

Odlišné/doplňujúce stanovisko
sudkyne Jany Baricovej
k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2022-11
z 11. mája 2022

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. PL. ÚS 7/2022-11 z 11. mája 2022 odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) pre nedostatok zákonom ustanovených náležitostí návrh Okresného súdu Bratislava II (ďalej len „okresný súd“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 6 ods. 1 zákona č. 639/2004 Z. z. o Národnej diaľničnej spoločnosti a o zmene a doplnení zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 639/2004 Z. z.“) s čl. 20 ods. 4 ústavy.

2. S rozhodnutím väčšiny pléna ústavného súdu jeho výrokovej časti súhlasím. Podľa § 67 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripájam svoje odlišné (doplňujúce) stanovisko k jeho odôvodneniu.

3. Odôvodnenie uznesenia č. k. PL. ÚS 7/2022-11 z 11. mája 2022 považujem za vhodné doplniť v snahe pripomenúť všeobecným súdom ich základnú ústavnú povinnosť poskytnúť ochranu porušeným alebo ohrozeným subjektívnym právam strán v zmysle čl. 46 ústavy povinnosťou vykonávať súdnictvo¹. Právo na súdnu ochranu priamo súvisí s princípom zákazu *denegatio iustitiae* spočívajúcim v tom, že súd je povinný vykonávať súdnictvo, a tak chrániť práva a oprávnené záujmy tých, ktorí spadajú pod jeho jurisdikciu. Súd totiž nemôže odmietnuť výkon súdnictva s odôvodnením, že predmetný spoločenský vzťah nie je upravený právnym predpisom, bez toho, že by tým neporušil princíp zákazu *denegatio iustitiae*.

4. Okresný súd, vychádzajúc zo žaloby a návrhu žalobcu na prerušenie konania smerujúceho k protiústavnosti zriadeného vecného bremena na jeho pozemkoch, sa rozhodol predložiť vec ústavnému súdu na prieskum súladnosti právnych predpisov s ústavou, pretože v prejednávanej veci došlo k obmedzeniu vlastníckeho práva žalobcu zriadením zákonného vecného bremena, ktoré vzniklo priamo na základe napadnutého ustanovenia (k tomu body 4 a 5 uznesenia č. k. PL. ÚS 7/2022-11 z 11. mája 2022).

¹ K tomu napr. aj senátne rozhodnutie vo veci sp. zn. III. ÚS 21/2015

Doterajšia rozhodovacia prax ústavného súdu o návrhoch všeobecných súdov k náhradám za zákonné vecné bremeno

5. V úvode si dovoľujem poukázať na to, že v danej veci nejde o prvý návrh všeobecných súdov bojujúcich s nekonzistentnou a neúplnou právnou úpravou náhrady za zákonné vecné bremeno. Predmetom konania pred ústavným súdom bol na základe návrhu všeobecného súdu namietaný súlad § 4 zákona č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (PL. ÚS 1/2020, PL. ÚS 24/2020 a PL. ÚS 16/2021), súlad § 12 ods. 6 zákona č. 110/1964 Zb. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov účinného do 30. júna 2000 a súlad § 66 ods. 5 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov účinného do 31. januára 2022 (PL. ÚS 35/2015, PL. ÚS 15/2021), súlad § 69 ods. 10 zákona č. 656/2004 Z. z. o energetike a o zmene niektorých zákonov účinného do 31. augusta 2012 (PL. ÚS 28/05), súlad § 23 ods. 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov (PL. ÚS 14/2016, PL. ÚS 15/2016, PL. ÚS 3/2022) a vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2022 súlad § 6 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 639/2004 Z. z. o Národnej diaľničnej spoločnosti a o zmene a doplnení zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov. Návrhy všeobecných súdov v týchto veciach však neboli doteraz (až na jednu výnimku) predmetom meritórneho posúdenia ústavným súdom, ale boli odmietnuté alebo z dôvodu nedostatku zákonom predpísaných náležitostí, alebo ako podané neoprávnenou osobou; iba vo veci sp. zn. PL. ÚS 35/2015 bol návrh po jeho prijatí na ďalšie konania zamietnutý pre nedosiahnutie väčšiny hlasov.

5.1 S náhradou za zákonné vecné bremeno priamo súvisí aj nález ústavného súdu vo veci č. k. PL. ÚS 42/2015 z 12. októbra 2016, ktorým ústavný súd čiastočne vyhovel návrhu 47 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a rozhodol, že «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“, nie sú 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».

K zákonným vecným bremenám všeobecne

6. Podstata zákonných (legálnych) vecných bremien spočíva v tom, že ide o verejnoprávne obmedzenie vlastníckeho práva. Okrem Občianskeho zákonníka je úprava vecných bremien zakotvená aj v osobitných zákonoch, ktoré zakladajú nielen vznik vecných bremien, ale často upravujú aj ich obsah. Pri zákonných vecných bremenách nejde o klasický druh vecných

bremien. Tento „druh“ vecných bremien obmedzuje vlastnícke právo k nehnuteľnostiam (osobitne k pozemkom) vo verejnom záujme, napríklad v prospech zriaďovateľov a prevádzkovateľov líniových stavieb (sietí) a iných verejnoprospešných zariadení, v oblastiach energetiky (rozvodu elektrickej energie, plynu a tepla), telekomunikácií, vodovodu a kanalizácií. Zákonné vecné bremená sa zriaďujú vo verejnom záujme za náhradu (za odplatu). Verejný záujem na obmedzení vlastníckeho práva nemôže a nesmie byť nadradený ochrane vlastníkov (PL. ÚS 428/2015). Vždy ide o vecné bremená *in rem*. Zákonné vecné bremená vznikajú priamo zo zákona alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej správy. Vecné bremená zriadené *ex lege* 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, niečo 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 právnou úpravou, avšak nejde o komplexnú úpravu, ktorá by vylučovala použitie všeobecnej úpravy občianskeho práva o vecných bremenách. Ak tieto špeciálne predpisy nemajú zvláštnu úpravu, riadi sa ich režim všeobecnou úpravou občianskoprávnou (III. ÚS 320/2018).

6.1 Jedným z charakteristických znakov tzv. legálnych vecných bremien je, že ich režim sa riadi vždy podľa predpisov, ktoré boli platné ku dňu ich vzniku. Napriek skutočnosti, že nový zákon ruší zákon predchádzajúci, zostávajú ustanovenia predchádzajúcich zákonov upravujúce oprávnenia k cudzím nehnuteľnostiam prostredníctvom spätného odkazu stále aplikovateľné (k tomu pozri II. ÚS 500/2018)².

K náhrade za zákonné vecné bremená

7. Právne predpisy upravujúce zákonné vecné bremená definujú náhradu za verejnoprávne obmedzenie vlastníckeho práva – t. j. za zákonné vecné bremeno, zásadne ako jednorazovú (napr. § 33 ods. 1 a 38a ods. 3 zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov, § 4 ods. 4 a § 6a ods. 2 zákona č. 513/2009 Z. z. o dráhach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 11 ods. 5, 9, 10 a 12 a § 96 zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 18a zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 19 zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ďalšie).

² Bližšie k tomu Števček, M., Dulak, A., Bajánková, J., Fečík, M., Sedlačko, F., Tomašovič, M. a kol. Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 1388 – 1392

7.1 V náleze č. k. PL. ÚS 42/2015 z 12. októbra 2016 ústavný súd dospel k záveru, že verejný záujem na obmedzení vlastníckeho práva nemôže a nesmie byť nadradený ochrane vlastníkov a že výstavbu rozvodov tepla treba pokladať za nútené obmedzenie vlastníkov na dlhý, hoci vopred presne neurčiteľný čas. Tým 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 pohybu vo výške plnenia. Preto podľa (väčšinového) názoru ústavného súdu jednorazová náhrada poskytnutá vlastníkom za ich obmedzenie nemá (*a priori* nemôže mať) povahu primeranej náhrady za obmedzenie, ktorému sú podľa zákona podrobení (pozri bližšie nález PL.ÚS 42/2015). V doplňujúcom stanovisku sudcu k odôvodneniu nálezu (bod 2 až 2.9) je pritom zaujímavé poukázanie na vyhlášku Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku v znení neskorších predpisov, ktorá sa aplikuje na náhradu nútených obmedzení a z ktorej podľa všetkého vyplýva, že právny poriadok pod jednorazovou náhradou nemyslí momentálne „odbitie“ vlastníka, ale myslí náhradu za 20 rokov, čo značí, že jednorazovosť v sebe nesie trvalosť, a nie „zlomkovosť“, a tak podľa všetkého vo veci zohral rolu možno vyrušujúci, avšak len estetický kontrast medzi pojmom núteného obmedzenia, ktorý v sebe implikuje permanentnosť, a pojmom jednorazovej náhrady. Vyhláška napovedá, že medzi nekonečnosťou a jednorazovosťou je dvadsať rokov, čo nie je nerozumná kompenzácia núteného obmedzenia. Podľa doplňujúceho stanoviska určite možno uvažovať o inej, dlhšej dobe, než je 20 rokov, ale samotná koncepcia sa nezdá na prvý pohľad protiústavná. Odlišné stanovisko troch sudcov ústavného súdu ide vo svojich úvahách ešte ďalej a predkladá argumenty podporujúce odlišný pohľad na „primeranosť“, resp. „neprimeranosť“ jednorazovej náhrady. Toto odlišné stanovisko okrem historického hľadiska a judikatúry Ústavného súdu Českej republiky poukazuje najmä na nastolenie „spravodlivej rovnováhy“ medzi záujmami vlastníka a verejným záujmom podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (bod 47 nálezu), ktoré možno porovnať s „primeranou náhradou“ v zmysle ústavy, keď v obidvoch prípadoch je náhrada odvodená od konkrétnych okolností prípadu a musí zohľadňovať kolidujúce záujmy, keď voľba, či sa za zriadenie vecného bremena bude poskytovať náhrada jednorazová, opakovaná alebo alternatívne v obidvoch formách, je v rukách zákonodarcu, pričom pre primeranosť náhrady je podstatná výška poskytnutého plnenia, nie jeho forma³.

7.2 Nemožno taktiež ponechať bez povšimnutia, že po nadobudnutí účinnosti nálezu sp. zn. PL. ÚS 42/2015, ktorý bol uverejnený v Zbierke zákonov pod č. 293/2016 Z. z., 9. novembra 2016 slovo „jednorazová“ v slovnom spojení „primeraná jednorazová náhrada“ z § 10 ods. 5 druhej, tretej a štvrtej vety, § 10 ods. 9, § 10 ods. 10 prvej a tretej vety a § 10 ods. 12 prvej, druhej a štvrtej vety zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike síce stratilo platnosť, avšak do iných zákonov upravujúcich „primeranú jednorazovú náhradu“ v súvislosti

³ K tomu bližšie doplňujúce stanovisko sudcu Lájosa Meszárosa a odlišné stanovisko sudcov Ivetty Macejkovej, Milana Ľalíka a Jany Baricovej k nálezu PL. ÚS 42/2015

so zákonnými vecnými bremenami sa nález ústavného súdu už nepremietol, dokonca sa nepremietol ani do § 33 ods. 1 písm. a) zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike. Takto existujú popri sebe „primeraná náhrada“ podľa § 10 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike [a napr. aj podľa § 111a ods. 1 a 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov] a „primeraná jednorazová náhrada“ podľa § 33 tohto zákona, ako aj ostatných zákonov upravujúcich zákonné vecné bremená, pričom niektoré zákony upravujúce zákonné vecné bremená pre istotu neupravujú náhradu za vznik práva zodpovedajúceho vecnému bremenu vôbec.⁴ Medzi tieto zákony patria práve tie, ktorých nesúlad príslušných ustanovení s čl. 20 ods. 4 ústavy namietali vo svojich návrhoch všeobecné sudy – § 23 ods. 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov, § 4 zákona č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj § 6 ods. 2 zákona č. 639/2004 Z. z.

7.3 Takáto nekonzistentná právna úprava nesporne nekorešponduje s princípom právnej istoty a zostáva tak na všeobecných súdoch, či pri svojom rozhodovaní o náhrade za zákonné vecné bremeno uprednostnia teleologický výklad podľa zmyslu a účelu príslušnej právnej normy v intenciách nálezov ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 42/2015, alebo gramatický (doslovný) výklad príslušných zákonných ustanovení.

K rozhodovaniu všeobecných súdov

8. Ani chýbajúca právna úprava k náhrade za zákonné vecné bremeno však nemôže brániť všeobecnému súdu v spore o túto náhradu rozhodnúť. V zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy, ktorého podstata spočíva v tom, že každý sa môže domáhať ochrany svojich práv na súde, zodpovedá tomuto oprávneniu povinnosť súdu nezávisle a nestranne vo veci konať a rozhodnúť tak, aby bola právu poskytnutá ochrana v medziach zákonov, ktorú tento článok ústavy o základnom práve na súdnu ochranu vykonáva (čl. 46 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 51 ústavy). Sudca je viazaný povinnosťou konať účinne a spravodlivo, a nie čakať na ideálnu právnu úpravu, ktorá zodpovie všetky prípadné otázky.

9. Už v uznesení č. k. PL. ÚS 16/2021-9 z 15. decembra 2021 ústavný súd v bode 35.3 pripomenul čl. 4 základných princípov Civilného sporového poriadku (ďalej aj „CSP“) zakotvujúci analógiu a dotváranie práva súdom v civilnom súdnom procese, ktorý umožňuje sudcovi, ak určitá procesná situácia nie je pokrytá výslovným textom zákona, analogicky použiť inú, zákonom upravenú skutkovú podstatu po abstrahovaní tzv. účelu zákona, prípadne umožňuje sudcovi aj čestne právo dotvoriť na konkrétny prípad, a tak dať signál

⁴ Bližšie k tomu Števček, M., Dulak, A., Bajánková, J., Fečík, M., Sedlačko, F., Tomašovič, M. a kol. Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 1388 – 1392

zákonodarcovi, že je potrebné túto zákonom nepokrytú situáciu normatívne riešiť prijatím všeobecne záväznej právnej úpravy.

10. Ak teda určitá situácia (procesná či vo sfére práva súkromného – v danom prípade obmedzenie vlastníckeho práva zasadeného do predpisu verejnoprávnej povahy) nie je pokrytá výslovným textom zákona, má sudca možnosť analogicky použiť inú, zákonom upravenú skutkovú podstatu po abstrahovaní tzv. účelu zákona. Medzera v zákone (práva alebo technická) je potom odstrániteľná interpretačnými metódami či všeobecne myšlienkovými úsudkami tak, aby sa postihol účel a zmysel právnej normy – takto za použitia teleologického výkladu zákona, ktorý v súčasnosti predstavuje priorizovaný spôsob interpretácie zákonného textu, môže súd, resp. sudca rýchlo a spravodlivo rozhodnúť. Z tzv. ochranného účelu právnej normy, z účelu a povahy prípadov, ktorým pri zákonných vecných bremenách bude nesporne poskytnutie náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva, možno vyvodiť príslušný myšlienkový úsudok a stanoviť znaky podstatnej „príbuznosti“ či podobnosti skúmaných javov: toho výslovne zákonom upraveného a toho, ktorý výslovne v zákone upravený nie je.⁵

11. V tejto ostatnej rozhodnutej veci, rovnako ako predtým v ďalších veciach rozhodovaných už za účinnosti Civilného sporového poriadku, t. j. prinajmenšom od 1. júla 2016 (sp. zn. PL. ÚS 14/2016, sp. zn. PL. ÚS 15/2016, sp. zn. PL. ÚS 1/2020, sp. zn. PL. ÚS 24/2020, sp. zn. PL. ÚS 15/2021, sp. zn. PL. ÚS 16/2021, či sp. zn. PL. ÚS 3/2022), je ustanovením, z ktorého možno vychádzať ako zo základu pre rozhodnutie o náhrade za zákonné vecné bremeno, predovšetkým čl. 20 ods. 4 ústavy, podľa ktorého 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.

12. Ďalším ustanovením, ku ktorému v danom prípade tiež možno prihliadnuť, je § 6 zákona č. 639/2004 Z. z., v zmysle odseku 1 ktorého vecné bremeno vzniknuté v prospech diaľničnej spoločnosti k neusporiadaným pozemkom má nesporne charakter zákonného vecného bremena s nasledujúcou povinnosťou diaľničnej spoločnosti vyporiadať vlastníctvo týchto nehnuteľností do svojho vlastníctva (§ 6 ods. 2).

12.1 Ani skutočnosť, že si diaľničná spoločnosť túto povinnosť riadne neplní, nemôže brániť súdu rozhodnúť o priznaní náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva k pozemkom zastavaným diaľnicami.

13. Procesnými ustanoveniami, ktoré si dovoľujem pripomenúť nielen v danom kontexte v súvislosti s rozhodovaním okresných súdov, sú § 171 CSP a § 181 ods. 2 CSP. V zmysle

⁵ Bližšie k analógii napr. Števček, M., Ficová, S., Baricová, J., Mesiarkinová, S., Bajánková, J., Tomašovič, M., a kol. Civilný sporový poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2016. s. 37 až 42

§ 171 CSP je všeobecný prvoinštančný súd pri predbežnom prejednaní sporu predovšetkým povinný ustáliť skutkové tvrdenia, ktoré sú medzi stranami sporné, *vice versa* stanoviť skutkové tvrdenia, ktoré považuje za nesporné, a rovnako určiť, ktorý (prípadne ktoré) z navrhnutých dôkazov vykoná a z akého dôvodu nevykoná ďalšie navrhované dôkazy. V tejto fáze predbežného prejednania sporu je prvoinštančnému súdu obligatórne uložená povinnosť predniesť svoje predbežné právne posúdenie prejednávanej veci. Ide o základnú procesnú povinnosť súdu priamo súvisiacu s predvídateľnosťou súdneho rozhodovania, v rámci ktorého súd určí, ako sa mu na základe doterajšieho priebehu konania (predovšetkým so zreteľom na vyjadrenia podľa § 167 CSP) javí doterajší priebeh sporu, prípadne, či a v čom vidí dôvod na tzv. odklon od ustálenej rozhodovacej praxe, aby bol zachovaný princíp právnej istoty v zmysle čl. 2 ods. 2 CSP. Tú istú povinnosť má prvoinštančný súd aj v prípade, že sa predbežné prejednanie sporu neuskutočnilo, a to na nariadenom pojednávaní – § 181 ods. 2 CSP. Takto v rámci vytvárania si právneho názoru na vec a jeho následného vyjadrenia súd, resp. sudca už môže pristúpiť aj k analogickej aplikácii.

14. Z uvedeného je viac ako zrejmé, že všeobecný súd má pre prípad chýbajúcej zákonnej úpravy vo veciach náhrady za zákonné vecné bremená dostatok ústavných aj zákonných podkladov, aby za použitia analógie mohol bez obáv o dodržanie, resp. zachovanie ústavnosti a zákonnosti svojho postupu s prihliadnutím na princípy všeobecnej spravodlivosti, ako aj ostatné princípy, na ktorých Civilný sporový poriadok spočíva, vo veci riadne rozhodnúť za dodržania rozumného usporiadania vzťahov medzi sporovými stranami tak, ako to predpokladá čl. 4 ods. 2 CSP. Ak teda sudca rozhoduje konkrétny spor, na ktorý mu zákonodarca nedáva žiaden návod, dotvorí si spravodlivo a racionálne normu na konkrétny prípad za použitia analógie.

V Košiciach 11. mája 2022

Jana Baricová

sudkyňa