže k tej časti nehnuteľnosti, v ktorej sa vlastníctvo obmedzuje.

85. Navrhovateľ označil výstavbu verejných rozvodov tepla za dlhodobé obmedzenie vlastníkov, keď uviedol: *„Je potrebné zdôrazniť, že výstavba verejného rozvodu tepla a ďalších zariadení s ním súvisiacich (napr. zariadení určených na ochranu verejného rozvodu či na zabránenie jeho porúch a havárií) je vnímaná ako permanentná stavba, pri ktorej tiež existuje odôvodnený predpoklad jej dlhodobej existencie. Pritom poskytnutie jednorazovej náhrady pri obmedzení vlastníckeho práva, ktoré možno považovať za dlhodobé, až trvalé, je samo o sebe neprimerané. Disproporcia je tu daná nielen samotným časom, ale aj ďalšími meniacimi sa faktormi, predovšetkým ekonomickými. Výška poskytnutej jednorazovej náhrady nemôže byť v ich svetle stabilná. Je ovplyvňovaná prinajmenšom infláciou.“*

86. Vláda Slovenskej republiky proti tomu namietla: *„Vláda SR však považuje túto otázku za čisto ekonomickú a nie právnu, tobôž nie ústavnoprávnu. Moderné nástroje oceňovania nehnuteľností, podnikov a tiarch na nich viaznucich totiž poskytujú dostatočný priestor pre správny odhad miery obmedzenia vlastníka nehnuteľnosti v dôsledku výkonu oprávnení držiteľa povolenia na rozvod tepla, a to vrátane zohľadnenia budúceho vývoja ekonomiky a ceny nehnuteľností. Umožňujú teda pomerne presne určiť jednorazovú a primeranú náhradu vo svetle rôznych okolností a rôzneho typu nehnuteľnosti. Jednorazová povaha primeranej náhrady preto nemôže byť ipso facto považovaná za neprípustnú z hľadiska dodržania zásady primeranosti núteného obmedzenia vlastníckeho práva. Dôvody, pre ktoré zákonodarca pristúpil k definovaniu tejto primeranej náhrady ako jednorazovej, možno pritom vidieť najmä v potrebe zabezpečenia stability a primeranosti nákladov prevádzky teplárenskej infraštruktúry znášaných zo strany jej užívateľov (odberateľov tepla). Prípadný neočakávaný nárast takýchto nákladov v dôsledku*

náhlej zmeny ekonomických parametrov vstupujúcich do výpočtu primeraných náhrad sa za obmedzenia v užívaní cudzích nehnuteľností môžu ovplyvniť schopnosť užívateľov infraštruktúry podieľať sa na spravodlivom rozdelení bremena nákladov.“

87. Ústavnoprávny rozmer navrhovateľom nastolenej otázky (bod 85) je nadradený ekonomickým aspektom, nie naopak. Citovaná vládna argumentácia (bod 86) sa nezaoberá postavením vlastníkov ako subjektov ústavnej ochrany prostredníctvom čl. 20 ods. 4 ústavy. Zamieriava sa na argumentáciu o povahe verejného záujmu, ktorá však nemôže a nesmie byť nadradená ochrane vlastníkov. Ústavný súd sa po vyhodnotení tvrdení oboch strán prikláňa k argumentácii navrhovateľa, podľa ktorého výstavbu rozvodov tepla treba pokladať za nútené obmedzenie vlastníkov na dlhý, hoci vopred presne neurčiteľný čas. V období, keď nútené obmedzenie vlastníkov v dôsledku existencie právnej povinnosti strpieť vedenie rozvodov cez svoju nehnuteľnosť trvá, v dôsledku pôsobenia ekonomických zákonitostí dochádza k pohybom vo výške plnenia. Jednorazová náhrada poskytnutá vlastníkom za ich obmedzenie nemá (a priori nemôže mať) povahu primeranej náhrady za obmedzenie, ktorému sú podľa zákona podrobení.

88. Primeraná náhrada je výslovne určená ústavou. Je náhradou za zásah do základného práva vlastníť majetok. Nemožno ju stotožňovať s náhradou škody podľa Občianskeho zákonníka, lebo tá náhrada sa poskytuje z iného právneho dôvodu ako primeraná náhrada podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. Právna úprava ceny stelesňujúcej primeranú náhradu by mala poskytovať takú náhradu za vyvlastnený majetok, ktorá je spravodlivá v mieste a čase vyvlastnenia. Zhodne sa týka primeranej náhrady za nútené obmedzenie vlastníka v uplatňovaní jeho vlastníckych práv.

89. Ústavný súd z už uvedených dôvodov rozhodol, že ustanovenie § 10 ods. 5 druhej, tretej a štvrtej vety v spojení (materiálne vyjadrené vo význame spojky „a“, pozn.) s § 10 ods. 9, § 10 ods. 10 prvej a tretej vety a § 10 ods. 12 prvej, druhej a štvrtej vety zákona o tepelnej energetike v rozsahu, v akom sa v týchto ustanoveniach používa slovo „jednorazová“ v slovnom spojení „primeraná jednorazová náhrada“, nie je v súlade s čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu. Príčinou nesúlady zákona s ústavou je

priznanie jednorazovej náhrady ako primeranej náhrady nezohľadňujúcej povahu a dĺžku trvania núteného obmedzenia vlastníkov povinnosťou strpieť stavbu rozvodov tepla na svojom pozemku.

VI.

Námietka nesúladu § 12 ods. 10 v spojení s ustanoveniami § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 napadnutého zákona s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy

90. Navrhovatelia namietli aj nesúlad § 12 ods. 10 v spojení s ustanoveniami § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy. Ustanovením § 12 ods. 10 napadnutého zákona sa dodávateľ určuje za dotknutý orgán pri výstavbe sústavy tepelných zariadení, ktorého stanovisko je záväzné a zároveň má právny status účastníka konania. V tejto právnej úprave navrhovatelia vidia nesúlad s normami čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy, lebo: *«V zmysle čl. 20 ods. 1 Ústavy platí, že každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Toto právo má aj odberateľ, ak sa rozhodne ukončiť svoj zmluvný vzťah s doterajším dodávateľom tepla a postaviť si vlastnú sústavu tepelných zariadení (napr. domovú kotolňu), ktorá sa stáva jeho vlastníctvom... V zmysle čl. 20 ods. 2 Ústavy zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok, okrem majetku uvedeného v čl. 4 Ústavy, môže byť vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon o tepelnej energetike ani žiadny iný zákon však neustanovuje, že sústava tepelných zariadení, napr. v podobe domových kotolní, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určenej právnickej osoby, naopak v druhej časti zákona upravuje podmienky podnikania v oblasti tepelnej energetiky. Táto skutočnosť zvyrazňuje predchádzajúci záver o tom, že odberateľovi tepla by mala, resp. musí byť garantovaná možnosť vzniku vlastníckeho práva k tepelnému zariadeniu... V zmysle čl. 20 ods. 3 Ústavy vlastníctvo zaväzuje a nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných. Novelou zákona o tepelnej energetike z roku 2014 bolo prijaté také znenie § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike, ktoré v spojení s § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike predstavuje ukážkový príklad vytvorenia možnosti na zneužívanie vlastníckeho práva zo strany doterajších dodávateľov tepla. Pritom nejde len o domnelý príklad, pretože aktuálna prax dokazuje, že sa to aj deje, a to bez regulačného rámca zabezpečujúceho*

rovnaké zaobchádzanie (posudzovanie). Napadnutá zákonná úprava vytvára právny stav, na základe ktorého má doterajší dodávateľ tepla neprimerane výhodnejšie postavenie v zmluvnom vzťahu s odberateľom ako samotný odberateľ, čo spôsobuje, že odpojenie sa od doterajšieho dodávateľa tepla je aj po splnení zákonných podmienok (§ 20 zákona o tepelnej energetike) takmer nemožné, pretože závisí výlučne na pozitívnom záväznom stanovisku doterajšieho dodávateľa v stavebnom konaní v zmysle § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike v spojení so stavebným zákonom, pričom dôvodom negatívneho stanoviska doterajšieho dodávateľa môže byť rozličná motivácia dodávateľa a odberateľa, napr. negatívny ekonomický dopad na neho samotného – čo je prirodzený dôsledok každého procesu odpojenia sa, pretože doterajší dodávateľ odpojením sa od jeho sústavy tepelných zariadení prichádza o svojich doterajších klientov – odberateľov tepla. Napadnutá právna úprava teda umožňuje doterajším dodávateľom tepla neprimerane, svojvoľne a bez toho, aby boli dodržané „odberateľove“ garancie dané mu Ústavou, zneužívať vlastnícke právo v neprospech a na úkor odberateľov tepla.»

91. Navrhovatelia koncipovali svoj návrh, striktné dbajúc na zachovanie medzí základných práv, tak, aby sa ich námietka o nesúlade napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike držala v medziach ústavnej ochrany vlastníctva. Preukazuje to aj formulácia navrhovateľov: „*Napadnutá zákonná úprava sa podľa názoru navrhovateľov taktiež pohybuje za hranicou porušenia princípu autonómie slobodného konania subjektov práva. V praxi sa môžeme stretnúť s názormi, že napadnutá zákonná úprava zasahuje aj do zásady zmluvnej autonómie, avšak navrhovatelia, berúc na vedomie ústavnoprávnu dôležitosť a prioritu inštitútu vlastníckeho práva, identifikovali a uprednostnili tú rovinu, ktorá sa javí z hľadiska princípu konštitucionalizmu ako viac relevantná, teda rovinu rozporu s čl. 20 ods. 1 až 3 Ústavy.*“ V tomto prípade sa zákonná úprava mohla stať predmetom ústavného prieskumu aj z hľadiska slobody podnikania zaručenej čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, no navrhovatelia takú možnosť odmietli.

92. Ústavný súd je viazaný návrhom. Z toho ústavný súd vyvodzuje, že navrhovatelia nepožiadali ústavný súd o prieskum súladu zákonnej úpravy so slobodou podnikania ani o prieskum napadnutých noriem zákona s ochranou, aká sa zaručuje siedmym oddielom

druhej hlavy (čl. 46 až čl. 50 ústavy), ktorý prípadný prieskum *pro futuro* nevytvára prekážku *res iudicata*. Ústavný súd preto vykonal prieskum zákona o tepelnej energetike iba v rozsahu návrhu, ktorý sa obmedzuje na ustanovenia čl. 20 ústavy, resp. čl. 1 dodatkového protokolu o základnom práve vlastníť majetok.

93. Ochrana vlastníctva podľa právnych názorov ústavného súdu implikuje hmotnoprávne aj procesnoprávne garancie. Procesná ochrana vlastníctva sa nezabezpečuje iba pomocou základných práv zo siedmeho oddielu druhej hlavy (čl. 46 až čl. 50, pozn.) ústavy, ale popri tom aj pomocou procesnoprávnej ochrany implikovanej v čl. 20 ústavy. «Ústavný súd už... 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 (I. ÚS 23/01, III. ÚS 328/05, III. ÚS 260/07).» (III. ÚS 311/07) „Implicitnú procesnú ochranu ústavný súd potvrdil aj v ďalších nálezoch sp. zn. III. ÚS 328/05 či sp. zn. III. ÚS 117/06.“ (PL. ÚS 19/09) „Uvedený právny názor ústavný súd formuloval v zhode s judikatúrou ESLP k čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v zmysle ktorej tento 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. 9. 1994, bod 40 a nasl.).“ (PL. ÚS 110/2011)

94. Citovaným právnym názorom (bod 93 in fine) ústavný súd znovu potvrdil svoju doktrínu o (*de facto*) silnejšej procesnoprávnej ochrane vlastníctva. Z právnych názorov ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 19/09 možno vyvodiť čiastkový záver o vlastnostiach procesnoprávnej ochrany vlastníctva. „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.“ (PL. ÚS 19/09)

95. Z už citovaného právneho názoru (bod 94) možno vyvodit', že k procesnoprávnym zárukám ochrany vlastníctva ústavný súd radí riadne, plnohodnotné správne konanie, ktoré sa môže s rovnakou mierou pravdepodobnosti skončiť právoplatným rozhodnutím o vyvlastnení, ako aj rozhodnutím o zamietnutí návrhu na vyvlastnenie.

96. Procesnoprávne záruky ochrany vlastníctva nemožno zamieňať so základnými procesnými právami, ktoré ústava chráni v siedmom oddiele druhej hlavy (čl. 46 až čl. 50). Z požiadavky právnej istoty implikovanej medzi znakmi materiálneho právneho štátu možno vyvodit' požiadavku na stabilitu interpretácie a aplikácie práva spočívajúcu v tom, že každé základné právo sa vždy rovnako vymedzuje z hľadiska svojho účelu, rozsahu aj obsahu. Preto všetky ústavnoprávne relevantné vzťahy, ktorým sa poskytuje ústavná ochrana, treba pravidelne subsumovať pod to základné právo, ktoré je určené pre ochranu daného spoločenského vzťahu. Procesnoprávnu ochranu, akú ústava zaručuje v rámci siedmeho oddielu druhej hlavy, nemožno presunúť do medzí ochrany druhým oddielom druhej hlavy z dôvodu, že ide o procesnoprávnu ochranu vlastníctva. Takou interpretáciou a aplikáciou ústavy by sa ústavne neprijateľne narušila jednotnosť a prehľadnosť nakladania s textom ústavy.

97. Za procesnoprávne záruky ochrany vlastníctva podľa ústavy možno v spojení s prvou vetou čl. 1 ods. 1 ústavy označiť iba také záruky, ktoré nie sú implikované v základných procesných právach chránených siedmym oddielom druhej hlavy.

98. Ustanovením § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike sa zakladá právne postavenie dodávateľa, ktorý je zároveň dotknutým orgánom správneho konania, ktorého stanovisko je pre konanie a výsledok konania záväzný a zároveň je aj účastníkom tohto konania. Takto kreovaný právny status dodávateľa neslúži na priamu ochranu dodávateľa ako vlastníka sústavy tepelných zariadení, i keď nepriamo a sprostredkované taký právny účinok môže mať. Z hľadiska účelu ochrany vlastníctva a vlastníkov však ide o potenciálny účinok, aký môže a nemusí nastať. Nemožno ho kvalifikovať ako diskriminačnú úpravu nezlučiteľnú s účelom, obsahom alebo rozsahom ochrany vlastníctva, ktorú má odberateľom tepla poskytnúť čl. 20 ústavy.

99. Ustanovenie § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike či už samo osebe, alebo v spojení s ustanovením § 12 ods. 9 či s ustanoveniami § 20 ods. 3 a 4 nie je v príčinnej súvislosti s ustanoveniami čl. 20 ods. 1, 2 alebo ods. 3 ústavy. Príčinnú súvislosť medzi týmito právnymi normami vykonštruovali navrhovatelia svojimi extenzívnymi úvahami o príčinách a dôsledkoch namiesto toho, aby sa zaoberali otázkou o potenciálnej súvislosti ustanovení zákona s niektorým zo základných procesných práv. Navrhovatelia nepresvedčili ústavný súd o porušení čl. 20 ústavy úpravou § 12 ods. 10 napadnutého zákona, ani v spojení s ďalšími označenými ustanoveniami tohto zákona. V dôsledku toho ústavný súd nevyhovel návrhu na vyslovenie nesúlady § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a v spojení s § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy porušením procesnoprávnych záruk ochrany vlastníctva.

100. Navrhovatelia v časti svojej argumentácie namietli aj porušenie vlastníckeho práva odberateľov tepla z dôvodu sťaženia ich prístupu k vlastníctvu, ak sa rozhodnú postaviť si vlastnú sústavu tepelných zariadení (napr. domovú kotolňu), ktorá sa stáva ich vlastníctvom.

101. „Ustanovenie čl. 20 ods. 1 ústavy nie je právnym základom oprávňujúcim osobu na pridelenie majetku od štátu. Článkom 20 ods. 1 ústavy sa vlastníkovi priznáva len ochrana majetku, ktorý nadobudol v súlade s platným právnym poriadkom.“ (PL. ÚS 33/95) „Tento článok Ústavy Slovenskej republiky nevyhlasuje za základné ľudské právo vlastníctvo samotné, ale právo byť vlastníkom, t. j. právo nadobúdať vlastníctvo. Vzťahuje sa na štátnych občanov Slovenskej republiky, cudzincov, právnické osoby slovenské i zahraničné, a aj štát. Výklad tohto ustanovenia však neznamená, že každý má právo vlastniť akýkoľvek majetok... Uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky treba vykladať tak, že každý má právo vlastniť majetok, ktorý ústavou alebo zákonom Slovenskej republiky nie je z tohto vlastníctva vylúčený.“ (PL. ÚS 38/95) Právny názor ústavného súdu, ktorým sa účel ochrany vlastníka podľa čl. 20 ústavy identifikuje s osobou, ktorá naozaj je vlastníkom, a nie aj s tými, ktorí sa usilujú o nadobudnutie vlastníctva, je konformný s právnym názorom ESĽP, podľa ktorého vlastnícke právo zaručené čl. 1

dodatkového protokolu nezahŕňa právo nadobudnúť majetok (Marckx Case, séria A, 1979, č. 31; Van der Musselle Case, séria A, 1983, č. 70).

102. Navrhovatelia za porušenie ústavou zaručenej ochrany vlastníctva označili fázu úsilia o získanie majetku, ktorá nie je pod ústavnou ochranou, preto ústavný súd nevyhovel návrhu ani v tejto časti.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k nálezu pripájajú odlišné stanoviská k bodu 1 výroku sudkyňa Ivetta Macejková, sudkyňa Jana Baricová, sudca Milan Ľalík, k bodu 2 výroku sudkyňa Marianna Mochnáčová, sudca Lajos Mészáros, sudca Rudolf Tkáčik a k bodu 1 výroku sudca Lajos Mészáros pripája doplňujúce stanovisko k odôvodneniu.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok; to neplatí, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu.

V Košiciach 12. októbra 2016