

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 40/2015-20

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 9. septembra 2015 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania o súlade § 9 ods. 2 druhej vety a § 9a ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 18, čl. 19 ods. 2 a čl. 20 ods. 1, 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 4 ods. 2 a 3 a čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 1 písm. e) a čl. 2 ods. 1 a 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 a s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105 a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania o súlade § 9 ods. 2 druhej vety a § 9a ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a 2 a čl. 18 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 4 ods. 2 a 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 1 písm. e) a čl. 2 ods. 1 a 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 a s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105 **prijíma** na ďalšie konanie.

2. Vo zvyšnej časti návrh verejnej ochrankyne práv odmieta ako zjavne neopodstatnený.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 17. decembra 2014 doručený návrh verejnej ochrankyne práv (ďalej len „navrhovateľka“) na začatie konania o súlade § 9 ods. 2 druhej vety a § 9a ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pozemných komunikáciách“ alebo „cestný zákon“) s ustanoveniami čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 18, čl. 19 ods. 2 a čl. 20 ods. 1, 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 4 ods. 2 a 3 a čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 1 písm. e) a čl. 2 ods. 1 a 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 (ďalej aj „dohovor č. 29“) a čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105 (ďalej aj „dohovor č. 105“).

Navrhovateľka svoj návrh na začatie konanie odôvodňuje takto:

„Dňa 13. novembra 2013 obdržala Kancelária verejného ochrancu práv elektronický podnet od [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ]. Podnecovateľ poukazoval na obsah viacerých VZN miest a mestských častí v Slovenskej republike, ktorými samospráva upravuje povinnosť vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľností, bez prietahov odstraňovať závady v schodnosti chodníkov prilahlých k nehnuteľnostiam, ktoré sa nachádzajú v súvislé zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom.

Autor vo svojom podnete vyslovil názor, že napádať jednotlivé VZN nie je správna cesta a preto požiadal verejného ochrancu práv, aby využila svoje ústavné oprávnenie a podala návrh na preskúmanie ústavnosti § 9 ods. 2 cestného zákona, ktorý je podľa jeho názoru v rozpore s čl. 20 ods. 1, ods. 3 a ods. 4 ústavy.

V súvislosti s obsahom niektorých VZN, ktoré upravujú povinnosť vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľností bez prietahov odstraňovať závady v schodnosti chodníkov prilahlých k nehnuteľnostiam, ktoré sa nachádzajú v súvislé zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a rovnako aj sankcie za nedodržanie, resp. porušenie týchto VZN, obdržala Kancelária verejného ochrancu práv dňa 23. novembra 2012 podnet spoločnosti [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] (VZN mesta Banská Bystrica) a dňa 24. januára 2014 podnet od [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED] (VZN mesta Trenčín).

...

Po preskúmaní skutkovej podstaty a argumentov, ktoré obsahujú všetky tri predmetné podania a po oboznámení sa s relevantnou judikatúrou som dospela k presvedčeniu, že ustanovenie § 9 ods. 2 druhá veta a ustanovenie § 9a ods. 4 cestného zákona porušujú základné práva alebo slobody, resp. ľudské práva a základné slobody označené v petite tohto návrhu, respektíve tieto práva môžu ohroziť, čo zakladá dôvod na môj postup podľa čl. 151a ods. 2 ústavy a aj podľa ustanovenia § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv.“

V odôvodnení svojho návrhu navrhovateľka ďalej uvádza:

«Povinnosti, ktoré obsahujú napadnuté ustanovenia sa dostali do slovenského právneho poriadku ako dedičstvo socialistického spoločenského zriadenia, ktoré neposkytovalo prakticky žiadnu ochranu súkromnému vlastníctvu.

Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon), prijalo Národné zhromaždenie Československej socialistickej republiky dňa z 30. novembra 1961. Povinnosť vlastníkov alebo užívateľov nehnuteľností, ktoré hraničili s cestou alebo miestnou

komunikáciou v súvislé zastavanej časti obce zabezpečiť, aby príľahlý chodník bol riadne a včas čistený a pri ladovici posypávaný upravoval pôvodne jeho § 23 ods. 1, pričom ods. 2 ustanovoval, že miestne národné výbory boli oprávnené upraviť podrobnosti podľa potreby a s prihliadnutím na miestne pomery a možnosti.

Napadnuté ustanovenia (§ 9 ods. 2 druhá veta a § 9a ods. 4) cestného zákona priniesla do právneho poriadku jeho novela, ktorú vykonalo Federálne zhromaždenie Československej socialistickej republiky dňa 21. marca 1984, pod. č. 27/1984 Zb.

Rovnaký stav existoval aj v právnom poriadku Českej republiky do roku 1997, keď zákon č. 13/1997 Sb. o pozemných komunikáciách už neprevzal doslovnú formuláciu zo socialistického právneho poriadku o povinnosti vlastníkov príľahlých nehnuteľností v zastavanom území obcí odstraňovať závady v schodnosti chodníkov (ktoré sú rovnako ako v Slovenskej republike vo vlastníctve obcí).

Zákon o pozemných komunikáciách v Českej republike však v § 27 obsahoval ustanovenie o zodpovednosti vlastníkov budov alebo pozemkov v zastavanom území obce za škody, ktorých príčinou bola závada v schodnosti chodníkov príľahlých k ich nehnuteľnostiam, ktorá vznikla znečistením, poľadovicou alebo snehom, pokiaľ nepreukázali, že nebolo v medziach možností tieto závady odstrániť.

Aj keď právny poriadok Českej republiky už po roku 1997 neobsahoval explicitne vyjadrenú povinnosť vlastníkov odstraňovať závady v schodnosti chodníkov príľahlých k ich nehnuteľnostiam, existencia tejto povinnosti sa všeobecne odvodzovala z pôvodného ustanovenia § 27 ods. 6 zákona, v zmysle ktorého bola obec oprávnená svojim nariadením ustanoviť rozsah, spôsob a lehoty pre odstraňovanie závad v schodnosti miestnych komunikácií.

Uvedená situácia bola predmetom nielen viacerých protichodných odborných názorov, ale aj súdnych konaní tak na Najvyššom správnom súde, ako aj na Ústavnom súde Českej republiky a zaoberal sa ňou aj Verejný ochranca práv Českej republiky vo svojich správach za roky 2002 a 2003.

Aj na základe uvedených diskusií došlo v roku 2009 k novej zákonnej úprave tejto problematiky (zákon č. 97/2009 Sb.), ktorá v súlade so zásadami demokratického a právneho štátu a ústavným poriadkom Českej republiky, preniesla nielen zodpovednosť

za škody, ktorých príčinou je závada v schodnosti chodníkov, ale aj povinnosť tieto chodníky čistiť a v zimnom období z nich odstraňovať sneh a ľad, na vlastníkov týchto nehnuteľností (obce).

V Slovenskej republike podala skupina poslancov dňa 22. augusta 2014 návrh zákona, ktorým sa mal zmeniť a doplniť zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (tlač 1151).

Ako sa uvádzalo v dôvodovej správe k tomuto zákonu, jeho cieľom bolo odstrániť stav, ktorý je podľa predkladateľov veľmi pravdepodobne v rozpore s niektorými ustanoveniami ústavy a ktorý zaväzuje majiteľov alebo správcov nehnuteľností susediacich s chodníkmi (t. j. s majetkom obce) čistiť a udržiavať tieto chodníky schodné a ktorí tak majú konať bez zbytočného odkladu a zakaždým, pokiaľ je ich schodnosť zhoršená znečistením, poľadovicou alebo snehom - teda celoročne.

Poslanci navrhli nové znenie § 9 ods. 2 („Závady v schodnosti priechodov pre chodcov na miestnych komunikáciách a prejazdných úsekoch ciest cez obce, ako aj závady v schodnosti miestnych komunikácií a chodníkov určených výhradne pre chodcov, sú povinní odstraňovať správcovia miestnych komunikácií, a to aj pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom.“) a tiež aj vypustiť § 9a odsek 4 z cestného zákona.

Národná rada Slovenskej republiky však na svojej 38. schôdzi dňa 25. septembra 2014 rozhodla, že nebude pokračovať v rokovaní o tomto návrhu zákona po prvom čítaní.»

K namietanému rozporu napadnutých ustanovení zákona o pozemných komunikáciách s čl. 18 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 1 písm. e) a čl. 2 ods. 1 a 2 písm. e) dohovoru č. 29, čl. 2 dohovoru č. 105 a s čl. 4 ods. 2 a 3 dohovoru navrhovateľka uvádza:

«Zákaz poslať niekoho na nútené práce alebo nútené služby teda platí všeobecne, s výnimkami ustanovenými v čl. 18 ods. 2 ústavy.

V súvislosti s napadnutými ustanoveniami zákona o cestnej doprave, by v danom prípade mohli teoreticky prichádzať do úvahy iba situácie popísané v čl. 18 ods. 2 písm. c), d) a e) ústavy.

Som presvedčená, že písm. c) môžeme vylúčiť, nakoľko cestný zákon v § 9 ods. 2 predpokladá celoročnú povinnosť vlastníkov, správcov alebo užívateľov tzv. príľahlej nehnuteľnosti udržiavať schodnosť chodníka (vyplýva to z dikcie ustanovenia „znečistením, poľadovicou alebo snehom“, nakoľko poľadovica a sneh sa síce môže vyskytnúť iba v zimnom období, no znečistenie sa môže vyskytnúť kedykoľvek).

Rovnako som presvedčená, že v tomto prípade nemožno uplatniť ani výnimku ustanovenú písm. d), pretože nakoľko v prípade povinnosti bez prietahov odstraňovať závady v schodnosti chodníkov príľahlých k nehnuteľnosti, ktorá sa nachádza v súvislé zastavanom území a hraničí s cestou alebo miestnou komunikáciou..., nejde o nejaké „konanie“, jednorazovú činnosť, ale o opakujúcu sa povinnosť majiteľa „príľahlej nehnuteľnosti“, ktorá trvá počas celého roka a je zameraná na „schodnosť“ chodníka, teda nie primárne na „ochranu života, zdravia alebo práv iných“.

V zmysle vyššie uvedených argumentov som presvedčená, že na namietanú celoročnú povinnosť nie je možné uplatniť ani ústavnú výnimku uvedenú pod písm. e), nakoľko zákonom ustanovenú celoročnú povinnosť nie je možné považovať za „menšiu obecnú službu“.

Napadnuté zákonné ustanovenia cestného zákona nie sú podľa môjho názoru ani v súlade so záväzkami, ktoré pre Slovenskú republiku vyplývajú z Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.), z Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 ako aj z Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105.

OSN položila základ pre zákaz otroctva a nevoľníctva v čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.). Podľa čl. 8 ods. 3 tohto dokumentu:

- a) od nikoho sa nesmie vyžadovať, aby vykonával nútenú alebo povinnú prácu;*
- b) článok 3 nebráni vykonávať ťažkú prácu v krajinách, kde možno uvaliť trest väzenia s ťažkou prácou za trestný čin, ak takýto rozsudok vyniesol príslušný súd;*
- c) na účely tohto odseku termín „nútená alebo povinná práca“ nezahŕňa:*

d) žiadnu prácu alebo službu, ktoré sa nespomínajú v pododseku b), ktoré sa normálne vyžadujú od osoby, ktorá je vo väzbe v dôsledku právoplatného rozhodnutia súdu, alebo od osoby, ktorá je podmienenečne prepustená z takej väzby;

(i) žiadnu službu vojenskej povahy a v krajinách, kde sa uznáva odmietnutie vojenskej služby na základe presvedčenia, žiadnu národnú službu, ktorá sa podľa zákona vyžaduje od osôb, ktoré odmietajú vojenskú službu z dôvodov svojho presvedčenia;

(ii) žiadnu službu vynútenú v mimoriadnych prípadoch alebo pri pohrome ohrozujúcej život alebo blahobyt spoločnosti;

(iii) žiadnu prácu alebo službu, ktorá tvorí súčasť bežných občianskych povinností.

V zmysle čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 „... na účely tohto Dohovoru bude výraz „nútená alebo povinná práca“ označovať každú prácu alebo službu, ktorá sa od ktorejkoľvek osoby vymáha pod hrozbou akéhokoľvek trestu a na ktorú sa nazývaná osoba neponúkla dobrovoľne.“

Napadnuté ustanovenie § 9 ods. 2 druhá veta cestného zákona upravuje povinnosti vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľností, ktoré v súvislé zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou bez priedahov odstraňovať závady v schodnosti chodníkov prilahlých k týmto nehnuteľnostiam bez toho, aby sa títo k uvedeným povinnostiam ponúkli dobrovoľne.

Napadnuté ustanovenie § 9a ods. 4 zaviedlo tiež priamo právnu zodpovednosť vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľností, ktoré v súvislé zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na prilahlých chodníkoch, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neboli nimi bez priedahov odstránené.

Pojem právnej zodpovednosti má vždy svoj konkrétny obsah a zahrňuje predvídané nepriaznivé následky, čo znamená, že ten, kto nedodrží právnu povinnosť, bude zaťažený právnymi následkami konkrétnej povahy. Sankcia je preto v istom zmysle zodpovednosť v akcii.

Aj na základe uvedeného možno konštatovať, že ustanovenie § 9a ods. 4 možno pokladať za zákonnú sankciu voči vlastníkom, správcom alebo užívateľom nehnuteľností, ktoré v súvislé zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou za to, že

bez prietahov neodstránia závady v schodnosti chodníkov prilahlých k týmto nehnuteľnostiam.

V zmysle § 9 ods. 3 cestného zákona „Rozsah povinností uvedených v odseku 2 upravujú s prihliadnutím na miestne pomery obce svojimi všeobecne záväznými nariadeniami“, ktoré v týchto tiež priamo ustanovujú finančné sankcie pre užívateľov nehnuteľností, ak bez prietahov neodstránia závady v schodnosti chodníkov prilahlých k nehnuteľnostiam, ktoré sa nachádzajú v zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom.

Práve hroziaca sankcia/trest, podporuje stotožnenie napadnutej povinnosti s „nútenou alebo povinnou prácou“, ktorá sa vymáha pod hrozbou trestu a na ktorú sa nazývaná osoba neponúkla dobrovoľne, ako túto odmieta čl. 8 ods. 3 písm. a) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a rovnako aj Dohovor o nútenej alebo povinnej práci č. 29 Medzinárodnej organizácie práce.

V zmysle čl. 2 ods. 2, písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 „... len pre potreby tohto Dohovoru však výraz „nútená alebo povinná práca“ nebude zahŕňať: menšie obecné služby, ktoré sú vykonávané členmi obce v jej priamom záujme, môžu sa preto považovať za obvyklé občianske povinnosti pripadajúce na členov obce, pokiaľ majú členovia obce alebo ich priami zástupcovia právo vyjadriť sa ohľadne potreby takých služieb.“

Aj pri pohľade na takto formulované „výnimky“ z činností, ktoré zahŕňa pojem „nútená alebo povinná práca“ podľa Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 však na základe rovnakých argumentov, ako som uviedla v súvislosti s čl. 18 ods. 2 ústavy, prichádzam k záveru, že napadnuté ustanovenia cestného zákona nespĺňajú žiadnu z nich.

...

Európsky súd pre ľudské práva v konaniach o sťažnostiach na porušenie čl. 4 ods. 2 alebo čl. 4 ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd využíva definíciu pojmu „nútená práca“ a „povinná práca“ tak, ako sa táto uvádza v dohovoroch Medzinárodnej organizácie práce. Využíva pritom definíciu z čl. 2 Dohovoru č. 29 Medzinárodnej organizácie práce, podľa ktorej „nútenú prácu“ možno definovať ako „...akúkoľvek prácu alebo službu, ktorá sa požaduje od ktoréhokoľvek jednotlivca

pod hrozbou akéhokoľvek trestu a na ktoré sa tento jednotlivec dobrovoľne neponúkol“ (napr. Van der Musselle v. Belgium, § 32 zo dňa 23.11.1983, Rantsev v. Cyprus and Russia, §§ 273- 275 Graziani-Weiss v. Austria; Stummer v. Austria, § 118).»

K namietanému rozporu napadnutých ustanovení zákona o pozemných komunikáciách s čl. 19 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 8 dohovoru navrhovateľka v návrhu uvádza:

«V súvislosti s ústavnou ochranou súkromia definovanou v čl. 19 ods. 2 ústavy, poukazujem v prvom rade na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý opakovane potvrdil, že táto ochrana sa nevzťahuje iba na aplikáciu práva jednotlivými orgánmi verejnej moci, ale aj na jeho tvorbu (II. ÚS 59/97).

Ústavný súd Slovenskej republiky tak už v minulosti preskúmal viaceré zákony. V prípade zákona č. 232/1995 Z. z., ktorým sa novelizoval Občiansky súdny poriadok tak, že umožnil prokurátorovi vstúpiť do konania, ak o to požiadal účastník konania alebo na žiadosť súdu napríklad konštatoval: „Zákon tým, že dovoľuje prokurátorovi vstúpiť do začatého konania na požiadanie súdu, zasahuje do právneho postavenia účastníkov konania nad nevyhnutnú mieru, čím sa dostáva do rozporu s ustanovením čl. 16 ods. 1 v spojení s čl. 19 ods. 2 ústavy.“ (PL. ÚS 43/95).

V tejto súvislosti Ústavný súd Slovenskej republiky tiež konštatoval, že právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do sféry chránenej podľa čl. 19 ods. 2 ústavy zahŕňa nielen negatívnu povinnosť štátu zdržať sa mocenského zásahu, ale aj jeho pozitívny záväzok prijať účinné opatrenia na zabezpečenie ich efektívnej ochrany (III. ÚS 331/2009).

V súvislosti s ochranou súkromia, ktorú poskytuje čl. 8 Dohovoru Európsky súd pre ľudské práva opakovane vo svojej rozhodovacej činnosti tiež potvrdil, že účelom práva na súkromie, je ochrana jednotlivca pred neoprávnenými zásahmi orgánov verejnej moci (napr. Rees Case).

„Európsky súd pre ľudské práva tiež rozhodol, že právo na súkromie sa zabezpečuje prostredníctvom pozitívneho záväzku štátu, lebo z čl. 8 môže vyplývať nielen negatívny záväzok nezasahovať do súkromia, ale aj pozitívny záväzok štátu zabezpečiť účinný rešpekt voči súkromnému životu, ktorý sa realizuje predovšetkým prijatím právnej úpravy

na ochranu súkromia (Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 28. mája 1985)“.

...

Ustanovenie povinnosti vlastníka nehnuteľnosti odstraňovať bez prietahov závady v schodnosti chodníkov prilahlých k nehnuteľnosti, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom, teda okolnosťami na ktoré nemá vplyv, nevyhnutne ovplyvňuje jeho súkromný a rodinný život.

Zo slovného spojenia „znečistením, poľadovicou alebo snehom“ totiž vyplýva, že aj keď sa poľadovica alebo sneh môže vyskytnúť iba v určitých ročných obdobiach, znečistenie môže kedykoľvek spôsobiť ktorýkoľvek užívateľ chodníka, ktorý je verejným priestorom.

Význam uvedeného ďalej podčiarkuje aj zákonný príkaz „odstraňovať bez prietahov“ (bez odkladu, okamžite).

Napadnuté ustanovenie tak vyžaduje od vlastníka „prilahlej nehnuteľnosti“, aby svoje súkromie prakticky 24 hodín denne a počas celého roka prispôbil svojej schopnosti kedykoľvek /v ktorúkoľvek dennú alebo nočnú hodinu) pristúpiť k odstraňovaniu určených závad v schodnosti chodníka.

Ak si predstavíme, že uvedený právny stav sa vzťahuje na dotknutých majiteľov nehnuteľností bez ohľadu na ich zdravotný stav (prípadný pobyt v nemocnici), či na ich pracovné alebo iné rodinné povinnosti mimo miesta, v ktorom sa nachádza nehnuteľnosť, musíme dospieť k záveru, že takto formulovaná povinnosť vlastníka „prilahlej nehnuteľnosti“, predstavuje zásah do jeho súkromného a rodinného života.»

Namietaný rozpor napadnutých ustanovení zákona o pozemných komunikáciách s čl. 20 ods. 1 ústavy navrhovateľka odôvodňuje takto:

«Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 38/95 konštatoval: „V prípade, že ide o veci, ktoré môžu byť predmetom vlastníctva rôznych subjektov (napríklad fyzických osôb, právnických osôb, štátu), všetci vlastníci musia mať rovnaké zákonom ustanovené práva a povinnosti bez ohľadu na povahu vlastníka.“ V tejto súvislosti tiež zdôraznil, že: „Ústava v Čl. 20 ods. 1 neustanovuje absolútne rovnaký obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov ku všetkým veciam, ktoré môžu byť predmetom

vlastníctva. Ustanovuje však rovnaký zákonný obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov. Z uvedeného vyplýva, že vlastníci druhovo rovnakej veci musia mať rovnaký zákonom ustanovený obsah svojho vlastníckeho práva.“ (PL. ÚS 38/95).

Ústavný súd Slovenskej republiky tiež konštatoval, že: „... vlastníctvo pozemku je vecným právom k nehnuteľnej veci - pôde, pričom v občianskoprávnom (civilistickom) zmysle ide o právo absolútne, pôsobiace voči všetkým, čomu zodpovedá povinnosť všetkých nerušiť vlastníka vo výkone jeho práva. Ak subjekt k nejakej veci nemá žiadne právo, má povinnosť nechať ju na pokoji (neminem leadere). Pri vlastníctve pozemku ide o vzťah osoba - vec, nevyžadujúci spoluprácu s iným subjektom ako pri obligačných právach.“ (PL. ÚS 19/09 - č. 235/2011 Z. z.).

Pokiaľ ide o vymedzenie pojmu „majetok“ na účely čl. 20 ústavy, neexistuje podľa môjho názoru, v tomto prípade pochybnosť o tom, že nehnuteľnosti, na ktoré sa vzťahujú namietané ustanovenia cestného zákona, sú vecami, ktoré možno subsumovať pod pojem „majetok“ a požívajú plnú ochranu čl. 20 ústavy.

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky: „Ústavnoprávna ochrana slobody vlastníctva nie je len ochranou zužujúcou sa na „púhe“ vlastníctvo, resp. majetok. Právo na ochranu vlastníctva, resp. právo na pokojné užívanie majetku je klasickým základným právom, ktoré musí byť vnímané v úzkej súvislosti s ochranou slobodnej sféry a súkromia vlastníka. Vlastnícke právo je súčasťou jadra personálnej autonómie jednotlivca vo vzťahu k verejnej moci. Obmedzenia práva na ochranu vlastníctva a práva na pokojné užívanie majetku musia rešpektovať aj ústavnú hodnotu personálnej autonómie (porov, klasické rozhodnutie Spolkového ústavného súdu 24 BverfGE 367; tiež nález Ústavného súdu Českej republiky PL. ÚS 29/08, body 35 a nasl.; Kommers, D.: *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 1997, Duke University Press, 2nd edition, s. 250 a nasl.) (PL. ÚS 19/09 z 26.1.2011)

Ústavný súd Slovenskej republiky k tejto problematike, vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 38/95 tiež uviedol, že: „V prípade, že ide o veci, ktoré môžu byť predmetom vlastníctva rôznych subjektov (napríklad fyzických osôb, právnických osôb, štátu), všetci vlastníci musia mať rovnaké zákonom ustanovené práva a povinnosti bez ohľadu na povahu vlastníka.“

Napadnuté ustanovenia cestného zákona „de facto“ aj „de iure“ však rozdeľujú vlastníkov a zároveň užívateľov nehnuteľností na dve skupiny, pretože ustanovujú rozdielny režim povinností pre vlastníkov a zároveň užívateľov nehnuteľností, ktoré sa nachádzajú v súvislé zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, bez ohľadu na skutočnosť, či ide o fyzické alebo o právnické osoby, a pre vlastníkov a zároveň užívateľov nehnuteľností v súvislé zastavanom území, ktoré sa na takýchto miestach nenachádzajú (napr. nehnuteľnosť, ktorá sa nachádza vo dvore inej nehnuteľnosti).

Znevýhodnení vlastníci, správcovia alebo užívatelia nehnuteľností, ktoré sa nachádzajú v súvislé zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, sú pritom povinní bez prietahov (a na vlastné náklady!) odstraňovať závady v schodnosti chodníkov prilahlých k nehnuteľnosti, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a zároveň zodpovedajú za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na prilahlých chodníkoch, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neboli bez prietahov odstránené.

Iba dodávam, že v tomto prípade napadnuté ustanovenie § 9 ods. 2 druhá veta cestného zákona ustanovilo pre vlastníkov a zároveň užívateľov nehnuteľností, ktoré sa nachádzajú v zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou povinnosť, ustanoveným spôsobom sa starať o nehnuteľnosti (chodníky), ktorých vlastníkom je niekto iný (obec).

Práva a povinnosti vlastníka nehnuteľnosti v zastavanom území obce a prilahlej k chodníku a vlastníka chodníku (obec) teda podľa napadnutých ustanovení cestného zákona v žiadnom prípade nemajú rovnaký obsah a ani rovnakú ochranu.

Napadnuté ustanovenia totiž zakotvili povinnosť vlastníkov vymedzených nehnuteľností konať v prospech vlastníka inej nehnuteľnosti (obec) bez toho, aby za takúto činnosť obdržali akúkoľvek protihodnotu a zakladajú tak nerovnosť obsahu vlastníckeho práva (vlastníctvo jedného vlastníka je zneužívané na prospech druhého vlastníka a vlastníctvo jedného vlastníka požíva zvýšenú ochranu ako vlastníctvo druhého -susedného).

Osobitne túto nerovnosť zvyrazňuje aj porovnanie ustanovenia § 9a ods. 3 („Správcovia miestnych komunikácií zodpovedajú za škody, ktorých príčinou boli závady

v schodnosti na priechodoch pre chodcov na miestnych komunikáciách a prejazdnych úsekoch ciest cez mestá a obce, miestnych komunikácií určených výhradne pre chodcov a na chodníkoch, okrem prípadu, že preukážu, že nebolo v medziach možností tieto závady odstrániť, ani na ne predpísaným spôsobom upozorniť“), s ustanovením napadnutého § 9a ods. 4 cestného zákona („Vlastníci, správcovia alebo užívatelia nehnuteľností, ktoré v zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, zodpovedajú za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na prilahlých chodníkoch, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neboli bez prieťahov odstránené“).

Ako vidno z vyššie uvedeného porovnania zákonnej úpravy, pre správcov miestnych komunikácií a zároveň aj ich vlastníkov (teda obce), existuje zo zákona výnimka, na základe ktorej pre nich existuje možnosť vyvinieť sa zo zodpovednosti za spôsobenú škodu, pokiaľ nebolo v ich možnostiach závady odstrániť, resp. na ne upozorniť, zatiaľ čo vlastníci „prilahlých nehnuteľností“ takúto možnosť vyvinenia sa zo zodpovednosti za škodu, ku ktorej došlo na cudzej nehnuteľnosti nemajú a zodpovedajú priamo, bez ohľadu na ich možnosti takéto závady v schodnosti odstraňovať bez prieťahov.»

Rozpor napadnutých ustanovení zákona o pozemných komunikáciách s čl. 20 ods. 3 ústavy navrhovateľka v návrhu odôvodňuje takto:

«Napadnuté ustanovenie § 9a ods. 2 druhá veta ustanovuje povinnosť pre vlastníkov „prilahlej nehnuteľnosti“ vykonávať celoročne určité činnosti v prospech obce, len na základe existencie ich vlastníckeho práva. Uvedené vyvoláva pocit, že zákonná úprava zneužíva vlastnícke právo majiteľa „prilahlej nehnuteľnosti“ na to, aby sa tento vlastník povinne staral o predmet vlastníckeho práva obce. Pritom, ako som už uviedla vyššie, vlastník „prilahlej nehnuteľnosti“ za to, že udržiava predmet vlastníckeho práva cudzieho subjektu, nedostáva žiadnu protihodnotu.

Z obsahu ústavného konštatovania, že „vlastníctvo zaväzuje“ vyplýva, že obsahom vlastníctva nie je púhe užívanie veci (branie plodov či požitkov), ale sú s ním spojené aj určité povinnosti, ktorým sa vlastník nemôže vyhnúť.

Jednou z takýchto povinností je aj udržiavať predmet vlastníctva v takom stave, aby jeho užívanie nespôsobovalo ujmu iným osobám. Uvedený prístup potvrdzuje aj ustanovenie

§ 7 ods. 2 písm. a) a b) zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého sú orgány obce a organizácie povinné majetok obce zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať. Sú povinné najmä udržiavať a užívať majetok, chrániť majetok pred poškodením, zničením, stratou alebo zneužitím.

Chodníky, ktoré sú vo vlastníctve obcí, pritom užíva neurčitý počet rôznych užívateľov.

Vyššie uvedené mi preto umožňuje domnievať sa, že v súlade s obsahom ústavy by malo byť zákonnou povinnosťou obce, ako vlastníka týchto nehnuteľností, samostatne sa starať sa o „schodnosť“ chodníkov a zákon by nemal bezodplatne a dokonca pod hrozbou sankcie takúto povinnosť prenášať na vlastníkov iných nehnuteľností.

Vlastníci „prilahlých nehnuteľností“ by v demokratickom a právnom štáte nemali trpieť ujmu v nariadených nútených prácach či iných službách iba na tom základe, že sú vlastníci prilahlej nehnuteľnosti, ktorá je však od chodníka (ako vlastníctva iného subjektu) riadne oddelená, postavená na inej parcele, riadne vložená v katastri nehnuteľností a teda evidovaná ako oddelený predmet vlastníctva.

...

Na mieste je preto v tejto súvislosti podľa môjho názoru aj otázka, či zákonná úprava (§ 9a ods. 2 druhá veta cestného zákona), nezakladá zneužívanie vlastníckeho práva obcí (chodníky), voči vlastníkom „prilahlých nehnuteľností“.

Obec, ktorá je vlastníkom chodníkov, v zmysle § 3 ods. 2 cestného zákona vykonáva miestnu štátnu správu vo veciach miestnych komunikácií a účelových komunikácií, ako prenesený výkon štátnej správy. Má teda k dispozícii všetky prostriedky (vrátane donútenia), aby zabezpečila také užívanie chodníkov, ktoré by nevedlo k (nadmernému) znečisťovaniu (všeobecne záväzné nariadenia, sankcie, mestská polícia, atď.).

Vlastník „prilahlej nehnuteľnosti“ takéto prostriedky nemá, preto aj jeho prípadná snaha o zabránenie znečisteniu je výrazne obmedzená.

Napadnuté zákonné ustanovenia však na takéhoto vlastníka „prilahlej nehnuteľnosti“ preniesli nielen povinnosti voči nehnuteľnostiam vo vlastníctve obcí, ale aj zodpovednosť za následky správania iných užívateľov na nehnuteľnosti, ktorá nie je v jeho vlastníctve.

Vlastník „príľahlej nehnuteľnosti“ sa pritom musí v určenom rozsahu starať o majetok obce (chodník), podľa napadnutých ustanovení zákona, na rozdiel od všetkých ostatných užívateľov tohto verejného priestoru. V iných právnych vzťahoch má však k tomuto chodníku rovnaké práva ako ktorýkoľvek iný užívateľ. Ako príklad možno uviesť aj situáciu, pri ktorej si vlastník „príľahlej nehnuteľnosti“ potrebuje vykonať na tejto nehnuteľnosti vonkajšie potrebné úpravy (oprava strechy, omietky, výmena zvodov). Ak pri tejto činnosti potrebuje využiť chodník, musí zaplatiť miestnu daň za užívanie (zabratie) verejného priestranstva podľa osobitného zákona a v súlade so všeobecne záväzným nariadením obce.

Napadnuté ustanovenia zákona teda na jednej strane umožňujú obci, aby zneužívala vlastníka „príľahlej nehnuteľnosti“ pri starostlivosti o jej majetok (chodník ako verejné priestranstvo) a na strane druhej od takéhoto vlastníka obec vyberá daň z nehnuteľnosti a v prípade potreby aj daň za užívanie takéhoto verejného priestranstva.

Uvedená právna konštrukcia, tak podľa môjho názoru, umožňuje zneužitie vlastníckeho práva obcí na ujmu práva vlastníkov nehnuteľností v súvislé zastavanom území obcí a hraničiacich s cestou alebo miestnou komunikáciou.»

K namietanému rozporu napadnutých ustanovení zákona o pozemných komunikáciách s čl. 20 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu navrhovateľka uvádza:

«Ústavnoprávna ochrana slobody vlastníctva nie je len ochranou zužujúcou sa na vlastníctvo, resp. majetok. Právo na pokojné užívanie majetku je klasickým, základným právom, ktoré musí byť vnímané v úzkej súvislosti s ochranou slobodnej sféry a súkromia vlastníka. Vlastnícke právo je súčasťou jadra personálnej autonómie jednotlivca vo vzťahu k verejnej moci.

Znevýhodnení vlastníci a zároveň užívatelia nehnuteľností, ktoré sa nachádzajú v zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, sú podľa napadnutých zákonných ustanovení povinní bez prietahov odstraňovať závady v schodnosti chodníkov príľahlých k nehnuteľnosti, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom.

Som presvedčená, že takto ustanovená zákonná povinnosť pre určených vlastníkov nehnuteľností, spojená so sankciou plynúcou zo skutočnosti, že zákonodarca ustanovil aj zodpovednosť týchto vlastníkov za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na cudzom majetku a ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom, predstavuje nútené obmedzenie ich vlastníckeho práva, ktoré nie je vo verejnom záujme a za ktoré sa neposkytuje nielen primeraná, ale žiadna náhrada.

*Pri namietanom rozpore uvedených ustanovení cestného zákona aj s obsahom čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uvádzam, že Európsky súd pre ľudské práva už vo veci *Marckx c. Belgicko* (rozhodnutie z 13. júna 1979, *Annuaire*, č. 31) jednoznačne konštatoval, že „... uznaním, že každý má právo pokojne užívať svoj majetok, garantuje čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru v podstate vlastnícke právo. To vyplýva jasne zo slova majetok“.*

„V zmysle čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru je chránené pokojné užívanie majetku,

právo nebyť zbavený majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva,

právo štátov prijímať zákony, ktoré štáty považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

*Medzi týmito tromi normami, obsiahnutými priamo v čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru, existujú vzájomné vnútorné prepojenia, osobitne medzi prvou normou (je vo všeobecnom vyjadrení) a ostatnými dvomi normami (tieto sú stanovené v konkrétnejšej podobe). Výklad tohto vzťahu podali štrasburské orgány ochrany práva v zásadnej podobe v rozhodnutí vo veci *Sporrong a Lönnroth c. Švédsko* (z 23. septembra 1982, *Annuaire*, č. 52)“.*

Znevýhodnení vlastníci a zároveň užívatelia nehnuteľností hraničiacich s verejným priestranstvom, podľa napadnutých zákonných ustanovení, zodpovedajú za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na prilahlých chodníkoch, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neboli bez prieťahov odstránené.

Napadnuté zákonné ustanovenia, podľa môjho názoru, predstavujú nútené obmedzenie vlastníckeho práva a zasahujú do práva vlastníkov nehnuteľností v súvislé zastavanom území pokojne užívať svoj majetok, nakoľko im ustanovujú osobitné povinnosti voči príslušným nehnuteľnostiam (chodníkom) v prospech vlastníkov týchto nehnuteľností (obce) a nie vo verejnom záujme, pričom za plnenie týchto povinností nie je dotknutým vlastníkom nehnuteľností poskytovaná žiadna finančná náhrada. Na základe uvedeného sú tieto ustanovenia podľa môjho názoru aj v rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy a tiež aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.»

Na základe uvedeného navrhovateľka navrhuje, aby ústavný súd podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a § 37 až § 41b 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“) vydal tento nález:

«Ustanovenia § 9 ods. 2 druhá veta a § 9a ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „cestný zákon“) nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta a ods. 2, čl. 18 ústavy v spojení čl. 4 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.), s čl. 1 písm. e), s čl. 2 ods. 1 a ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29, a s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105, s čl. 19 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 20 ods. 1, ods. 3 a ods. 4 ústavy v spojení s článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.»

II.

Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd každý návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. 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 prerokovanie ktorých 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. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu za zjavne neopodstatnený možno považovať návrh vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil navrhovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený preto treba považovať návrh, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistil možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po prijatí návrhu na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, I. ÚS 140/03). K zásahu do základných práv alebo slobôd pritom môže dôjsť nielen na základe postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej moci v procese aplikácie práva, t. j. pri vydávaní individuálneho právneho aktu, ale rovnako tak aj v rámci procesu tvorby práva, t. j. pri prijímaní všeobecne záväznej právnej normy, resp. jej prijatím.

Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu verejnej ochrankyne práv podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí pléna sa najprv zamerá na posúdenie otázky, či v danom prípade sú splnené ústavné požiadavky aktívnej procesnej legitímácie navrhovateľky v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy a § 37 zákona o ústavnom súde v zmysle predchádzajúcej judikatúry ústavného súdu (PL. ÚS 5/2014, PL. ÚS 40/2014).

K ústavným požiadavkám aktívnej procesnej legitímácie verejnej ochrankyne práv v konaní o súlade právnych predpisov

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.

Podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy a § 18 ods. 1 písm. g) zákona o ústavnom súde ústavný súd začne konanie, ak návrh podá verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa čl. 151a ods. 2 ústavy verejný ochranca práv môže predložiť ústavnému súdu návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.

Podľa čl. 151a ods. 6 ústavy podrobnosti o voľbe a odvolávaní verejného ochranca práv, o jeho pôsobnosti, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany, o predkladaní návrhov na začatie konania pred ústavným súdom podľa čl. 130 ods. 1

písm. f) a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb ustanoví zákon. Predmetnou zákonnou úpravou je zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“).

K aktívnej legitímácii verejného ochrancu práv v konaní o súlade právnych predpisov sa ústavný súd vyjadril v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 5/2014. V uvedenom rozhodnutí ústavný súd konštatoval, že aktívna legitímácia verejného ochrancu práv v konaní o súlade právnych predpisov nie je generálna, t. j. bez vzťahu ku konkrétnej fyzickej osobe alebo právnickej osobe, ktoré sa dožadujú u verejného ochrancu práv ochrany základných práv a slobôd v zmysle čl. 151a ods. 1 ústavy a § 1 písm. a) zákona o verejnom ochrancovi práv. Vychádzajúc z čl. 151a ods. 6 ústavy ústavný súd konštatoval, že ústavný text splnomocňuje zákon na úpravu postupu v konaní verejného ochrancu práv. Referenčným ustanovením na aktívnu legitímáciu verejného ochrancu práv v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy preto zostáva zákonná úprava vyplývajúca z ustanovenia § 21 zákona o verejnom ochrancovi práv, ktorého úvodné slová „ak pri vybavovaní podnetu verejný ochranca práv zistí...“ znamenajú, že ide o zistenia viažuce sa na konkrétnu činnosť ochrancu verejných práv. Ústavný súd v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 5/2014 dospel k záveru, že § 21 ods. 2 a 3 zákona o verejnom ochrancovi práv sa viaže na konkrétne zistenia a preskúmavania podnetov právnických a fyzických osôb, čo zdôrazňuje aj nadpis kapitoly „Postup pri vybavovaní podnetov“, ktorej obsahom je aj ustanovenie § 21. Podľa ústavného súdu verejný ochranca práv môže podať návrh podľa čl. 125 ústavy len v súvislosti so svojou základnou ústavnou právomocou ochraňovať konkrétne, a nie abstraktné práva fyzických a právnických osôb. Ústavný súd k tomuto záveru dospel *inter alia* aj vychádzajúc z čl. 151a ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého hlavný účel zriadenia inštitútu verejného ochrancu práv obsiahnutý v predmetnom ustanovení ústavy sa viaže na poskytnutie konkrétnej ochrany právnickým a fyzickým osobám.

Ústavný súd v uznesení vo veci sp. zn. PL. ÚS 5/2014 dospel k záveru, že na rozdiel od iných procesne legitimovaných subjektov podľa čl. 130 ods. 1 ústavy verejný ochranca

práv môže namietat' neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci.

Podľa ústavného súdu (PL. ÚS 40/2014) kontrola ústavnosti právnych predpisov je najtypickejšou kompetenciou ústavných súdov, a to bez ohľadu na to, či ide o kontrolu konkrétnu alebo abstraktnú. Konkrétne kontrola ústavnosti je v našom priestore známa skôr v súvislosti s rozhodovacou činnosťou všeobecných súdov [čl. 144 ods. 2 ústavy („ktoré sa týka prejednávanej veci“) a § 18 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde], kedy súd v súvislosti s rozhodovaním o konkrétnej veci môže prerušiť konanie a predložiť vec ústavnému súdu. Naproti tomu pri abstraktnej kontrole noriem je napadnutý právny predpis preskúmaný bez priamej súvislosti s konkrétnym prípadom aplikácie tohto predpisu. Zovšeobecnením uvedeného možno dospieť k názoru, že postavenie verejného ochrancu práv v Slovenskej republike je *de constitutione lata* viac podobné súdom ako iným aktérom, najmä politickej povahy (skupina poslancov, prezident či vláda). Podľa ústavného súdu aj preto ústavodarca v čl. 151a ods. 2 ústavy podmienil oprávnenie verejného ochrancu práv podať návrh podľa čl. 125 ústavy spôsobom, „ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe“.

To znamená, že pre prijatie návrhu navrhovateľky na ďalšie konanie je potrebné, aby navrhovateľka preukázala svoj vzťah k riešeniu problému v konkrétnej veci, v ktorej podala návrh na vyslovenie nesúlady právnej normy podľa čl. 125 ods. 1 ústavy a § 37 zákona o ústavnom súde. Inak ústavný súd návrh odmietne podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako podaný zjavne neoprávnenou osobou (PL. ÚS 5/2014).

Ústavný súd sa pri predbežnom prerokovaní návrhu navrhovateľky vychádzajúc zo skutočnosti, že podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy má právomoc rozhodnúť o návrhu podanom verejným ochrancom práv, ktorý je vo vymedzenom rozsahu aktívne legitimovaný

na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov [čl. 130 ods. 1 písm. f), čl. 151a ods. 2 ústavy a § 18 ods. 1 písm. f) v spojení s § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde], sústredil na posúdenie otázky, či je návrh navrhovateľky prípustný, t. j. či jej návrh spĺňa vymedzené ústavné požiadavky aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv v konaní o súlade právnych predpisov, a teda či jej návrh súvisí s jej základnou ústavnou právomocou ochraňovať konkrétne, a nie abstraktné práva fyzických a právnických osôb.

Zo spisu predloženého navrhovateľkou vyplýva, že svoj návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy a § 37 zákona o ústavnom súde navrhovateľka zakladá na troch podnetoch, z ktorých dva boli podané fyzickými osobami a jeden právnickou osobou. Konkrétne, na verejnú ochrankyňu práv sa svojím podnetom doručeným do Kancelárie verejného ochrancu práv 23. novembra 2012 obrátila spoločnosť [REDAKOVANÉ], ktorá ako vlastník nehnuteľnosti priľahlej k miestnej komunikácii v zmysle § 9 ods. 2 zákona o pozemných komunikáciách svojím podnetom napádala všeobecne záväzné nariadenie mesta Banská Bystrica č. 9/2011 o verejnom poriadku na území mesta Banská Bystrica, ktoré jej ako vlastníčkovi nehnuteľnosti nachádzajúcej sa v meste Banská Bystrica stanovuje povinnosť čistiť chodníky priľahlé k nehnuteľnosti a zabezpečovať ich zimnú údržbu v stanovenom rozsahu a čase a bez nároku na primeranú náhradu. Uvedená spoločnosť v podaní predmetné všeobecne záväzné nariadenie mesta Banská Bystrica vydané na základe zákona považuje za rozporné s čl. 20 ods. 1, 3 a 4 ústavy a vyzýva verejného ochrancu práv, aby v predmetnej veci podal na ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy. Na verejnú ochrankyňu práv sa svojím podnetom doručeným do Kancelárie verejného ochrancu práv 14. novembra 2013 obrátil aj [REDAKOVANÉ], ktorý v podaní poukázal na možný rozpor § 9 ods. 2 zákona o pozemných komunikáciách s čl. 20 ods. 1, 3 a 4 ústavy, a zo spisového materiálu návrhu na začatie konania predloženého navrhovateľkou tiež vyplýva, že podnet verejnej ochrankyňu práv doručený do Kancelárie verejného ochrancu práv 24. januára 2014 podal aj [REDAKOVANÉ], ktorý v podaní poukázal na možný nesúlad všeobecného záväzného nariadenia mesta Trenčín č. 7/2004 o dodržiavaní poriadku a čistoty v meste Trenčín novelizovaného všeobecným záväzným nariadením č. 12/2009, ktoré v čl. 5 stanovuje

povinnosti občanov vo vzťahu k čisteniu chodníkov, ktoré predstavujú majetok mesta, konkrétne napr. čas a náplň údržby chodníkov vo vlastníctve mesta zo strany vlastníkov príľahlých nehnuteľností, pričom na údržbu chodníkov neposkytuje mesto potrebné náradie či bezplatný odber vody a ani nezavádza úhradu za čas vynaložený na čistenie, čo má predstavovať porušenie ústavného záväzku neukladať nútené práce alebo nútené služby podľa čl. 18 ústavy či porušenie čl. 1, 2 a 13 ústavy.

Podľa § 9 ods. 3 zákona o pozemných komunikáciách rozsah povinností uvedených v odseku 2 [povinnosti vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľnosti, ktorá sa nachádza v súvisle zastavanom území a hraničí s cestou alebo miestnou komunikáciou, bez prieťahov odstraňovať závady v schodnosti chodníkov príľahlých k takejto nehnuteľnosti, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom] upravujú s prihliadnutím na miestne pomery obce svojimi všeobecne záväznými nariadeniami. Právnym základom pre uloženie rozsahu povinnosti starať sa o údržbu miestnych komunikácií príslušnými všeobecne záväznými nariadeniami mesta Banská Bystrica a mesta Trenčín či iných miest a obcí Slovenskej republiky sú tak okrem iných zákonných ustanovení aj ustanovenia zákona o pozemných komunikáciách, konkrétne § 9 ods. 3 v spojení s napadnutým ustanovením § 9 ods. 2 zákona o pozemných komunikáciách.

V návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov navrhovateľka uvádza, že v podnete, ktorý jej bol adresovaný, autor podnetu vyslovil názor, že napádať jednotlivé všeobecne záväzné nariadenia miest či obcí nie je správna cesta, a preto žiadal verejnú ochrankyňu práv, aby využila svoje ústavné oprávnenie a podala návrh na preskúmanie ústavnosti § 9 ods. 2 zákona o pozemných komunikáciách.

Navrhovateľka v podanom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy a § 37 zákona o ústavnom súde napáda pre nesúlad s príslušnými v petite návrhu označenými ustanoveniami ústavy a medzinárodnoprávnej úpravy nielen ustanovenie § 9 ods. 2 zákona o pozemných komunikáciách, tak ako ju o to žiadali príslušné

osoby vo svojich podnetoch, ktoré jej adresovali, ale rovnako tak aj ustanovenie § 9a ods. 4 zákona o pozemných komunikáciách, ktoré zavádza zodpovednosť vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľností, ktoré v súvisle zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na príľahlých chodníkoch, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neboli bez priedahov odstránené. Pretože ustanovenie § 9a ods. 4 zákona o pozemných komunikáciách zavádza právne dôsledky viažuce sa na porušenie povinností ustanovených v § 9 ods. 2 druhej vete zákona o pozemných komunikáciách, posúdenie otázky ústavnosti ustanovenia § 9 ods. 2 druhej vety zákona o pozemných komunikáciách je nevyhnutné urobiť v jeho spojitosti s § 9a ods. 4 zákona o pozemných komunikáciách.

Z vykonanej analýzy podaní adresovaných verejnej ochrankyni práv vyplýva, že tieto podania podľa názoru ústavného súdu spĺňajú náležitosti kvalifikovaného podnetu podávaného verejnému ochrancovi práv podľa § 13 a nasl. zákona o verejnom ochrancovi práv. Podľa názoru ústavného súdu je preto potrebné návrh navrhovateľky na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy a § 37 zákona o ústavnom súde považovať za návrh spĺňajúci vymedzené ústavné požiadavky aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv, pretože predmetný návrh súvisí so základnou ústavnou právomocou verejného ochrancu práv ochraňovať konkrétne, a nie abstraktné práva fyzických a právnických osôb.

Ústavný súd návrh navrhovateľky predbežne prerokoval a konštatoval, že navrhovateľka je oprávnenou podať návrh podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy v spojení s § 18 ods. 1 písm. g) a § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde, pričom jej návrh obsahuje všetky náležitosti požadované v ustanoveniach § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde.

Ústavný súd sa pri predbežnom prerokovaní návrhu navrhovateľky ďalej zamerlal na zistenie, či nie sú dané iné dôvody na odmietnutie jej návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Navrhovateľka v návrhu namieta nesúlad § 9 ods. 2 druhej vety a § 9a ods. 4 zákona o pozemných komunikáciách *inter alia* s čl. 19 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 8 dohovoru, ako aj s čl. 20 ods. 1, 3 a 4 ústavy v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu.

K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1, 3 a 4 ústavy v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

Podľa čl. 20 ods. 3 ústavy 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.

Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy 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.

K podstate vlastníckeho práva už ústavný súd uviedol, že vlastnícke právo ako najdôležitejší vecnoprávny inštitút, je charakteristické tým, že prostredníctvom neho sa oprávneným subjektom (vlastníkom) zabezpečuje bezprostredná právna možnosť ovládať veci. Existencia právneho ovládania vecí ako súčasť vlastníckeho práva inkorporuje v sebe možnosť riešenia otázky, komu vec patrí, kto ju využíva a môže ňou disponovať. Podstata vlastníckeho práva spočívajúca v priamom právnom ovládaní veci sa prejavuje v právnom postavení oprávneného subjektu (vlastníka) tak, že jeho právne ovládanie veci je výlučné. Z toho vyplýva, že ho každý musí rešpektovať, voči akémukoľvek nedovolenému zásahu ktoréhokoľvek subjektu je chránené a je možné ho aj právnymi prostriedkami presadiť.

Vlastníckemu právu zodpovedá povinnosť individuálne neurčeného počtu subjektov nerušiť oprávneného (vlastníka) vo výkone jeho práva (PL. ÚS 30/95, PL. ÚS 11/2010).

K otázke rovnakosti v zákonomnom obsahu vlastníckeho práva ústavný súd uviedol, že čl. 20 ods. 1 ústavy určuje vlastníckemu právu všetkých vlastníkov rovnaký zákonný obsah. Rovnaký zákonný obsah neznamená, že vlastníci všetkých vecí (ktoré môžu byť predmetom vlastníctva) majú absolútne rovnaké práva a povinnosti, ale vlastníci druhovo rovnakej veci (nehnuteľnosť, hnutiteľnosť, akcia) majú mať zákonom určené rovnaké práva bez ohľadu na povahu vlastníka (PL. ÚS 38/95).

Článok 20 ods. 1 ústavy rovnako požaduje, aby vlastnícke právo všetkých vlastníkov požívalo rovnakú ochranu. Právo na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy síce neobsahuje explicitnú procedurálnu ochranu, ale jeho autentická ochrana znamená, že procedurálna ochrana je v ňom implikovaná. Ústavný súd už v náleze sp. zn. I. ÚS 23/01 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 základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 a nasl. ústavy). Implicitnú procesnú ochranu ústavný súd potvrdil aj v ďalších nálezoch - sp. zn. III. ÚS 328/05 či sp. zn. III. ÚS 117/06. Uvedený právny názor ústavný súd formuloval v zhode s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) k čl. 1 dodatkového protokolu, 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, § 40 a nasl.).

Obsahom čl. 20 ods. 3 ústavy je zákaz zneužitia vlastníckeho práva. Za zneužitie práva treba považovať konanie navonok dovolené, ktorým má však byť dosiahnutie nedovoleného výsledku.

Účelom úpravy čl. 20 ods. 3 tretej vety ústavy je vymedziť rozsah a obsah právneho postavenia vlastníka, podmieniť výkon vlastníckych práv povinnými ohľadmi, ktoré vlastník musí brať na iné hodnoty verejného záujmu. Úprava čl. 20 ods. 3 ústavy je druhová, týka sa skupín vlastníkov. Právne účinky čl. 20 ods. 3 ústavy limitujúce právne postavenie vlastníka nastupujú so vznikom vlastníctva. Počas trvania vlastníckeho práva vlastníka nemožno od právnych účinkov úpravy čl. 20 ods. 3 ústavy oslobodiť. Zákon ustanovujúci mieru poškodzovania chráneného záujmu nemusí byť prijatý, ale ak sa zákon prijme, nemožno vlastníka oslobodiť od povinnosti nepoškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie (a to ani zákonom). Vylúčenie bezohľadnej dispozície majetkom podľa čl. 20 ods. 3 ústavy nemožno stotožniť s nútenými obmedzeniami vlastníka podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. Tie predstavujú individuálny selektívny zásah do postavenia konkrétneho vlastníka. Článkom 20 ods. 3 ústavy sa naproti tomu ustanovuje ústavná požiadavka spravodlivej rovnováhy medzi rozsahom práv vlastníka vymedzovaných na základe čl. 20 ods. 1 ústavy a právami tretích osôb zaručených okrem iného napríklad aj v čl. 44 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 22/06).

Výkon vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 3 ústavy je v záujme zachovania práv iných osôb limitovaný; ústavou určené medze vlastníckeho práva sa vzťahujú na taxatívne ustanovené hodnoty, ktoré podliehajú ochrane pri výkone vlastníckeho práva. Predmetom ochrany je ľudské zdravie, príroda, kultúrne pamiatky, životné prostredie (PL. ÚS 22/06).

Každá z týchto hodnôt podlieha ochrane, ktorá nie je nadradená nad vlastnícke právo, lebo nie je absolútna. Chránené hodnoty vlastník môže poškodzovať v rozsahu zákona, lebo výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať tieto hodnoty „nad mieru ustanovenú zákonom“ (PL. ÚS 22/06).

Vyvlastnenie, ako aj nútené obmedzenie vlastníckeho práva predstavuje mocenský zásah štátu do vlastníckeho práva, ktorý môže byť vykonaný „iba v nevyhnutnej miere,

a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu“ (čl. 20 ods. 4 ústavy). „Vyvlastnenie je odňatím majetku vlastníkovi proti jeho vôli bez časového obmedzenia, teda navždy. 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, ktorú sú obsiahnuté v práve vlastníť majetok. 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.“ (DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vydanie. Bratislava : Heuréka, 2007. s. 240).

Z čl. 20 ods. 4 ústavy možno vyvodíť, že ústava neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom. Článok 20 ods. 4 však ustanovuje, že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikročiť len na základe zákona. Tak čl. 20 ods. 1, ako aj čl. 20 ods. 4 odkazuje na podrobnejšiu úpravu jednotlivých zložiek svojho obsahu v zákonoch. V tejto súvislosti už ústavný súd vo svojej judikatúre poukázal na rozličnú funkciu zákonov národnej rady prijímaných vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4. Zatiaľ čo vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 ústavy je národná rada oprávnená zákonom priamo ustanoviť obsah vlastníckeho práva, a to rovnaký pre všetkých vlastníkov (rešpektujúc čl. 12 ods. 2 ústavy), zákon, ktorého vydanie predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, plní inú úlohu. V tomto zákone nejde už o ustanovenie zákonného obsahu vlastníckeho práva, ale o vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, t. j. obmedzenie samotného výkonu (uplatňovania) vlastníckeho práva, zákonný obsah ktorého zákonodarca už ustanovil na základe čl. 20 ods. 1 ústavy. Úlohou zákona predpokladaného čl. 20 ods. 4 je preto umožniť, aby oprávnený orgán zasiahol do výkonu vlastníckeho práva individuálnych vlastníkov za podmienok určených zákonom. K tomuto zásahu však nie je oprávnená národná rada zákonom, ale iný orgán, t. j. príslušný orgán štátnej správy formou individuálneho administratívneho aktu (rozhodnutia) (PL. ÚS 4/00). Článok 20 ods. 4 ústavy treba považovať za ústavnú direktívu pre

zákonodarcu, ktorý prijíma zákon, na základe ktorého možno vyvlastniť alebo nútene obmedziť vlastnícke právo (PL. ÚS 36/95).

Z uvedeného vyplýva, že k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu do vlastníckeho práva môže dôjsť len na základe zákona, pričom právomocou realizovať vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva disponuje len zákonom určený (splnomocnený) orgán štátnej správy, a to formou individuálneho administratívneho aktu – rozhodnutia (PL. ÚS 110/2011).

Po zohľadnení uvedeného obsahu sťažnosti navrhovateľky a výkladu

1. 20 ods. 1, 3 a 4 ústavy v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu navrhovateľky z hľadiska ústavnej akceptovateľnosti napadnutej právnej úpravy vo vzťahu k čl. 20 ods. 1, 3 a 4 ústavy v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu dospel k záveru, že nie je daná možnosť, aby napadnutá právna úprava zasahovala do podstaty vlastníckeho práva vlastníkov nehnuteľností nachádzajúcich sa v súvisle zastavanom území a hraničiacich s cestou alebo miestnou komunikáciou (ďalej aj „priľahlých nehnuteľností“), a teda zasahovala do ich priameho právneho ovládania veci tak, že by ich právne ovládanie veci vylučovala alebo im odnímala slobodnú možnosť realizácie nimi nadobudnutého vlastníckeho práva zabezpečujúceho ich právne panstvo nad priľahlými nehnuteľnosťami, alebo že by vlastníkom druhovo rovnakej veci (priľahlých nehnuteľností) priznávala rôzny právny status s ohľadom na povahu vlastníka, alebo ich oberala o minimálne garancie procesnej povahy umožňujúce predložiť ich vec pred orgán verejnej moci pre účely efektívneho domáhania sa preskúmania zásahu a rovnako nie je ani daná možnosť zneužitia vlastníckeho práva obcí (vlastníkov ciest a miestnych komunikácií) voči vlastníkom priľahlých nehnuteľností, ako ani možnosť vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia vlastníckeho práva vlastníkov priľahlých nehnuteľností. Pretože ústavný súd nezistil možnosť porušenia čl. 20 ods. 1, 3 a 4 ústavy v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu napadnutou právnou úpravou, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie, návrh navrhovateľky v časti namietajúcej nesúladiť napadnutej právnej

úpravy s čl. 20 ods. 1, 3 a 4 ústavy v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu odmietol ako zjavne neopodstatnený.

K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 19 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 8 dohovoru

Podľa čl. 19 ods. 2 ústavy každý má právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života.

Podľa čl. 8 ods. 1 dohovoru každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie. Podľa čl. 8 ods. 2 dohovoru štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.

Uvedené ustanovenia ústavy a dohovoru zakotvujú právo na ochranu súkromia. V zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu (I. ÚS 274/05) ochrana súkromia je zakotvená vo viacerých ustanoveniach ústavy vrátane čl. 19 ods. 2 ústavy. Súkromím sa chápe predovšetkým sféra života človeka, do ktorej nemožno zasahovať bez jeho súhlasu. Právom na súkromie sa zaručuje osobe možnosť rozhodovať samostatne o tých svojich záležitostiach, ktoré sa uznávajú za súkromie. Podľa judikatúry ústavného súdu právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromnej sféry jednotlivca zahŕňa nielen negatívnu povinnosť štátu zdržať sa mocenského zásahu, ale aj jeho pozitívny záväzok prijať účinné opatrenia na zabezpečenie jeho efektívnej ochrany (III. ÚS 331/09). Prelomovým rozhodnutím v tomto smere bolo rozhodnutie ESLP vo veci *Marckx c. Belgicko* z 13. 6. 1979, ktoré rozšírilo ochranu práva na súkromie aj na prípady, keď štát nevytvoril podmienky proti porušeniu tohto práva, z čoho bol odvodený tzv. pozitívny záväzok štátu

na vytvorenie takých podmienok, ktoré by znemožňovali porušenie práva na súkromie (III. ÚS 133/2010).

Naproti zneniu ústavy ochrana práva na súkromie je v dohovore sústredená do jedného článku, článku 8. Keďže základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 24/2014) a príslušnej judikatúry k nim vydanéj, ústavný súd pri vymedzení obsahu a rozsahu ochrany práva na súkromie prihliada aj na príslušnú judikatúru ESLP týkajúcu sa čl. 8 dohovoru.

Pri posudzovaní zásahov štátu do práva na súkromie ESLP uplatňuje mechanizmus postupnosti skúmania niekoľkých hľadísk. V prvom rade skúma, či daný skutkový stav možno *ratione materiae* považovať za súčasť práva na súkromie. Po kladnej odpovedi na túto otázku ESLP následne pristupuje k posúdeniu kritérií legality zásahu, jeho legitímnosti a napokon jeho proporcionality. Ak ESLP dospeje k negatívnej odpovedi pri niektorej z týchto otázok, ďalej už v posudzovaní zásahov štátu do práva na súkromie nepokračuje.

Vychádzajúc z úpravy dohovoru a jeho dodatkov možno v zásade právo na súkromie rozdeliť na dve oblasti, a to právo na súkromný život a právo na rodinný život. Podľa obsahového zamerania judikatúry ESLP možno potom právo na súkromný život vymedziť ako: a) zákaz zhromažďovania a úschovy osobných údajov, b) práva spojené s menšinovou sexuálnou orientáciou, c) ochranu obydlia a domovú slobodu, d) ochranu korešpondencie a tajomstva dopravovaných správ.

Z obsahu návrhu navrhovateľky nevyplývajú žiadne skutočnosti, ktoré by nasvedčovali možnosti zásahu do práv zaručených čl. 19 ods. 2 ústavy a čl. 8 dohovoru napadnutou právnou úpravou. Napadnutá právna úprava ukladajúca vlastníkom nehnuteľností nachádzajúcich sa v súvisle zastavanom území a hraničiacich s cestou alebo miestnou komunikáciou povinnosť odstraňovať bez prieťahov závady v schodnosti

chodníkov priľahlých k ich nehnuteľnostiam, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom, teda okolnosťami, na ktoré nemajú vplyv a na základe čoho podľa navrhovateľky majú vlastníci priľahlých nehnuteľností svoje súkromie prakticky 24 hodín denne a počas celého roka prispôbiť ich schopnostiam kedykoľvek (v ktorúkoľvek dennú alebo nočnú hodinu) prísť k odstraňovaniu závad v schodnosti chodníka, síce ukladá vlastníkom priľahlých nehnuteľností určité obmedzenia, tie ale nemôžu vzhľadom na zmysel a rozsah práva na súkromie, tak ako je vymedzený, predstavovať zásah do tohto práva. Podľa ústavného súdu navrhovateľkou v návrhu vymedzený skutkový stav nemožno *ratione materiae* považovať za súčasť práva na súkromie. Keďže ústavný súd pri predbežnom preskúmaní návrhu navrhovateľky nezistil ani možnosť porušenia čl. 19 ods. 2 ústavy a čl. 8 dohovoru napadnutou právnou úpravou, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie, návrh navrhovateľky v časti namietajúcej nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 19 ods. 2 ústavy a čl. 8 dohovoru odmietol ako zjavne neopodstatnený.

V časti návrhu navrhovateľky namietajúcej nesúlad § 9 ods. 2 druhej vety a § 9a ods. 4 zákona o pozemných komunikáciách s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 a čl. 18 ústavy v spojení s čl. 4 ods. 2 a 3 dohovoru, čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 1 písm. e) a čl. 2 ods. 1 a 2 písm. e) dohovoru č. 29 a čl. 2 dohovoru č. 105 ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu navrhovateľky nezistil dôvody na odmietnutie návrhu navrhovateľky podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, a preto v tejto časti návrh navrhovateľky prijal na ďalšie konanie podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde.

Vychádzajúc zo všetkých uvedených skutočností ústavný súd rozhodoval tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 9. septembra 2015