



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 18/2017-23

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 15. novembra 2017 v pléne zloženom z predsedu pléna Milana Ľalíka a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošíkovej, Lajosa Mészároša, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. Danielom Lipšicom a advokátom JUDr. Petrom Kubinom, obaja Štefánikova 15, Bratislava, na začatie konania o súlade

- § 2 ods. 4 a 5, § 4 ods. 4, 5, 6 a 7, § 8, § 9 ods. 2 v časti „§ 58 ods. 2, § 60 ods. 2 písm. b)“ a § 9 ods. 4 v časti, v ktorej sa v tomto ustanovení používajú slová „rozhodnutie o predbežnej držbe“ zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov a v znení zákona č. 139/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov, s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1, s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,

- § 9 ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z.

o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov a v znení zákona č. 139/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov, v časti „V konaní o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice sa ustanovenia § 185 až 189 Správneho súdneho poriadku nepoužijú.“, s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 9 ods. 4 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, a takto

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

1. Návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky p r i j í m a na ďalšie konanie.
2. Návrh na pozastavenie účinnosti sa z a m i e t a .

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 19. júna 2017 elektronicky a následne 21. júna 2017 poštou doručený návrh 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania o súlade

- ustanovení § 2 ods. 4 a 5, § 4 ods. 4, 5, 6 a 7, § 8, § 9 ods. 2 v časti „§ 58 ods. 2, § 60 ods. 2 písm. b)“ a § 9 ods. 4 v časti, v ktorej sa v tomto ustanovení používajú slová „rozhodnutie o predbežnej držbe“ (ďalej len „napadnuté ustanovenia A“) zákona č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb

diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov a v znení zákona č. 139/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 669/2007 Z. z.“), s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1, s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“),

- ustanovenia § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. v časti „V konaní o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice sa ustanovenia § 185 až 189 Správneho súdneho poriadku nepoužijú.“ (ďalej len „napadnuté ustanovenie B“) s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy a s čl. 9 ods. 4 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“).

2. Skupina poslancov zároveň navrhla, aby ústavný súd podľa čl. 125 ods. 2 ústavy v spojení s § 38 ods. 1 a 2 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“) pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení z týchto dôvodov:

*„a) Uplatňovanie napadnutých ustanovení A môže ohroziť základné ľudské práva a slobody, ktoré sú podrobnejšie popísané v časti D vyššie. Takéto ohrozenie už nastalo, nakoľko novela nadobudla účinnosť 2. júna 2017.*

*b) Uplatňovanie napadnutého ustanovenia B môže spôsobiť závažnú ujmu na životnom prostredí, pokiaľ sa výstavba diaľnic bude realizovať bez ohľadu na to, že proti vydaným územným rozhodnutiam a stavebným povoleniam bola podaná správna žaloba pre nedodržanie predpisov na ochranu životného prostredia.*

c) *Ak aj ústavný súd dospeje k záveru, že napadnuté ustanovenia nie sú v súlade s ústavou, Dodatkovým protokolom k Dohovoru a Aarhuským dohovorom, zásah do základných práv a slobôd, do životného prostredia a s ním spojené následky (spočívajúce najmä v zastavaní vyvlastňovaných pozemkov a asanovaní vyvlastňovaných stavieb pri výstavbe diaľnice a súvisiacej infraštruktúry), nebude možné žiadnym spôsobom sanovať. To, že k negatívnym následkom dôjde bezprostredne po účinnosti novely, je zrejmé aj z toho, že zákonodarca v prechodných ustanoveniach zákona č. 669/2007 Z.z. (§ 9b ods. 1) určil, že stavebné konania a konania o vyvlastnení začaté a právoplatne neskončené pred účinnosťou tohto zákona [pred 2. júnom 2017, pozn. Navrhovateľov] sa dokončia podľa tohto zákona [podľa zákona č. 669/2007 Z.z. v znení novely, pozn. Navrhovateľov],*

d) *Na základe predchádzajúcich skúseností z konania vo veci PL. ÚS 19/09, ktorého meritum bolo v zásade zhodné s meritom tohto návrhu, možno dôvodne predpokladať, že konanie ústavného súdu o tomto návrhu môže trvať dlhší čas. Pokiaľ po túto dobu nebude účinnosť napadnutých ustanovení pozastavená, a následne ústavný súd konštatuje nesúlad napadnutých ustanovení s ústavou, Dodatkovým protokolom k Dohovoru a/alebo Aarhuským dohovorom, práva dotknutých vlastníkov pozemkov už budú nenávratne porušené zásahmi uskutočnenými podľa napadnutých ustanovení bez možnosti navrátenia do pôvodného stavu. Ochrana práv dotknutých vlastníkov a ústavnosti zo strany ústavného súdu by tak bola iba iluzórna, pretože kým ústavný súd rozhodne vo veci samej, napadnuté ustanovenia (hoci sú v rozpore s ústavou, Dodatkovým protokolom k Dohovoru a Aarhuským dohovorom) splnia účel, ktorý ich prijatím vláda a zákonodarca sledovali a spôsobené škody a iné ujmy dotknutým vlastníkom už nikto nenahradí.*

e) *Pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení do rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej pritom nedôjde k znefunkčneniu samotného procesu povoľovania, prípravy a uskutočňovania stavby diaľnic, keďže v účinnosti zostane zákon č. 669/2007 Z.z. v znení do 2. júna 2017 ako aj stavebný zákon (najmä povinnosť preukázať existenciu vlastníckeho práva alebo iného práva k pozemkom a stavbám, na ktorých sa má výstavba diaľnic uskutočňovať).*

f) *Následky uplatňovania napadnutých ustanovení sú zrejme nenapraviteľné, keďže právoplatné stavebné povolenia (vydané bez toho, aby stavebník preukázal vlastnícke alebo iné právo k pozemku alebo k stavbe), ako aj rozhodnutia o predbežnej držbe, vydané na*

*základe zákona č. 669/2007 Z.z. v znení novely, zostanú, po vyslovení nesúladu s ústavou. Dodatkovým protokolom a Aarhuským dohovorom, nedotknuté (§ 41 b ods. 2 ZoUS).“*

3. Skupina poslancov k samotnému procesu schvaľovania uviedla, že novela zákona č. 669/2007 Z. z. bola schválená v skrátrenom legislatívnom konaní. Prezident Slovenskej republiky rozhodnutím č. 3066-2017-KPSR z 18. mája 2017 vrátil novelu Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) na opätovné prerokovanie s návrhom, aby nebola ako celok prijatá. Národná rada schválila novelu v pôvodnom znení 18. mája 2017 a v Zbierke zákonov Slovenskej republiky bola publikovaná pod č. 139/2017.

4. Navrhovatelia ďalej uviedli, že účelom novely má byť podľa vlády zefektívnenie procesu povoľovania a výstavby vybraných diaľnic a ciest pre motorové vozidlá. Toto sa má prejavíť celkovým skrátčením povoľovacieho procesu a poklesom nákladovosti celého prípravného procesu výstavby diaľnic, ako aj samotného začiatku výstavby diaľnic. Dôvodom skrátčeného legislatívneho konania bola údajná hrozba značných hospodárskych škôd, ktoré však vláda v návrhu na skrátčené legislatívne konanie ďalej nešpecifikovala.

5. V súvislosti s napadnutým predpisom navrhovatelia poukázali na pôvodné znenie zákona č. 669/2007 Z. z. (schválené 11. decembra 2007), ktoré rovnako umožňovalo výstavbu diaľnice na pozemkoch bez toho, aby stavebník musel v stavebnom konaní preukazovať vlastnícke alebo iné právo k pozemku. Preukazovanie vlastníckeho alebo iného práva k pozemkom sa presunulo až do kolaudačného konania. Súlad dotknutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. s ústavou a s dodatkovým protokolom posudzoval ústavný súd v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09. Nálezom sp. zn. PL. ÚS 19/09 z 26. januára 2011 vyslovil ich nesúlad s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1, čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu. Napadnuté ustanovenia A a pôvodné ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z. sú podľa názoru skupiny poslancov v zásade rovnakého charakteru a smerujú k identickému výsledku, ktorým je umožnenie výstavby diaľnic na pozemkoch ešte predtým, ako dôjde k formálnemu vyvlastneniu pozemkov.

6. Navrhovatelia konštatovali, že napadnuté ustanovenia A sa dotýkajú vlastníckeho práva k pozemkom a k stavbám, ktoré sú majetkom spadajúcim pod ochranu čl. 20 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, a v tejto súvislosti ďalej argumentovali:

«39. *Napadnuté ustanovenia A umožňujú stavebníkovi získať stavebné povolenie na stavbu diaľnice a cesty pre motorové vozidlá, uskutočňovať stavebné a asanačné práce na cudzom pozemku a cudzej stavbe bez dohody s vlastníkom pozemku a asanovanej stavby. Stavebník nemusí preukazovať - tak ako to ukladá § 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) - že má vlastnícke alebo iné právo k pozemku a stavbe.*

40. *Napadnutými ustanoveniami A sa zasahuje do vlastníckeho práva k pozemku a k asanovanej stavbe podľa čl. 20 ústavy a práva pokojne užívať majetok podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru.*

41. *Pri úprave intenzity zásahu do vlastníckeho práva v kontexte realizácie verejného záujmu na výstavbe diaľnic disponuje zákonodarca dvoma možnosťami:*

a) *podrobí vlastnícke právo dotknutých vlastníkov len takým obmedzeniam, ktoré ani z formálneho a zároveň ani z materiálneho hľadiska vo svojich praktických účinkoch nepredstavujú nútené obmedzenie vlastníckeho práva, resp. vyvlastnenie, alebo*

b) *realizuje verejný záujem formou núteného obmedzenia, resp. vyvlastnenia, pri dodržaní predpísaných podmienok.*

42. *Prijatím napadnutých ustanovení A sa však zákonodarca rozhodol pre tretiu, neprípustnú možnosť - bez dodržania predpísaných podmienok dosiahnuť stav, ktorý z materiálneho hľadiska, t.j. z hľadiska reálnych účinkov v praxi, predstavuje prinajmenšom nútené obmedzenie vlastníckeho práva, ak nie dokonca vyvlastnenie.*

43. *Vlastník pozemku a asanovanej stavby stráca kontrolu nad svojím majetkom. Napadnuté ustanovenia A totiž umožňujú stavebníkovi uskutočňovať stavebné a asanačné práce na cudzích pozemkoch a cudzích stavbách ešte pred formálnym vyvlastnením. Tým je vlastník vyvlastňovaného pozemku a stavby vylúčený z výkonu jeho vlastníckych oprávnení garantovaných v čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru...*

...46. *Formálne napadnuté ustanovenia A povoľujú stavebníkovi uskutočňovať stavbu diaľnice podľa stavebného povolenia až po tom, ako sa stavebník stane vlastníkom pozemku*

či asanovanej stavby alebo k nim nadobudne iné právo, avšak zároveň pripúšťa výnimku. Touto výnimkou sú práce povolené rozhodnutím o predbežnej držbe.

47. Navrhovatelia nespochybňujú oprávnenie zákonodarcu vytvoriť podmienky aj pre natoľko intenzívny zásah do vlastníckeho práva, aký je dôsledkom napadnutých ustanovení A. V takom prípade však podlieha povinnosti dodržať podmienky, ustanovené čl. 20 ods. 4 ústavy, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru.

48. Rozhodnutie o predbežnej držbe nie je formálnym vyvlastnením v súlade s podmienkami čl. 20 ods. 4 ústavy. Pre účely predbežnej držby stavebník nemusí preukazovať, že cieľ vyvlastnenia nemožno dosiahnuť dohodou s vlastníkom pozemku a stavby. To znamená, že sa môže domáhať predbežnej držby bez toho, aby boli inak splnené podmienky pre vyvlastnenie (§ 2 ods. 1 zákona č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Stavebník tak môže predbežnú držbu využívať na nátlak na vlastníkov na odpredaj pozemkov a stavieb, určených na asanovanie.

49. Pri rozhodovaní o predbežnej držbe sa má podľa napadnutých ustanovení A skúmať len existencia verejného záujmu na vyvlastnení. Dokonca aj určenie primeranej náhrady za predbežnú držbu sa presúva až do rozhodnutia o vyvlastnení.

50. Pokiaľ rozhodnutie o predbežnej držbe nespĺňa materiálne podmienky vyvlastnenia, resp. núteného obmedzenia podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, nie je takýto zásah do vlastníckeho práva zákonný, resp. ústavne konformný. Pritom je úplne irelevantné, či rozhodnutie o predbežnej držbe je svojou povahou vyvlastnením alebo núteným obmedzením. Pre oba druhy zásahov do vlastníckeho práva platia rovnaké podmienky dané čl. 20 ods. 4 ústavy, pričom tieto podmienky napadnuté ustanovenia A nespĺňajú.

51. Rozhodnutie o predbežnej držbe vydané na základe napadnutých ustanovení A nie je ani bežným obmedzením vlastníckeho práva, ktoré by len upravovalo obsah vlastníckeho práva.

52. Toto je zrejmé z povahy rozhodnutia o predbežnej držbe, ktoré je individuálnym aktom vyvlastňovacieho orgánu vydaného vo vyvlastňovacom konaní len na návrh vyvlastňovateľa. Týka sa vždy len individualizovaného majetku; nie je uplatňované v každom vyvlastňovacom konaní rovnako.

53. *Predbežná držba nie je len krátkodobým opatrením. Je síce časovo ohraničená, ale len tým, že vyvlastňovací orgán ju môže zrušiť, ak sa nezačalo s výstavbou do 6 mesiacov od jej nariadenia, alebo ak bolo stavebné povolenie zrušené alebo stratilo platnosť. Ide pritom o obdobné „ohraničenie“, aké vyplýva z § 17 ods. 1 zákona č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov...*

54. *To, že predbežnú držbu je možné zrušiť, ak sa nezačalo s výstavbou v zákonnej lehote, nerobí z predbežnej držby len dočasné opatrenie. Rovnako, ani márne uplynutie lehoty na začatie výstavby na vyvlastnenom pozemku nerobí z vyvlastnenia dočasné opatrenie.*

55. *Aj keď sa má po nariadení predbežnej držby formálne vyvlastniť pozemok a stavba, neexistuje žiadna garancia toho, či vôbec k vyvlastneniu dôjde a v akej lehote. Skutočnosť, že sa v čase nariadenia predbežnej držby začalo vyvlastňovacie konanie nevedie automaticky k záveru, že vyvlastňovaciemu návrhu príslušný orgán vyhovie. V napadnutých ustanoveniach A absentuje možnosť zrušenia predbežnej držby z dôvodu zamietnutia vyvlastnenia.*

56. *Takisto v napadnutých ustanoveniach A absentuje úprava dopadov zamietnutia vyvlastnenia na existenciu stavebného povolenia. Stavebné povolenie nezanikne priamo zo zákona z tohto dôvodu.*

57. *Ak vyvlastnenie bude zamietnuté až po uplynutí lehoty, v ktorej sa vlastník vyvlastňovanej nehnuteľnosti môže domáhať zrušenia stavebného povolenia, vlastník vyvlastňovanej nehnuteľnosti nemá reálnu možnosť domôcť sa zrušenia predbežnej držby.*

58. *Na základe vyššie uvedeného trvanie predbežnej držby je neurčité a môže nadobudnúť aj trvalý charakter.*

59. *Predbežná držba nie je krátkodobým opatrením ani z titulu jej vecného obmedzenia na vybrané stavebné a asanačné práce. Tieto práce by mali byť takého charakteru, ktorý bude umožňovať navrátenie vyvlastňovaných nehnuteľností do pôvodného stavu.*

60. *V prvom rade obmedzenie povolených prác na tie, ktoré umožnia v budúcnosti navrátenie do pôvodného stavu, nič nemení na tom, že na cudzom pozemku sa uskutočňuje stavba bez súhlasu vlastníka a bez formálneho vyvlastnenia.*

61. Problémom napadnutých ustanovení A je však najmä to, že obmedzenie prác na tie, ktoré umožnia navrátenie do pôvodného stavu, je neurčité a vágne. Takéto vymedzenie neumožňuje vlastníkovi predvídať, či a v akom časovom horizonte bude po zrušení predbežnej držby jeho majetok skutočne možné vrátiť do pôvodného stavu. Ak vyvlastňovaný pozemok bude napr. poľnohospodárskou pôdou, už prípravné práce (skrývka humusu pri ornej pôde, vyklčovanie viničov z viníc) zasiahnu do stavu pozemku do takej miery, že obnova pôvodného stavu pozemku po zrušení predbežnej držby nebude možná.

62. Neurčitosť povoleného rozsahu prác je ešte výraznejšia u vlastníka stavby, ktorá sa má asanovať. Obnovenie pôvodného stavu stavby, na ktorej sa uskutočnili asanačné práce je z povahy veci vylúčené. Vymedzenie povolených prác nekorešponduje vôbec s tými časťami napadnutého predpisu, ktoré upravujú predbežnú držbu k stavbe, ktorá sa má asanovať.

63. Napadnuté ustanovenia A tak nespĺňajú kritériá kvality a predvídateľnosti zákona zasahujúceho do vlastníckeho práva tak, ako to vyžaduje ústava a Dodatkový protokol k Dohovoru.

64. Predbežná držba *stricto sensu* nezavaruje vlastníka vyvlastňovaných nehnuteľností vlastníckeho práva ako takého, ani výkonu jednotlivých vlastníckych oprávnení. Napriek tomu však z napadnutých ustanovení A vyplýva, že ide o zásah takej intenzity, ktorý *de facto* na neurčito zbavuje vyvlastňovaných vlastníkov reálnej možnosti uplatniť tieto prvky ich vlastníckeho práva. Z obsahu napadnutých ustanovení A vyplýva, že počas trvania predbežnej držby sa práva z nájomných zmlúv a vecných bremien k vyvlastňovanej nehnuteľnosti neuplatňujú. Uvedené, aj spolu s vylúčením vlastníka z držby a užívania vyvlastňovaných rozhodnutí, vedie k vylúčeniu vlastníka z práva poberať plody a úžitky (vrátane úžitkov z nájmu, resp. existencie vecného bremena) na neurčito.

65. V praxi sa to však týka aj možnosti nakladať s predmetom vlastníckeho práva.

66. V predmetnej veci totiž na základe napadnutých ustanovení A dôjde k situácii, keď vyvlastňovaný vlastník bude nútený znášať na svojom pozemku a stavbe, bez jeho súhlasu, obmedzenia vyplývajúce z uskutočňovania vymedzených stavebných a asanačných prác pri výstavbe diaľnice. Tým, že predbežná držba nie je konkrétne časovo limitovaná, aj po dokončení prác vymedzených v rozhodnutí o predbežnej držbe bude vlastník nútený naďalej strpieť užívanie svojho pozemku a stavby. Tomu tak môže byť z dôvodu

*dlhotrvajúceho vyvlastňovacieho konania. Ak po zrušení predbežnej držby obnovenie pôvodného stavu pozemkov a stavieb nebude možné vôbec alebo len s nepomernými ťažkosťami (čomu sa ich vlastník nemôže účinne brániť v stavebnom konaní a ani pri rozhodovaní o predbežnej držbe, ako ďalej Navrhovateľa vysvetľujú v hode 68), vlastník stavby bude nútený strpieť trvalú alebo prinajmenšom dlhodobú zmenu stavu svojho pozemku alebo stavby. V danom skutkovom kontexte teda nepôjde o nútené obmedzenie s intenzitou, porovnateľnou s intenzitou obmedzenia, napríklad, pri povinnosti dočasne strpieť prechod osôb cez svoj pozemok či strpieť na svojom pozemku umiestnenie zariadenia staveniska. V tomto prípade pôjde o obmedzenia, ktoré na bližšie neurčenú dobu vylúčia možnosť užívania pozemku a stavby zo strany ich vlastníka a zmenia ich stav a charakter.*

*67. V danom kontexte sa vynára otázka, aký skutočný obsah bude mať oprávnenie vlastníka vyvlastňovanú stavbu užívať alebo poberať z nej úžitky a plody, ak je asanovaná? Aký obsah bude mať oprávnenie vlastníka s vyvlastňovaným pozemkom nakladať, ak jeho jediným účelom je slúžiť ako stavenisko pre výstavbu diaľnice a je naň vydané stavebné povolenie?*

*68. Navyše vlastník nemá zabezpečenú dostatočnú procesnú ochranu svojho vlastníckeho práva pri rozhodovaní o predbežnej držbe. Napadnuté ustanovenia A vylučujú odkladný účinok odvolania proti predbežnej držbe. Vlastník vyvlastňovanej nehnuteľnosti sa nemôže reálne a efektívne brániť proti vykonávaniu stavebných prác na svojej nehnuteľnosti počas predbežnej držby. Aj v prípade, že by so svojím odvolaním proti rozhodnutiu o predbežnej držbe bol úspešný, nebude možné vylúčiť, že medzitým sa na vyvlastňovanej nehnuteľnosti uskutočnili práce, ktoré už nebude možné odstrániť bez toho, aby sa to dotklo podstaty vyvlastňovanej nehnuteľnosti.*

*69. Vyššie uvedené súvislosti predbežnej držby nasvedčujú tomu, že zákonodarca ani nepočítal s tým, že by po predbežnej držbe už nedošlo k vyvlastneniu.*

*70. Naopak, napadnuté ustanovenia A fakticky determinujú pozitívny výsledok vyvlastňovacieho konania pre stavebníka, vytvárajú neakceptovateľný tlak na vlastníkov smerujúci k jedinému možnému výsledku vyvlastňovacieho konania. Vhodné je pripomenúť, ako ústavný súd v Náleze 19/09 posúdil pôvodné znenie zákona č. 669/2007 Z.z.:*

*„Ak zákonodarca všeobecne určí, že pozemky ku konkrétnym diaľniciam budú fakticky vyvlastnené už pred prebehnutím vyvlastňovacieho konania, a tým vlastne*

*determinuje výsledok takýchto vyvlastňovacích konaní, vylučuje tým právnu ochranu vlastníkov pozemkov.“*

*71. Vyvlastňovacie konanie po vydaní stavebného povolenia a rozhodnutia o predbežnej držbe je de facto zúžené už len na konanie o určenie výšky náhrady za vyvlastnenie a za predbežnú držbu.*

*72. Je možné očakávať, že v praxi zrejme niektorí vyvlastňovaní vlastníci nakoniec podľahnú tlaku okolností a pozemky predajú stavebníkovi ešte pred vyvlastnením. V právnom štáte je však neprípustné, aby zákonodarca zneužíval moc, ktorá mu bola zverená, na taký nátlak voči svojim občanom, aký by vo vzťahu k inému subjektu nebolo možné označiť inak ako vydieranie. Presne to je však jedným z kľúčových efektov napadnutých ustanovení A - zákonodarca nimi usiluje o to, aby vlastníci radšej predali ich majetok ešte počas vyvlastňovacieho konania za aspoň nejakú náhradu, ale vyplatenú okamžite, ako by mali čakať na poskytnutie náhrady za vyvlastnenie až do skončenia vyvlastňovacieho konania. Za obdobie predbežnej držby, počas ktorého budú nútení znášať obmedzenia, im totiž náhradu prizná vyvlastňovací orgán až v rozhodnutí o vyvlastnení.*

*73. Finančná náhrada za predbežnú držbu nie je však primeranou náhradou v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy. Náhrada sa neposkytuje za čas, kedy predbežná držba už bola síce zrušená, ale de facto sa neobnovil pôvodný stav vyvlastňovaných pozemkov a stavby. Aj v takom období pretrváva zásah do vlastníckeho práva vlastníka, za ktorý vlastníkovi musí patriť náhrada. Napadnuté ustanovenia A síce rátajú s tým, že po zrušení predbežnej držby sa má obnoviť pôvodný stav, ale neexistuje žiadna zákonná lehota na obnovenie pôvodného stavu a ani záruka toho, že pôvodný stav bude možné obnoviť.*

*74. Zhrnúc vyššie uvedené, dôsledkom napadnutých ustanovení A je prinajmenšom nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Napadnuté ustanovenia A však nespĺňajú podmienky núteného obmedzenia, ustanovené čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, resp. ich splnenie sa podľa napadnutých ustanovení A ani nevyžaduje. Napadnuté ustanovenia A sú preto v rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru.»*

7. K nesúladu namietaného predpisu s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy skupina poslancov uviedla:

«80. Pozemky, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba diaľnic a ciest pre motorové vozidlá podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z.z., a stavby, určené na asanovanie pri takejto výstavbe, sú druhovo rovnakou vecou, ako iné pozemky a stavby, ktoré sa majú vyvlastňovať. V Náleze 19/09 ústavný súd poukázal na to, že porovnateľnou skupinou k vlastníkom pozemkov, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba diaľnic a ciest pre motorové vozidlá podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z. z., je hlavne skupina vlastníkov iných pozemkov, ktoré sa majú vyvlastňovať, ale aj skupina pozemkových vlastníkov vôbec.

81. Druhovú odlišnosť pozemkov, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnic a ciest podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z.z., nevyplýva z toho, že tieto pozemky sú určené práve na výstavbu osobitne významných diaľnic a ciest. Toto určenie nie je „druhovým“ znakom pozemkov, ale nanajvýš odôvodňuje verejný záujem na vyvlastnení pozemkov. Otázka existencie verejného záujmu (a ďalej či takýto verejný záujem prevyšuje nad súkromným záujmom) sa posudzuje vo vyvlastňovacom konaní. Pokiaľ by malo platiť, že určenie pozemkov na výstavbu osobitne významných diaľnic a ciest je tým znakom, ktorý zakladá druhovú odlišnosť od iných pozemkov, potom by sa týmto prejudikovala existencia verejného záujmu. A nebol by už dôvod posudzovať ju v osobitnom vyvlastňovacom konaní. Naopak verejný záujem by bol daný už na základe zákona. Takýto výklad je v rozpore s tým, na čo poukázal aj ústavný súd v Náleze 19/09:

„Verejný záujem je predmetom dokazovania v rámci rozhodovania o určitej otázke, napr. vyvlastnení, a nie je možné ho vopred a priori stanoviť. Z tohto dôvodu spadá zisťovanie verejného záujmu do právomoci moci výkonnej, a nie zákonodarnej.“

82. Na rozdiel od verejného záujmu druhová odlišnosť pozemkov musí byť daná už vopred, z povahy veci. nie až na základe zákona alebo rozhodnutia výkonnej moci, ktorým sa ukladajú alebo umožňujú obmedzenia vlastníckeho práva k nim.

83. Druhovú totožnosť predmetu ústavnej a zákonnej ochrany (vlastnícke právo k pozemku a stavbe) však vyúsťuje v napadnutých ustanoveniach A do výrazne rozdielnej úrovne tejto ochrany. Rozdiely v úrovni zákonnej ochrany vlastníckeho práva sú spôsobené tým, že na vlastníkov pozemkov a stavieb, podliehajúcich úprave podľa zákona č. 669/2007 Z.z., sa vzťahujú iné, prima facie nevýhodnejšie podmienky, ako na vlastníkov pozemkov a stavieb, podliehajúcich úprave podľa stavebného zákona. Zákomom č. 669/2007 Z.z. tak

*de facto aj de iure došlo k rozdeleniu vlastníkov pozemkov a stavieb, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnice, na dve skupiny:*

*a) znevýhodnených vlastníkov, ktorí vlastnia pozemky a stavby, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnic podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z.z., a*

*b) zvýhodnených vlastníkov, ktorí vlastnia pozemky a stavby, ktoré sa môžu vyvlastniť na iné účely.*

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

*85. Pokiaľ ide o obsah vlastníckeho práva, znevýhodnení vlastníci pozemkov a stavieb sú predbežnou držbou podľa napadnutých ustanovení A výslovne vylúčení z výkonu práva držať a užívať pozemky (§ 8 ods. 6 zákona č. 669/2007 Z.z.). De iure im síce zostáva oprávnenie brať z nich plody a úžitky a nakladať s nimi. De facto však tieto oprávnenia budú môcť realizovať iba v miere, v akej to vzhľadom na výstavbu diaľnice bude reálne možné. Oprávnenie nakladať s pozemkami a stavbami sa takisto stane len iluzórnym.*

*86. Vlastník asanovanej stavby výstavbou bude dokonca úplne zbavený svojho vlastníckeho práva, keďže stavba ako taká zanikne.*

*87. Vlastníkom, ktorých sa napadnuté ustanovenia A napriek vlastníctvu druhovo totožnej veci nedotýkajú, tak v kvalitatívne totožnej situácii zostávajú zachované de iure aj de facto všetky oprávnenia vlastníka, až kým sa z vlastnej vôle nerozhodnú tieto oprávnenia previesť na stavebníka diaľnice alebo tieto oprávnenia nebudú v konaní o vyvlastnení či nútenom obmedzení vlastníckeho práva pri dodržaní garancií podľa čl. 20 ods. 4 ústavy obmedzené. Vydanie stavebného povolenia ako nevyhnutný predpoklad pre zásah do oprávnení vlastníka totiž pri týchto zvýhodnených vlastníkoch podlieha preukázaniu zo strany stavebníka, že disponuje vlastníckym či iným právom k danému pozemku, zatiaľ čo pri znevýhodnených vlastníkoch sa takáto podmienka nevyhnutne nevyžaduje.*

*88. Inými slovami, po vydaní stavebného povolenia a rozhodnutia o predbežnej držbe budú síce znevýhodnení vlastníci de iure naďalej vlastníkmi, ale obsah ich vlastníckeho práva bude mať prinajmenšom v časti len iluzórnu a nie reálnu podobu. Parafrázujúc rozhodnutie ústavného súdu v konaní PL. ÚS 37/99, výkon vlastníckeho práva znevýhodnených vlastníkov sa tým redukuje len na „mať majetok“ a nezahŕňa aj „užívať*

*majetok a brať z neho plody a úžitky“. Takýto stav je podľa Navrhovateľov za hranicou ústavne prípustného, pretože predstavuje „teoretickú a iluzórnu, nie konkrétnu a účinnú“ ochranu vlastníckeho práva.*

*89. Dopad napadnutých ustanovení A na ústavné garancie rovnosti vo vzťahu k základnému právu podľa čl. 20 ústavy sa prejavuje aj v ochrane vlastníckeho práva. Kým v tzv. všeobecnom teda zvýhodnenom režime - v porovnaní s osobitným režimom - disponujú vlastníci pozemkov všetkými prostriedkami ochrany pred vstupom na pozemky a ich užívaním bez ich súhlasu alebo bez právoplatného rozhodnutia podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, znevýhodneným vlastníkom napadnuté ustanovenia A tieto prostriedky ochrany relativizuje na teoretické a neúčinné. Napadnuté ustanovenia A umožňujú predbežnú držbu, počas ktorej stavebník diaľnice môže bez preukázania vlastníckeho práva či iného práva k pozemku a stavbe znevýhodneného vlastníka tieto nehnuteľnosti užívať a vykonávať na nich stavebné a asanačné práce. Hoci má vlastník vyvlastňovaných nehnuteľností možnosť domáhať sa preskúmania rozhodnutia o predbežnej držbe, podanie odvolania nemá odkladný účinok. Znevýhodnený vlastník nemá reálnu a účinnú ochranu proti zásahom do výkonu vlastníckeho práva zo strany stavebníka. V čase rozhodnutia o odvolaní už všetky stavebné a asanačné práce môžu byť vykonané. Proti prácam na vyvlastňovaných nehnuteľnostiach sa znevýhodnení vlastníci nemôžu účinne brániť. Podľa názoru Navrhovateľov ide v tomto prípade o nerovnosť takpovediac prima facie, ktorá vo vzťahu k znevýhodneným vlastníkom bez ďalšieho porušuje ústavné imperatívy rovnakej zákonnej ochrany vlastníckeho práva.*

*90. Ústava neustanovuje, že vlastnícke právo má rovnaký obsah a rovnakú zákonnú ochranu len vo vzťahu k niektorým vlastníkom alebo len v niektorých prípadoch. Nehovorí ani to, že prelomiť podmienku rovnakého prístupu k výkonu a k ochrane vlastníckeho práva je za účelom realizácie verejného záujmu možné inak, ako za podmienok ustanovených v čl. 20 ods. 4 ústavy. Pokiaľ ide o ústavný princíp rovnosti vo väzbe na vlastnícke právo preto v plnom rozsahu platí, že vlastnícke právo všetkých vlastníkov (druhovo rovnakej veci) má rovnaký obsah a rovnakú zákonnú ochranu.*

*91. Absencia akýchkoľvek relevantných rozdielov v skutkovom postavení oboch skupín vlastníkov pozemkov a stavieb, ktoré môžu byť vyvlastnené, tak v zmysle ústavy musí viesť k totožnosti ich právneho postavenia. Pokiaľ medzi majetkom dotknutých vlastníkov*

*pozemkov a stavieb neexistuje rozdiel, ktorý by mohol opodstatniť odlišné zaobchádzanie, disponuje tento majetok ex constitutione (čl. 12 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 prvá a druhá veta ústavy) nárokom na rovnaký stupeň ochrany a tiež na rovnaký zákonný obsah, ktorý- zákonodarca nemôže pre jednu skupinu zvýšiť a/alebo pre inú skupinu znížiť.»*

8. K nesúladu napadnutého predpisu s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy navrhovateľa vychádzajúc z názoru, že v prípade zásahu do podstaty základného práva nie je potrebné vykonať test proporcionality podľa čl. 13 ods. 4 ústavy, uviedli, že napadnuté ustanovenia A „umožňujú vykonať test existencie legitímneho cieľa len v obmedzenom rozsahu. Pred rozhodnutím o predbežnej držbe ukladajú vyvlastňovaciemu orgánu skúmať, či verejný záujem na dosiahnutí účelu vyvlastnenia prevažuje nad zachovaním doterajších práv vyvlastňovaného.

99. *Zákonodarca však už ďalej rezignoval na test existencie legitímneho cieľa pre nariadenie predbežnej držby ešte pred samotným vyvlastnením. Aj keby verejný záujem na vyvlastnení pozemku alebo stavby skutočne existoval a prevažoval nad záujmom vlastníka vyvlastňovanej nehnuteľnosti na ochrane jeho vlastníckeho práva, neznamená to automaticky, že existuje aj verejný záujem na urýchlennom zmocnení sa vyvlastňovaných nehnuteľností pred rozhodnutím o vyvlastnení. Záujem na urýchlenej predbežnej držbe je potrebné skúmať zvlášť z toho dôvodu, že už predbežnou držbou sa vylučuje ochrana vlastníckeho práva k vyvlastňovaným nehnuteľnostiam, ktorá sa inak realizuje vo vyvlastňovacom konaní.*

100. *Zákonodarca rezignoval aj na test primeranosti, či je predbežná držba primeraným prostriedkom na dosiahnutie verejného záujmu na výstavbe diaľnice. Hoci posudzovanie primeranosti predbežnej držby už nemá význam, pretože v intenciách napadnutých ustanovení A:*

- a) predbežná držba nie je len zákonnou úpravou obsahu vlastníckeho práva,*
- b) predbežná držba de facto dosahuje prinajmenšom intenzitu núteného obmedzenia vlastníckeho práva, a to bez dodržania podmienok podľa čl. 20 ods. 4 ústavy (viď časť D. II).*

101. *V skratke, v dôsledku napadnutých ustanovení A vlastník dotknutého pozemku a stavby prakticky stráca reálnu možnosť účinne a plnohodnotne uplatniť ktorékoľvek*

*z oprávnení, tvoriacich jeho vlastnícke právo - oprávnení, bez ktorých vlastnícke právo stráca svoj reálny význam a obsah. Vyvlastňovaní vlastníci pozemkov a stavieb síce aj po vydaní stavebného povolenia a rozhodnutia o predbežnej držbe budú ešte nositeľmi vlastníckeho práva, avšak nositeľmi iba nominálnymi, nie reálnymi. Z ich vlastníckeho práva sa v dôsledku napadnutých ustanovení A stratí sama jeho podstata a toto právo sa zmení na prázdny obal bez obsahu.*

*102. Ak by takýto stav mal byť považovaný za súladný s čl. 20 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, resp. s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, znamenalo by to, že podstatou vlastníckeho práva, resp. práva na pokojné užívanie majetku nie je reálna a účinná možnosť držať, užívať, nakladať a požívať plody a úžitky z pozemku a stavby, ale že táto podstata sa vyčerpáva možnosťou byť ako jeho majiteľ zapísaný na liste vlastníctva.*

*103. Napadnuté ustanovenia A tak popierajú podstatu vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru a v dôsledku toho sú v rozpore s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.“*

*9. Nesúlad napadnutého predpisu s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy «vidia Navrhovatelia v napadnutom ustanovení B výhradne v tom rozsahu, ktorý sa týka správnej žaloby proti rozhodnutiu o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení. To znamená, že nesúlad s článkom 46 ods. 2 v spojení s článkom 20 ods. 1 ústavy Navrhovatelia netvrdia vo vzťahu k správnej žalobe podanej proti územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice.*

*109. Rozhodnutie o predbežnej držbe a rozhodnutie o vyvlastnení sú rozhodnutiami týkajúcimi sa základných práv a slobôd, konkrétne vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva pokojne užívať majetok podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru.*

*110. Právo na súdne preskúmanie rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení vyplýva priamo z čl. 46 ods. 2 ústavy ako aj z čl. 20 ods. 1 ústavy.*

*111. Nie je pritom podstatné, ak rozhodnutie o predbežnej držbe má (formálne) len predbežný charakter. Základné právo na súdnu ochranu zaručuje ochranu prostredníctvom súdu vo všetkých fázach súdneho konania, vrátane rozhodovania o predbežnom opatrení (II. ÚS 37/00, I. ÚS 46/00). Podstatné je len to, či sa rozhodnutie týka základného práva a slobody.*

112. Je zřejmé, že zákonodárca může stanovit podmínky přístupu k soudu prostřednictvím procesních kódexů. Takéto podmínky však nesmí vyloučit právo na soudní ochranu proti rozhodnutí týkajícímu se základního práva a svobody, resp. ho obmedziť do takej miery, že sa súdna ochrana stane neúčinnou.

113. Právo na soudní preskúmanie môže byť účinné len za predpokladu, ak úspech v konaní o preskúmanie takýchto rozhodnutí môže privodiť žalobcovi (vyvlastňovanému vlastníkovi) nápravu porušenia jeho vlastníckeho práva.

114. Preto súdnu ochranu pred porušením vlastníckeho práva vo vyvlastňovacom konaní nie je možné redukovat' len na ochranu v konaní o správnej žalobe prostřednictvím rozhodnutia vo veci samej. Súdna ochrana naplní svoj účel jedine za predpokladu, že sa žalobca bude môcť domáhať odkladu vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení. Do rozhodnutia o správnej žalobe môžu totiž nastat' trvalé a neodstrániteľné následky, pokiaľ sa neodloží vykonateľnosť rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení. Takými následkami môžu byť asanácia vyvlastňovanej stavby či zastavanie vyvlastňovaného pozemku stavbou.

115. Účinná súdna ochrana vyvlastňovaného vlastníka sa zabezpečovala aj prostřednictvím práva žalobcu navrhnúť, aby súd priznal správnej žalobe odkladný účinok podľa § 185 až 189 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“).

116. Odkladný účinok správnej žaloby súd prizná, ak sú splnené podmienky uvedené v § 185 SSP. Ak by okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila závažná ujma, značná hospodárska škoda či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom, potom súd prizná odkladný účinok (§ 185 písm. a) SSP). To znamená, že právna úprava umožňovala súdu pomerovať verejný záujem a záujem vlastníka na ochrane svojho vlastníckeho práva a na základe toho rozhodnúť o priznaní či nepriznaní odkladného účinku.

117. Pokiaľ napadnuté ustanovenie B vylučuje súdnu ochranu vlastníckeho práva prostřednictvím práva domáhať sa odkladného účinku správnej žaloby proti rozhodnutiu o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení, fakticky tým zákonodárca stanovil, že verejný záujem na okamžitom výkone rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia

*o vyvlastnení má vždy prednosť pred vlastníckym právom. A to aj v prípade, ak súd v konaní o správnej žalobe zistí, že verejný záujem na predbežnej držbe a na vyvlastnení nebol daný (čím nie sú splnené podmienky predbežnej držby a vyvlastnenia).*

*118. Konanie o správnej žalobe proti rozhodnutiu o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení, ktorá nemá odkladné účinky, sa tým redukuje na konanie o preskúmanie výšky finančnej náhrady.*

*119. Tým, že napadnuté ustanovenie B vylučuje možnosť priznať odkladný účinok správnej žalobe proti rozhodnutiu o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení, je porušené právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.».*

*10. Nesúlad napadnutého predpisu s Aarhuským dohovorom navrhovateľa odôvodnili poukazom na z neho vyplývajúci záväzok štátu zabezpečiť verejnosti práva pri ochrane životného prostredia. Jedným z týchto práv je aj právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia. V prílohe I Aarhuského dohovoru je uvedený zoznam činností, ktoré podliehajú čl. 6 ods. 1 písm. a) Aarhuského dohovoru – a teda pri povoľovaní ktorých musí byť zabezpečená široká účasť verejnosti. Medzi tieto činnosti sú podľa prílohy I bodu 8 písm. b) a c) Aarhuského dohovoru zaradené:*

*„b) výstavba diaľnic a ciest pre motorové vozidlá;*

*c) výstavba nových štvor- a viacprúdových ciest alebo prestavba a/alebo rozšírenie existujúcich dvoj- alebo menej prúdových ciest na štvor- a viacprúdové, kde takáto nová cesta alebo prestavovaný alebo rozširovaný úsek cesty by mal 10 km alebo viac nepretržitej dĺžky.“*

*11. Navrhovateľa zastávajú názor, že podľa čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru musí štát zabezpečiť, že verejnosť môže napadnúť na súde povolenia na činnosti uvedené v prílohe I Aarhuského dohovoru. Z čl. 9 ods. 2 a 3 v nadväznosti na čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru podľa navrhovateľov vyplýva, že «každá jeho zmluvná strana musí zabezpečiť, aby členovia dotknutej verejnosti, resp. členovia verejnosti mali právo napadnúť na súde (nezávislom a nestrannom orgáne, ktorý disponuje právomocou zjednať efektívnu a včasnú nápravu a nariadiť „nápravné opatrenie“) rozhodnutie o povolení činnosti uvedenej v prílohe I. Aarhuského dohovoru (v zmysle čl. 9 ods. 2 Aarhuského*

dohovoru) a akékoľvek porušenie vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia zo strany orgánov verejnej správy (v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru).

128. Z článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vyplýva, že súd musí mať možnosť nariadiť „nápravné opatrenie“ („injunctive relief“) - t.j. príkaz niečo vykonať, nejakého konania sa zdržať, niečo strpieť, alebo niečo uviesť do pôvodného stavu.

129. V zmysle čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru je „nápravným opatrením“ („injunctive relief“) aj predbežné opatrenie (vydané pred rozhodnutím súdu vo veci samej). Nápravné opatrenie zároveň musí byť legislatívne upravené takým spôsobom, aby zabezpečovalo „zodpovedajúcu a účinnú nápravu“ a „včasný“ súdny prieskum - teda aby bolo zabezpečené, že pred rozhodnutím súdu vo veci samej nebude napadnutá činnosť už nezvratne zrealizovaná. Zároveň musí pôsobiť voči správne orgánu (tým, že sa odloží vykonateľnosť rozhodnutia), ako aj voči tomu, kto na základe správneho rozhodnutia vykonáva predmetnú činnosť (tým, že súd tomuto subjektu prikáže niečo konať, niečoho sa zdržať alebo niečo strpieť).

130. Túto skutočnosť potvrdil aj medzinárodný Výbor pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom (Aarhus Convention Compliance Committee) so sídlom v Ženeve, ktorému zmluvné strany Aarhuského dohovoru zverili právomoc interpretovať dohovor a posudzovať súlad vnútroštátnej legislatívy a praxe s dohovorom. Z nálezu Výboru ACCC/C/2008/24 týkajúceho sa Španielska vyplýva, že verejnosť musí mať možnosť dosiahnuť na súde odklad vykonateľnosti napadnutého povolenia týkajúceho sa výstavby. Výbor rozhodol, že tým, že španielske súdy odmietli odložiť vykonateľnosť rozhodnutí a povolení týkajúcich sa výstavby, porušili povinnosť štátu vyplývajúcu z čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru zabezpečiť zodpovedajúcu a účinnú nápravu, vrátane nariadenia nápravného opatrenia (ods. 105 nálezu).

131. Podľa Implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru vydaného Organizáciou spojených národov: „Nápravné opatrenie je prostriedok nápravy nariadený za účelom zabrániť ujme alebo napraviť ujmu tým, že sa adresátovi uloží, aby prerušil činnosť, prestal s porušovaním práv, alebo aby vykonal určité opatrenia. ... Nápravné opatrenie môže byť „predbežné“ alebo „následné (konečné)“. Predbežné nápravné opatrenie... je opatrenie nariadené súdom alebo tribunálom pred konečným prejednaním a rozhodnutím prípadu. V prípade, ak sa deje alebo hrozí ujma (poškodenie)... súd môže

*mať právomoc nariadiť predbežné opatrenie, aby sa zachoval status quo... počas prebiehajúceho rozhodovania prípadu.“*

*132. Z Aarhuského dohovoru, ktorým je Európska únia ako jeho zmluvná strana viazaná, vychádza aj smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej len „smernica EIA“). V zmysle čl. 10a smernice EIA má dotknutá verejnosť právo podať žalobu na súd „s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokolvek rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti.“. Dotknutá verejnosť tak má právo napadnúť aj povolenie projektu (v danom prípade povolenie diaľnice), keďže povolením je v zmysle čl. 1 ods. 2 písm. c) smernice EIA „rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt“.*

*133. Pri výklade čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru sa možno oprieť o judikatúru Súdneho dvora EÚ, ktorý má právomoc poskytnúť výklad Aarhuského dohovoru (bližšie vid' bod 7 vyššie).*

*134. Súdny dvor EÚ pri výklade čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru a čl. 10a smernice EIA konštatoval, že štát je povinný zabezpečiť, aby mal súd možnosť vydať predbežné opatrenie a odložiť vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ to vyplýva z požiadavky plnej účinnosti práva Európskej únie. V zmysle rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci C-213/89 (The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a iní) vnútroštátne právo nemôže zabrániť súdu nariadiť predbežné opatrenie v prípade ovplyvnenom právom Európskej únie.*

*135. V publikácii Európskej komisie „Environmental Impact Assessment of Projects: Rulings of the Court of Justice“ z roku 2013, týkajúcej sa rozhodovacej činnosti Súdneho dvora EÚ vo vzťahu k problematike posudzovania vplyvov na životné prostredie (tzv. EIA), sa na strane 45 k predbežnému opatreniu („injunctive relief“) uvádza:*

*„Judikatúra Súdneho dvora potvrdzuje, že predbežné opatrenie je základným pilierom práva na prístup k súdnej ochrane (spravodlivosti). S cieľom zvýšiť účinnosť právnej ochrany práv to Súdny dvor výslovne uviedol vo veci C-213/89, Factortame (tiež prípad C-432/05, Unibet). Súdny dvor konzistentne zastáva stanovisko, že zásada účinnej súdnej ochrany vyžaduje, aby vnútroštátny súd mohol nariadiť predbežné opatrenie, ktoré je*

*potrebné na zabezpečenie dodržiavania práv vyplývajúcich z práva Únie. Právo podať návrh na vydanie predbežného opatrenia sa teda považuje za súčasť koncepcie účinného prístupu k spravodlivosti, ktorá zaručuje účinnú dočasnú ochranu práv. Preto nezávisle od znenia článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, podľa ktorého treba v prípade potreby nariadiť predbežné opatrenie, predbežné opatrenie je možné považovať za základný pilier zabezpečenia účinnej súdnej ochrany, okrem iného aby sa zabránilo nezvratným škodám na životnom prostredí. To bolo potvrdené generálnou advokátkou Súdného dvora EÚ Kokott v prípade C-416/10 Križan (odseky 170 - 177), kde konštatovala, že právo na účinný prístup k spravodlivosti podľa smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (EIA) a smernice o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia (IPPC) zahŕňa aj právo požiadať o nariadenie predbežného opatrenia. Súdny dvor sa následne stotožnil s generálnou advokátkou vo svojom rozsudku (odseky 105-110). Súdny dvor zdôraznil že procedurálna autonómia členských štátov im dáva možnosť uváženia pri implementácii článku 9 Aarhuského dohovoru a čl. 15a Smernice 96/61, a to za podmienky súladu s princípom ekvivalencie a efektivity. ... Treba dodať, že záruka účinnosti práva podať žalobu stanovená v čl. 11 Smernice EIA (ktorá je tiež analogicky aplikovateľná na ustanovenia o prístupe k spravodlivosti v smernici o priemyselných emisiách), požaduje, že členovia dotknutej verejnosti musia mať právo požiadať súd alebo nezávislý a nestranný orgán o nariadenie predbežných opatrení, aby sa predišlo znečisteniu, vrátane nariadenia odkladu vykonateľnosti napadnutého povolenia, a to ešte pred konečným rozhodnutím vo veci.».*

12. V tejto súvislosti navrhovatelia poukázali na závery vyplývajúce z rozsudku Súdného dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) vo veci C-416/10 (Jozef Križan a iní proti Slovenskej inšpekcii životného prostredia), v ktorom potvrdil, že z Aarhuského dohovoru vyplýva štátom povinnosť zabezpečiť, aby členovia verejnosti mali právo obrátiť sa na súd, ktorý má právomoc nariadiť predbežné opatrenia takej povahy, aby sa dočasne odložilo uplatňovanie povolenia, ktoré je ovplyvnené právom Európskej únie v oblasti životného prostredia. Súdny dvor ďalej uviedol, že právo podať opravný prostriedok stanovený v čl. 15a smernice 96/61 sa má vykladať vzhľadom na cieľ tejto smernice. Súdny dvor už rozhodol, že týmto cieľom, ako je definovaný v čl. 1 uvedenej smernice, je integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia prostredníctvom

opatření zameraných na prevenciu alebo zníženie emisií vyplývajúcich z činností uvedených v jej prílohe I do ovzdušia, vody a pôdy s cieľom dosiahnuť vysokú úroveň ochrany životného prostredia (rozsudky z 22. 1. 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières a OABA, C-473/07, Zb. s. 1-319, bod 25, ako aj z 15. 12. 2011, Moller, C-585/10, Zb. s. 1-13407, bod 29).

Skutočnosť, že z Aarhuského dohovoru a smernice EIA vyplýva povinnosť štátu zabezpečiť, aby mal súd možnosť odložiť vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia, potvrdil aj Najvyšší správny súd Českej republiky v rozsudku sp. zn. 1 As 39/2006-55 a rovnaký záver konštatoval aj v rozsudku sp. zn. 1 As 13/2007-63.

13. Nesúlad „s článkom 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vidia navrhovatelia v napadnutom ustanovení B výhradne v tom rozsahu, ktorý sa týka správnej žaloby proti územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice a stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice. To znamená, že nesúlad s článkom 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru Navrhovatelia netvrdia vo vzťahu k správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení.

140. *Súdna ochrana práv verejnosti pri povoľovaní projektov uvedených v prílohe I. Aarhuského dohovoru je v slovenskom právnom poriadku zabezpečená prostredníctvom ustanovení SSP. Podľa § 61 písm. c) SSP... Žaloba je procesný úkon, ktorým zainteresovaná verejnosť uplatňuje právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.*

141. *Povinnosť členského štátu zabezpečiť, aby verejnosť mala možnosť obrátiť sa na súd, ktorý má právomoc vydať predbežné opatrenia takej povahy, aby sa dočasne odložilo uplatňovanie povolenia, vyplývajúca z čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru a smernice EIA, napĺňal práve inštitút odkladného účinku žaloby v zmysle ustanovení § 184 až § 189 SSP.*

142. *Napadnuté ustanovenie B však možnosť priznania odkladného účinku správnej žaloby vylúčilo (okrem iného) v prípadoch, ak ide o žalobu podanú proti územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice.*

143. *Územné rozhodnutie a stavebné povolenie na stavbu diaľnice sú povoleniami týkajúcimi sa výstavby, na ktoré dopadá čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru. Verejnosť teda musí mať účinnú možnosť obrátiť sa na súd o ich preskúmanie. Na základe územného rozhodnutia a stavebného povolenia sú povoľované a následne aj realizované stavebné*

*činnosti nezvratného charakteru. Je teda možné, že zásah do životného prostredia a prírodných hodnôt bude mať nezvratný a devastáčny charakter, ktorý nebude môcť zvrátiť ani konečné súdne rozhodnutie o správnej žalobe.*

*144. Pokiaľ napadnuté ustanovenie B vylučuje odkladný účinok správnej žaloby proti územnému rozhodnutiu a stavebnému povoleniu, vylučuje sa tým právo verejnosti domáhať sa účinného predbežného opatrenia, ktoré garantuje čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.*

*145. Napadnuté ustanovenie B je preto v rozpore s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru (a aj v priamom rozpore so smernicou EIA). “.*

14. Vzhľadom na uvedené podstatné skutočnosti skupina poslancov navrhla tento výrok nálezu ústavného súdu:

*«Ustanovenia § 2 ods. 4 a 5, § 4 ods. 4, 5, 6 a 7, § 8, § 9 ods. 2 v časti „§ 58 ods. 2, § 60 ods. 2 písm. b)“ a § 9 ods. 4 v časti, v ktorej sa v tomto ustanovení používajú slová „rozhodnutie o predbežnej držbe“, zákona č. 669/2007 Z.z. o jednorazových opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1, s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.*

*Ustanovenie § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z.z. o jednorazových opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov v časti „V konaní o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice sa ustanovenia § 185 až 189 Správneho súdneho poriadku nepoužijú.“ nie je v súlade s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.»*

## II.

### **K prijatiu návrhu na ďalšie konanie**

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

Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až f) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily..., môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

16. Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

17. Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že návrh skupiny poslancov obsahuje všetky náležitosti uvedené v § 20 a § 37 zákona o ústavnom súde a spĺňa procesné podmienky, za splnenia ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a o nej rozhodnúť.

18. Na základe uvedeného ústavný súd v zmysle § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia v bode 1.

## **K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení**

19. Navrhovatelia sú presvedčení, že uplatňovanie napadnutých predpisov môže ohroziť nimi označené základné ľudské práva a slobody. Následky uplatňovania napadnutých ustanovení sú podľa ich názoru nenapraviteľné a súčasne môžu spôsobiť závažnú ujmu na životnom prostredí. Na základe týchto argumentov navrhujú pozastaviť účinnosť napadnutých ustanovení.

20. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a v nadväznosti na to podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok (porov. PL. ÚS 17/2014).

21. Podľa čl. 131 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje v pléne vo veciach uvedených v čl. 125 ods. 1 písm. a). Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

Podľa čl. 134 ods. 1 ústavy sa ústavný súd skladá z trinástich sudcov.

V zmysle čl. 140 ústavy v spojení s ustanovením § 4 ods. 2 zákona o ústavnom súde je ústavný súd spôsobilý v pléne konať a uznávať sa, ak je na rokovaní a rozhodovaní prítomných aspoň sedem sudcov.

22. Podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

23. V danom prípade boli na rokovaní a rozhodovaní pléna ústavného súdu prítomní ôsmi sudcovia ústavného súdu. Za návrh musí hlasovať minimálne 7 sudcov, inak je

potrebné považovať návrh za zamietnutý. Sudkyňa spravodajkyňa navrhla pozastaviť účinnosť napadnutých ustanovení.

24. Pri hlasovaní o návrhu sudkyne spravodajkyne nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov.

25. Vzhľadom na uvedené bol návrh podľa čl. 131 ods. 1 druhej a tretej vety ústavy a § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde zamietnutý z procesných dôvodov (porov. zamietnutia návrhov na pozastavenie účinnosti – PL. ÚS 15/05, PL. ÚS 15/06, PL. ÚS 40/2015, PL. ÚS 41/2015).

26. Vychádzajúc z uvedených skutočností ústavný súd o návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 2 výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 15. novembra 2017