



PREHLAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie júl 2011
Plénum

Nálezy:

spisová značka	PL. ÚS 19/09
sudca spravodajca	Milan Lalík
druh konania	čl. 125 konanie o súlade právnych predpisov (diaľnice)
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	nález – vyhovené
dátum rozhodnutia	26. januára 2011
dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv	čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd
skutkový stav a základné fakty	<p>Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) bol 10. januára 2008 doručený návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovateľa“), zastúpených JUDr. D. L., na začatie konania o súlade ustanovení § 2 ods. 1 písm. a) slov „alebo či bol urobený úkon na jeho získanie“, § 2 ods. 2 písm. a) slov „inak doklady“ a § 2 ods. 2 písm. a) prvého bodu a druhého bodu (ďalej tiež „napadnuté ustanovenia“) 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 katastrí nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach“ alebo „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, s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).</p> <p>Podľa tvrdení navrhovateľov: „V dôsledku schválenia napadnutých ustanovení je teda možné (i) začať so stavbou diaľnice na pozemku, ku ktorému stavebník nedisponuje ani vlastníckym, ani iným právom, a (ii) túto stavbu nielen dokončiť, ale aj užívať, keďže preukázanie vlastníckeho alebo iného práva sa vyžaduje až v kolaudačnom konaní, pričom však zároveň platí, že „ak nie sú splnené podmienky na skolaudovanie stavby diaľnice z dôvodu, ktorý nebráni bezpečnej skúšobnej prevádzke diaľnice, ani bezpečnej a plynulej premávke na nej, stavebný úrad môže rozhodnúť o predčasnom užívaní diaľnice a určiť podmienky jej užívania a prevádzky na nej (§ 5 ods. 2 zákona č. 669/2007 Z. z.)...“</p> <p>Rozdiely v úrovni zákonnej ochrany vlastníckeho práva sú spôsobené tým, že na vlastníkov pozemkov, podliehajúcich úprave podľa zákona č. 669/2007 Z. z., sa vzťahujú iné, prima facie nevýhodnejšie podmienky, ako na vlastníkov pozemkov, podliehajúcich úprave podľa zákona č. 50/1976 Zb. Zákonom č. 669/2007 Z. z. tak de facto aj de iure došlo k rozdeleniu vlastníkov pozemkov, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnice, na dve skupiny - (i) znevýhodnených vlastníkov, ktorí vlastní pozemky, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnic podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z. z. a (ii) zvýhodnených vlastníkov, ktorí vlastní pozemky, na ktorých je možné uskutočniť výstavbu iných diaľnic podľa zákona č. 50/1976 Zb., prípadne v spojení so zákonom č. 135/1961 Zb.</p> <p>Zákonodarca prijatím napadnutých ustanovení porušil povinnosť priznať</p>

	<p><i>vlastníckemu právu k druhovo totožným veciam rovnaký zákonný obsah a zároveň aj rovnakú úroveň zákonnej ochrany.</i></p> <p><i>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.“</i></p>
<p>ratio decidendi</p>	<p>1. Napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach</p> <p>Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 669/2007 Z. z. v žiadosti o stavebné povolenie stavebník okrem všeobecných náležitostí podania a náležitostí podľa stavebných predpisov uvedie zoznam pozemkov, na ktorých sa má uskutočniť stavba diaľnice, s uvedením parcelného čísla a druhu pozemku a údaj o tom, či ku dňu začatia stavebného konania bolo získané vlastnícke právo alebo iné právo k nim, alebo či bol urobený úkon na jeho získanie.</p> <p>Podľa § 2 ods. 2 citovaného zákona prílohou žiadosti o stavebné povolenie sú doklady preukazujúce vlastnícke právo alebo iné právo stavebníka k jednotlivým pozemkom, inak doklady:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. o prísluže získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku, najmä kópie uzavretých kúpnych zmlúv, zámenných zmlúv, darovacích zmlúv alebo zmlúv o budúcej zmluve, 2. o nemožnosti získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou, najmä doklady o prebiehajúcich dedičských konaniach alebo o iných konaniach pred súdmi alebo správnymi orgánmi. <p>Zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach bol dvakrát novelizovaný. Podľa novely zákona č. 540/2008 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 zákona č. 86/2008 Z. z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon č. 540/2008 Z. z.), na pozemok, na ktorom sa má uskutočniť stavba diaľnice alebo cesty pre motorové vozidlá, vzniká zo zákona predkupné právo štátu dňom právoplatnosti územného rozhodnutia. Táto novela taktiež zaviedla vyplatenie náhrady za výkup pozemku alebo stavby vo výške 1,2-násobku náhrady v peniazoch za ich vyvlastnenie podľa ustanovení stavebného zákona.</p> <p>Pôvodné znenie prílohy počítalo s aplikáciou zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach len v troch úsekoch diaľnice D1 a jednom úseku R1, následnými novelami zákona došlo k jej podstatnému rozšíreniu. Súčasnú platnú a účinnú znenie prílohy zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach je tak široké, že zahŕňa v podstate všetky diaľnice, ktorých výstavba v Slovenskej republike je dlhodobu plánovaná a vychádza z príloh zákona č. 129/1996 Z. z. upravujúcich rozostavané a pripravované stavby diaľnic (pochopteľne zohľadňujúc už zrealizovanú výstavbu).</p> <p>Je užitočné uviesť mechanizmus, akým sú napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach aplikované, a tiež postup jednotlivých aktérov výstavby diaľnic. Na základe výsledku územného konania (územného rozhodnutia) sa určujú pozemky, na ktorých bude stáť diaľnica. Stavebník, zákonom zriadená súkromná právnická osoba vlastnená štátom, NDS, ak nedosiahne dohodu s vlastníkom pozemku týkajúcu sa získania vlastníckeho alebo iného práva k pozemku oznámi túto skutočnosť v rámci stavebného konania špeciálnemu stavebnému úradu – ministerstvu dopravy. Ministerstvo dopravy má následne možnosť skonštatovať, že stavebník nemôže získať právny titul k pozemku, a vydať stavebné povolenie a umožniť tým výstavbu diaľnice aj bez toho, aby stavebník disponoval vlastníckym alebo iným právom k pozemku. Ministerstvo dopravy komunikuje s vlastníkami pozemkov často verejnou vyhláškou. V stavebnom povolení ministerstvo dopravy určí, že stavebník je ku dňu kolaudácie povinný preukázať právny titul k pozemku. Zákon však okrem stanovenia danej časovej podmienky neurčuje spôsob, akým má stavebník zabezpečiť právny titul k pozemku, na ktorom stojí dostavaná stavba. Len z kontextu spomedzi riadkov napadnutého zákona možno dôvodiť, že ak nedôjde k dohode medzi vlastníkom a stavebníkom, druhý menovaný pravdepodobne požiada krajský stavebný úrad o vyvlastnenie pozemkov vo svoj prospech. Krajský stavebný úrad tak až počas prebiehajúcej výstavby preskúmava, či v danom konkrétnom prípade je daný verejný záujem na vyvlastnení dotknutého pozemku, na ktorom sa už stavia, či je rozsah vyvlastnenia nevyhnutný a rozhoduje o výške náhrady. Zákon napokon umožňuje uviesť diaľnicu do dočasnej prevádzky aj bez</p>

kolaudácie, ak spĺňa technické a bezpečnostné parametre, a dočasne tak obísť i splnenie tejto podmienky. Zákon však nehovorí nič o tom, čo by nastalo v prípade, ak by krajský stavebný úrad vyvlastnenie zamietol.

2. Vlastný meritórny prieskum a závery ústavného súdu

Navrhovatelia považujú napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach za nesúladne s ústavou, pretože podľa ich presvedčenia porušujú princíp rovnosti zákonného obsahu vlastníckeho práva, keďže vlastníci dotknutých pozemkov sú znevýhodnení oproti iným vlastníkom pozemkov. Napadnutá právna úprava podľa navrhovateľov ďalej umožňuje vyvlastnenie de facto v intenzite, ktorá narúša podstatu práva na vlastníctvo. Napadnuté ustanovenia umožňujú vznik situácie, keď vlastníci síce ostávajú formálne naďalej vlastníckymi nehnuteľnosťami, ale fakticky nemôžu realizovať tradičné komponenty vlastníckeho práva. Navrhovatelia tiež poukazujú na to, že výstavba diaľnic z hľadiska stavebného má taký charakter, ktorý vytvára nezvratnú situáciu a v podstate vylučuje restitutio in integrum. To znamená taktiež sťaženie situácie tým orgánom verejnej moci, ktoré rozhodujú v stavebnom konaní. Vlastníci, ktorí sú priamo dotknutí napadnutými ustanoveniami, sa takto stávajú nositeľmi len nominálneho vlastníckeho práva. Napokon, právna úprava uvedenými spôsobmi vytvára nátlak na všetkých vlastníkov, aby vychádzali v ústrety stavebníkom.

Podstatou veci bolo preskúmanie ústavnej súladnosti napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach umožňujúcich vydanie stavebného povolenia a reálnu fyzickú výstavbu diaľnic na pozemkoch, ku ktorým stavebník nemá hmotnoprávny titul, so základným právom na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ústavy a právom na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu, a to jednak samostatne, ako aj v spojení so zákazom diskriminácie.

Pokiaľ ide o **všeobecné argumenty ústavného súdu** treba predovšetkým konštatovať, že s ohľadom na význam ochrany pozemkového vlastníctva v právnom štáte, berúc do úvahy koncepciu oddeleného vlastníctva pozemkov a stavieb, nemožno ústavnoprávne akceptovať výstavbu trvalej stavby bez hmotnoprávneho titulu k pozemku, ktorý musí byť preukázaný pred začatím výstavby. Výnimkou môžu byť len mimoriadne situácie súvisiace so zabezpečením bezpečnosti štátu. Napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových opatreniach procesne v režime stavebného konania dočasne kvázi legalizujú stavbu, ktorá by bola obvykle považovaná za neoprávnenú, tým, že umožňujú výstavbu fakticky neodstrániteľnej stavby na cudzom pozemku bez akéhokoľvek hmotnoprávneho titulu stavebníka k pozemku a bez súhlasu vlastníka pozemku. Zákonodarca síce neodstránil podmienku hmotnoprávneho titulu, jeho preukázanie však odložil až na okamih kolaudácie. Tým však okrem iných negatív fakticky redukoval vyvlastňovacie konanie na konanie o výške náhrady za vyvlastnenie pozemku. Ústava však dovoľuje vyvlastniť len na základe zákona, nie zákonom, v nevyhnutnej miere (rozsahu) a vo verejnom záujme, ktorý musí byť preukázaný osobitne v každom jednotlivom vyvlastňovacom konaní s procesnou ochranou. Finančná náhrada po formálnom vyvlastnení nemôže ospravedlniť právne neohľaduplnú okupáciu (v zmysle terminológie, ktorú používa ESLP, pozn.) pozemkov, ktorá trvala od vydania stavebného povolenia až do vyvlastnenia.

Napadnuté ustanovenia spôsobujú, že napriek neprebehnutiu, ba ani nezačatiu formálneho vyvlastnenia sa stavia. Z tohto pohľadu nie je problémom zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vyvlastnenie, ale nevyvlastnenie – skutočnosť, že formálne vyvlastnenie alebo zmluvné zabezpečenie vlastníckeho alebo iného hmotného práva neprebehlo, prípadne ani nezačalo pred začatím výstavby. Na druhej strane počiatkové vyvlastnenie de facto a následný normatívny a faktický tlak, ktorý vyvolávajú napadnuté ustanovenia na zabezpečenie vlastníckeho práva k pozemkom dodatočným formálnym vyvlastnením, vytvára vlastne vyvlastnenie priamo zákonom, čo ústava nedovoľuje. Problémom napadnutých ustanovení je skutočnosť, že k formálnemu vyvlastňovaniu alebo napríklad odkúpeniu nehnuteľností nedošlo pred začatím stavebných prác, a teda sa stavia na pozemkoch cudzích, ešte nevyvlastnených. Dochádza tak k tzv. vyvlastneniu de facto, čo nie je zlučiteľné s ústavou ani s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Stavebný úrad – ministerstvo dopravy už vydaním stavebného povolenia de facto vyvlastňuje nehnuteľnosť a krajský

stavebný úrad vo vyvlastňovacom konaní už len určuje výšku náhrady. Stavebný úrad vykonáva uvedené de facto vyvlastnenie primárne verejnou vyhláškou na základe podkladov NDS. Až v režime formálneho vyvlastnenia oslovuje vlastníkov zákonom ustanoveným spôsobom krajský stavebný úrad z pozície nositeľa verejnej moci. Stavebný úrad nemusí v stavebnom konaní posudzovať žiaden verejný záujem napriek tomu, že vyvlastňuje de facto.

Verejný záujem, ktorý je predmetom posudzovania v rámci vyvlastňovacieho konania, je podľa aktuálnej koncepcie vyvlastnenia predmetom správnej úvahy a zisťuje sa v priebehu konania na základe zvažovania najrôznejších partikulárnych záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok. Z odôvodnenia rozhodnutia, ktorého podstatou je otázka existencie verejného záujmu, potom musí jednoznačne vyplynúť, prečo verejný záujem prevážil nad inými či už súkromnými, alebo aj verejnými záujmami (napr. výstavba diaľnice na pozemku, kde sa nachádza škola). 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.

Z hľadiska štandardov ochrany ústavnosti uplatňovaných v doterajšej judikatúre ústavného súdu by akceptácia spôsobu vyvlastnenia ustanovená v zákone o jednorazových mimoriadnych opatreniach v súvislosti s výstavbou diaľnic vytvorila neprijateľný precedens pre ďalší vývoj stavebného konania aj vo vzťahu k iným druhom verejnoprospešných stavieb.

Napadnuté ustanovenia vytvárajú ústavne neakceptovateľnú nerovnosť medzi vlastními pozemkov, ktorých sa týka zákon č. 669/2007 Z. z. na jednej strane a vlastními ostatných pozemkov, na ktorých sa majú stavať iné diaľnice alebo cesty, a taktiež vlastními iných pozemkov na území Slovenskej republiky na strane druhej.

Vzhľadom na skutočnosť, že zákon fakticky determinuje pozitívny výsledok vyvlastňovacieho konania pre stavebníka, vytvára neakceptovateľný tlak na krajské stavebné úrady smerujúci k jedinému možnému výsledku prípadného vyvlastňovacieho konania. To narušuje delbu moci medzi zákonodarnou mocou na jednej strane a výkonnou a súdnou mocou na strane druhej. V otázkach vyvlastnenia je zmyslom delby moci individuálna ochrana vlastníka. Zákonodarca všeobecne určí vyvlastňovacie dôvody vo verejnom záujme, ktoré sa konkretizujú a preukazujú v individuálnom konaní pred orgánmi štátnej správy s následnou súdnou ochranou. 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.

Podrobnejšiu argumentáciu smerujúcu k vysloveniu nesúladu napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach s označenými ustanoveniami ústavy a dodatkového protokolu možno uviesť východiskovou tézou prieskumu, ktorou je podľa ústavného súdu zásada, že na cudzom pozemku, ku ktorému stavebník nemá hmotnoprávny titul, sa nestavia. Z ústavnoprávneho hľadiska je v zásade neakceptovateľné, ak na súkromnom pozemku stavia v podstate štátna moc.

Ústavný súd pripomína, 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). Pokiaľ ide o hnutel'nú vec či majetok, v širšom zmysle je navrátenie do pôvodného stavu po zásahu omnoho jednoduchšie, než je to pri vlastníctve pôdy či pozemku. Európsky súd pre ľudské práva preto naznačil, že nemožnosť navrátenia pozemkov potom, ako sa zistilo, že ich okupácia bola nezákonná, nie je priateľská k čl. 1 dodatkového protokolu (bod 61, Belvedere Alberghiera s.r.l. v. Italy, sťažnosť č. 31524/96, rozsudok z 30. mája 2000).

Napadnuté ustanovenia samy o sebe, ale zvlášť v spojení s § 9 ods. 2 zákona č. 669/2007 Z. z. („V konaniach podľa tohto zákona sa nepoužije § 58 ods. 2 stavebného zákona“) na účely výstavby vybraných diaľnic ignorujú § 58 ods. 2 stavebného zákona, podľa ktorého „Stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona, ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu...“. Ustanovenie § 58 ods. 2 stavebného zákona chráni vlastníka spravidla pred zásahmi iných súkromných osôb. Zákonodarca vyradením tejto základnej

podmienky mocensky, vertikálne zasiahol do vlastníckych práv vlastníkov pozemkov tým, že umožnil stavebníkovi, ktorého je zakladateľom, stavať na pozemkoch, ku ktorým nemá právny titul. Podľa platného právneho stavu sa teda vylúčila ochrana vlastníctva z územného a stavebného konania, aby sa sice vrátila vo vyvlastňovacom a následnom kolaudačnom konaní, lenže vtedy už je z hľadiska požiadaviek na riadnu ochranu vlastníckeho práva neskoro.

Zákonné predkupné právo štátu vznikajúce dňom právoplatnosti územného rozhodnutia, tak ako ho zaviedla druhá novela zákona o mimoriadnych opatreniach, nemôže byť považované za riadny titul stavebníka k pozemku, pretože tu absentuje komponent súhlasu vlastníka a taktiež ani nejde o súčasť režimu vyvlastnenia.

Ústava nepozná *de facto* vyvlastnenie, ktoré by sa dodatočne legalizovalo formálnym vyvlastnením s náhradou. Pozná len formálne vyvlastnenie, s tam stanovenými podmienkami, kde je vlastníkom riadnym subjektom konania, a nie len zaskočeným objektom tohto konania. Takéto vyvlastnenie sa môže skončiť pre toho, kto chce vyvlastniť úspešne, ale aj zamietnutím návrhu.

Výstavba diaľnic je nepochybne činnosťou vo verejnom záujme. To je explicitne ustanovené v stavebnom zákone, vyplýva to zo zákona o NDS i zo zákona č. 129/1996 Z. z. a tiež zo zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov. Ako už bolo uvedené, verejný záujem, ktorý je predmetom posudzovania v rámci vyvlastňovacieho konania, je predmetom správnej úvahy a zisťuje sa v priebehu konania na základe zvažovania najrôznejších partikulárnych záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok.

Zákon nemôže triviálnym spôsobom, ako sa to deje napadnutými ustanoveniami zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, skonštruovať novú koncepciu vyvlastňovania, ktorá by znamenala, že výstavba ktorejkoľvek diaľnice je takým verejným záujmom, že vyvlastňovacie konanie sa redukuje na konanie o náhradu za vlastníctvo a samotné stavebné konanie je už *de facto* vyvlastnením.

Ústavný súd upozorňuje, že všeobecná právna úprava vyvlastnenia v ustanovení § 113a stavebného zákona pamätá aj na situácie, keď vlastníkom pozemku nie je známy, resp. nevedno kto bude napokon dedičom či vecne legitimovaným v sporových konaniach. Z toho vyplýva, že účelom napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach je urýchliť výstavbu na úkor procesnej, a tak aj hmotnoprávnej ochrany vlastníckeho práva.

Ústavný súd v daných súvislostiach realizoval aj **test akceptovateľnosti zásahu** do základného práva na ochranu vlastníctva, resp. práva na pokojné užívanie majetku postupujúc v nasledujúcich krokoch:

(1) Posúdenie, či preskúmaná norma, konanie **spadá pod rozsah** (scope, ambit) **základného práva**, s ktorým je namietaný jej nesúlad.

(2) Posúdenie, či namietaným ustanovením **dochádza k zásahu (interference) do daného základného práva**.

(3) Posúdenie, či je daný zásah **v súlade so zákonom (lawfulness) – test legality**.

(4) Ak sú v danom poradí splnené predchádzajúce kroky, nasleduje ďalej posúdenie **princípom proporcionality**, ktorý je klasicky založený na nasledujúcich troch krokoch.

(4a) Prvým krokom je hľadisko vhodnosti (Geeignetheit), resp. dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect) a racionálnej väzby medzi právnou normou a cieľom (účelom) právnej úpravy. (4b) Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických – šetrnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, sufficiently important objective). (4c) Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect).

(1) Pozemky, na ktorých má prebiehať výstavba diaľnic, sú nehnuteľnou vecou, existujúcim majetkom (existing possession, biens actuels v terminológii ESLP), a tak klasickým predmetom vlastníckeho práva, ktoré spadá pod ochranu čl. 20 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu. Uvedené do určitej miery vyplýva aj z rozhodnutia o prijatí veci na ďalšie konanie.

(2) Napadnuté ustanovenia umožňujú vydanie stavebného povolenia a stavbu na cudzom pozemku s vysokým rizikom ireverzibilnej zmeny pozemku. Praktické skúsenosti s uplatňovaním napadnutých ustanovení potvrdzujú, že sú využívané na nezvratnú výstavbu

na cudzích pozemkoch. Z uvedeného vyplýva, že v predmetnej veci zreteľne ide o zásah štátnej moci do práva jednotlivcov na ochranu ich vlastníckeho práva, resp. ich práva na pokojné užívanie majetku.

Napadnuté ustanovenia umožňujú, aby súkromný vlastník stratil úplne a definitívne kontrolu nad svojim pozemkom, pričom je možné, že sa to dozvie až dodatočne. Aj keď do prípadného vyvlastnenia patrí formálne dotknutý pozemok vlastníkovi, takýto zásah považuje ústavný súd vzhľadom na druh majetku a intenzitu obmedzenia za pozbavenie majetku, za vyvlastnenie de facto (porov. Vergu v. Roumanie, sťažnosť č. 8209/06, rozsudok z 11. januára 2011, bod 42).

(3) V právnom štáte akékoľvek konanie verejnej moci musí byť autorizované právom. Právny štát je štát viazaný právom. Ak ide o obmedzenie základných práv, tak je v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy nutné, aby bolo dané obmedzenie ustanovené zákonom. Uvedený princíp legality je vo vzťahu k vlastníctvu opätovne explicitne zdôraznený aj v čl. 20 ods. 4 ústavy. Európsky súd pre ľudské práva pravidelne zdôrazňuje dôležitosť („the first and most important requirement“ Iatridis v. Greece, sťažnosť č. 31107/96, rozsudok z 25. marca 1999, bod 58 a nasl.) zákonnosti, resp. právnosti zásahov do základných práv pripomínajúc, že vláda práva je inherentná všetkým článkom dohovoru.

Zmyslom podmienky zákonnosti zásahu je zabrániť verejnej moci v arbitrárnom, prípadne diskriminačnom konaní a umožniť jednotlivcom, aby mali riadnu možnosť vedieť, čo je zakázané. Z uvedeného vyplýva požiadavka, aby zákony obmedzujúce základné práva a slobody boli prístupné a dostatočne presné a predvídateľné [Sunday Times v. The United Kingdom (No. 1), sťažnosť č. 6538/74, rozsudok z 26. apríla 1979, bod 46 a nasl.]. Vlastnosť prístupnosti, presnosti a predvídateľnosti zákona zdôrazňuje ESĽP zvlášť v prípadoch týkajúcich sa zásahov do práva na pokojné užívanie majetku (Hentrich v. France, sťažnosť č. 13616/88, rozsudok z 22. septembra 1994, bod 42; Guiso-Gallisay v. Italy, sťažnosť č. 58858/00, rozsudok z 8. decembra 2005, bod 82).

V súvislosti s výstavbou diaľnic vyvstávajú vo vzťahu k dotknutým pozemkom dve otázky. Jednak, či má stavebník (hmotnoprávny) titul k pozemku, a zároveň, akým spôsobom si stavebník uvedený titul zabezpečil.

Stavebník, ktorý je v danej veci previazaný so štátnou mocou, môže získať titul k pozemkom dohodou alebo vyvlastnením identifikovateľného vlastníka. Inak štátna moc nemá titul k výstavbe a jej zásah do vlastníckeho práva nemá zákonný základ. Z tejto perspektívy spôsobujú napadnuté normy absenciu riadneho právneho základu pre zásah, a teda nesúlad s čl. 20 ods. 1 ústavy. Takýto zásah môže spôsobiť vyvlastnenie de facto. Možno nadviazať, že ústavný text dáva vyvlastneniu jasné podmienky. 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 (čl. 20 ods. 4 ústavy). Podmienka zákonnosti tu samozrejme smeruje v prvom rade k formálnemu vyvlastneniu, a nie k vyvlastneniu de facto spôsobom, ktorý umožňujú napadnuté ustanovenia. Z uvedeného vyplýva, že zákon, ktorý popísaným spôsobom umožňuje, ba podporuje vyvlastnenie de facto, nemôže byť považovaný (materiálne) za zákon v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy. Treba však poznamenať, že ak už dôjde k nelegálnemu vyvlastneniu de facto, tak na základe čl. 20 ods. 4 ústavy vzniká povinnosť primeranej náhrady.

Ústavný súd si uvedomuje spoločenský význam výstavby diaľničnej siete. Slovenská republika je husto osídlená a členitá krajina s nemenej „členitým“ – rozdrobeným vlastníctvom k pôde. Z tohto pohľadu možno rozumieť snahe zákonodarcu hľadať riešenia, ktoré by uľahčili získavanie pozemkov na výstavbu. Napadnuté ustanovenia umožňujú, aby sa fyzicky začalo stavať na pozemku vlastníka, ktorý len neodpovedal na výzvu súkromnej spoločnosti, napríklad z dôvodu, že je v zahraničí. To je potrebné zásadne odlišovať od situácie, keď je nereagovanie na riadnu ofertu len jednou z podmienok na začatie vyvlastňovacieho konania. Právna úprava vôbec neberie do úvahy situáciu, ak by bolo vyvlastnenie dodatočne správnym či súdnym rozhodnutím zamietnuté. Z poznatkov, ktoré má ústavný súd k dispozícii od ministerstva, vyplýva, že aj prebiehajúce vyvlastňovacie konanie je považované za stav „nemožnosti“ získať vlastnícke právo k pozemku. Uvedené je zjavným obchádzaním režimu formálneho vyvlastnenia. Vzhľadom na skutočnosť, že vyvlastnenie je časovo ohraničené len neurčito, a to kolaudáciou, a dokonca aj bez tej môže byť diaľnica používaná, nemožno predvídať, kedy sa skončí vyvlastňovacie konanie. Zákonodarca taktiež úplne ignoroval otázku náhrady za užívanie v čase okupácie, pred prevodom vlastníckeho práva na NDS. Z uvedeného vyplýva, že napadnuté ustanovenia nespĺňajú základné štandardy právnej

istoty pre vlastníkov pozemku, a teda nespĺňajú kritériá pre zákon, ktorý môže obmedziť základné právo na vlastníctvo, resp. právo na pokojné užívanie majetku.

Ústavný súd konštatoval, že posudzovaný zásah do vlastníckeho práva, resp. práva na pokojné užívanie majetku nemá dostatočný zákonný základ. Zásah napriek tomu, že má istý právny základ vo forme zákona, hraničí s faktickým bezprávnym zásahom, lebo titul k vykonávaniu stavby je len procesný, tváriaci sa dočasne, ale v skutočnosti má trvalý efekt.

(4) Z hľadiska špecifickosti testu legality preto ústavný súd už len metodicky dodáva, že namietané právne normy by vzhľadom na ich nešetrnosť, taktiež celkom určite nemohli úspešne prejsť testom nevyhnutnosti, resp. potrebnosti, t. j. z hľadiska požiadavky použiť čo najmenej drastické (najšetrnejšie) prostriedky na dosiahnutie sledovaného účelu. V tejto súvislosti možno tiež pripomenúť, že zákonodarca už realizoval množstvo iných (menej drastických) opatrení na urýchlenie stavebného a vyvlastňovacieho konania.

Pokiaľ ide o **procesnú ochranu**, v danej veci je bezprostredne previazané právo na ochranu majetku s právom na súdnu a inú právnu ochranu. Napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach sa týkajú jednotlivcov – vlastníkov, t. j. nositeľov práv na ochranu majetku, ktorý si v rámci zákonom predvídaných procedúr vrátane súdnej ochrany chránia svoje vlastnícke práva, a zároveň skutočnosťou, že predmetom ich vlastníckeho práva je nehnuteľná vec, ktorú je po ukončení výstavby dialnice nemožné navrátiť do pôvodného stavu.

Právo na súdnu ochranu je obmedziteľné tak, že je možné napr. limitovať počet opravných inšancií či podmieniť prístup k súdu poplatkom (porov. II. ÚS 149/09, bod 23). Z článku 46 ods. 2 druhej vety ústavy však vyplýva, že z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Ústavný súd vychádza z toho, že komponentom podmienky zákonného základu zásahu do základných práv je aj procedurálna ochrana proti arbitrárnym zásahom orgánov verejnej moci. Zákonnosť zásahu a princíp právneho štátu v demokratickej spoločnosti vyžadujú, aby zásahy do základných práv boli v určitých prípadoch predmetom sporového konania pred nezávislým orgánom, ktorý je oprávnený preskúmať dôvody zásahu a vykonať v tejto súvislosti dôkazy.

Vychádzajúc z uvedených všeobecných princípov ústavný súd mohol pristúpiť k ich aplikácii v rámci ústavného prieskumu napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach. Snaha stavebníka získať pozemok pre výstavbu diaľnic sa začína pokusom o dohodu s vlastníkom pozemku. Ak nedôjde k dohode a následnému uzavretiu niektorého zmluvného typu, tak môže stavebník navrhnúť vyvlastnenie. Ústavný súd zdôrazňuje, že vyvlastnenie môže skončiť aj zamietnutím a že súčasťou vyvlastňovacieho konania nie je len otázka povolenia či zamietnutia vyvlastnenia, ale aj vyriešenie viacerých dôležitých otázok, akými sú preukázanie existencie verejného záujmu, rozsah vyvlastnenia či výška náhrady. Ak by bol návrh na vyvlastnenie zamietnutý alebo by bolo povolené vyvlastnenie len v menšom rozsahu, tak pri paralelne prebiehajúcej výstavbe by mohlo dôjsť k nemožnosti obnoviť pôvodný stav pozemku. Už samotné vyvlastňovacie konanie plní ochrannú funkciu v režime inej právnej ochrany podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, pričom je dôležité upozorniť na ustanovenie § 114 ods. 3 stavebného zákona, podľa ktorého odkladný účinok odvolania proti rozhodnutiu o vyvlastnení nemožno vylúčiť. Vo vzťahu k súdnej ochrane ústavný súd uviedol, že ochrana ľudských práv a základných slobôd je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných súdov, ako aj ústavného súdu.

Ak by sa mohlo stavať až po vyvlastnení, bolo by už vecou všeobecných súdov, či by podľa okolností veci priznali správnej žalobe odkladný účinok, alebo nie. Absencia riadnej administratívnej – inej právnej ochrany (čl. 46 ústavy) spočívajúcej v riadnom vyvlastňovacom konaní pred začatím výstavby a prípadnej súdnej ochrany, vychádzajúc zvlášť z ireverzibility faktického stavu vo svojej podstate znamená absenciu zákonného základu pre zásah do práva na vlastníctvo, resp. práva na ochranu majetku. Inými slovami, ak nedôjde k dohode medzi stavebníkom a vlastníkom pozemku, tak štát síce môže vyvlastniť vlastníka pozemku a získať tak titul k pozemku, ale kým vlastník nevyužije aspoň niektoré účinné prostriedky nápravy na svoju obranu, tak na jeho pozemku nemožno stavať rešpektujúc nedotknuteľnosť vlastníctva, zvlášť kvôli praktickej nenávratnosti veci do pôvodného stavu, ak by napríklad dosiahol zrušenie vyvlastnenia či zúženie jeho rozsahu.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd konštatoval, že zásah do základného práva na vlastníctvo, resp. práva na pokojné užívanie majetku spočívajúci v možnosti výstavby na cudzom pozemku bez poskytnutia predchádzajúcej adekvátnej ochrany nie je zlučiteľný s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu (porov. Capital Bank AD v. Bulgaria, sťažnosť č. 49429/99, rozsudok z 24. novembra 2005, bod 139), pričom v okolnostiach posudzovanej veci ide o taký zásah do vlastníckeho práva, ktorý popiera jeho podstatu a zmysel, čo zakladá jeho nezlučiteľnosť aj s čl. 13 ods. 4 ústavy.

V súvislosti s ústavnoprávnou požiadavkou určitosti, prístupnosti, presnosti a predvídateľnosti právnych noriem, ktorými sa má zasiahnuť do základných práv ústavný súd konštatuje, že slovné spojenia „urobený úkon na jeho získanie“, a „inak doklady o príslube získať“ a zvlášť „inak doklady o nemožnosti získať“ sú v danom kontexte príliš neurčité, nejednoznačné, vymykajúce sa obvyklej právnickej terminológii a pripúšťajúce rozmanité výklady, takže ich ani z hľadiska presnosti a predvídateľnosti nemožno akceptovať na účely zásahu do vlastníckeho práva k pozemkom. Obdobnú právnu neistotu predstavuje aj čiastica „najmä“, ktorá otvára danú právnu normu v neprospech vlastníkov pozemkov.

V danej súvislosti možno odkázať jednak na ustálenú judikatúru ESĽP a tiež na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/04, z ktorého vyplýva, že ak pojem použitý v právnej norme vzhľadom na svoj obsah a ďalšie relevantné skutočnosti (napr. oblasť úpravy, postavenie adresáta normy a kontext) neumožňuje adresátovi normy urobiť si predstavu o svojej právnej situácii, a tak regulovať svoje správanie, ide o porušenie požiadavky predvídateľnosti právnej normy, právnej istoty a princípu právneho štátu.

Ústavný súd ešte pripomína, že preskúmaná právna úprava nie je ústavne konformná ani k princípu del'by moci, ktorý je tiež implicitnou súčasťou čl. 1 ods. 1 ústavy. S faktickou výstavbou paralelne prebiehajúce vyvlastňovacie konanie vytvára taktiež enormný faktický, ale aj právny tlak na orgány štátnej správy – výkonnej moci. Nemožno zabúdať, že vyvlastňovacie konanie sa štandardne nemusí končiť vyvlastnením, ináč by bolo redukované len na konanie o výške náhrady, a taktiež, že vo vyvlastňovacom konaní stavebné úrady preskúmajú prítomnosť verejného záujmu.

Podľa ustanovenia § 5 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach je podmienkou vydania pozitívneho kolaudačného rozhodnutia preukázanie vlastníckeho alebo iného práva štátu k pozemku. Je však potrebné poukázať na skutočnosť, že zmyslom kolaudačného konania je posúdiť, či možno povoliť užívanie dokončenej stavby, teda účel kolaudačného konania je skôr technický než právny. Ešte závažnejšou je však skutočnosť, že dodržanie ustanovenia § 5 ods. 1 písm. a) zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach by znamenalo, že vyvlastňovacie konanie sa môže skončiť len vyvlastnením. Žiadne konanie však nemá vopred určený výsledok, ináč by bolo zbytočné. V situácii, keď už prebieha výstavba, je vlastne už determinovaný výsledok vyvlastňovacieho konania. Zákonodarca tak z pohľadu del'by moci nepripustne eliminoval úlohu štátnej správy – orgánov moci výkonnej, ktorým patrí právomoc posudzovať existenciu verejného záujmu pri rozhodovaní o vyvlastnení, ale do určitej miery aj pri udeľovaní stavebného povolenia.

Ústavný súd ďalej uviedol, že vychádzajúc z názorov o akceptovateľnosti vyvlastňovacieho konania prebiehajúceho paralelne popri samotnej výstavbe vôbec nie je nemyšliteľné, že cieľom právnej úpravy nie je len urýchlenie výstavby diaľnic, ale **vytvorenie tlaku na vlastníkov pozemkov**, aby boli takpovediac odovzdanější pri vyjednávaní so stavebníkom. Právny štát vychádza z priority občana pred štátom. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/04 uviedol, že ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov. Z aplikačnej praxe je zrejmé, že štát nevykladá pojem „nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou“ len tým spôsobom, že by išlo o problém identifikácie vlastníka, ale vykladá to tým spôsobom, že ide o tých vlastníkov, ktorí odmietajú dohodu. Tu je cieľ vytvoriť tlak na vlastníka veľmi zreteľný. V daných súvislostiach je potrebné vnímať čl. 18 dohovoru, podľa ktorého obmedzenia, ktoré tento dohovor pripúšťa pre uvedené práva a slobody, nesmú sa využívať na iný účel, než na ten, na ktorý boli určené.

Čl. 20 ods. 1 ústavy v druhej vete zakotvuje, že vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Uvedená norma je v prvom rade reakciou na

preferenciu štátneho vlastníctva. Nič však nebráni vnímať danú normu v paralele (v spojení) s čl. 12 ústavy, ako zákaz diskriminácie medzi rôznymi vlastníckymi.

Napadnuté ustanovenia bolo nutné preskúmať aj z hľadiska nerovnosti v akcesorite s právom na pokojné užívanie majetku. Priamou diskrimináciou je právna úprava určujúca, že s určitou skupinou osôb sa zaobchádza v porovnateľnej situácii menej výhodným spôsobom ako s inou skupinou osôb, ak sa tak deje na základe tzv. kvalifikovaného kritéria.

V okolnostiach danej veci ústavný súd aplikoval na diskrimináciu ústavnoprávny test (porov. PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 23/05), a teda nachádzal odpovede na tieto podmnožiny otázok:

- (1) Došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,
- (2) a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu,
- (3) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a
- (4) uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.

Napadnutým ustanovením došlo k vyčleneniu skupiny vlastníkov vo vzťahu k slobode vlastníctva (bod 1 testu) tým, že niektorí vlastníci pozemkov podliehajúci režimu zákona č. 669/2007 Z. z. sú s ohľadom na plánovanú výstavbu konkrétnych diaľnic vyčlenení voči vlastníkom ostatných pozemkov, na ktorých sa majú stavať iné diaľnice alebo cesty, a taktiež voči vlastníkom iných pozemkov na území Slovenskej republiky (bod 2 testu), pričom vyčlenenie môže byť na príťaž z hľadiska ochrany ich vlastníckeho práva (bod 3 testu). Je potrebné uviesť, že v predmetnej veci je komparátorom hlavne skupina vlastníkov iných pozemkov, ktoré sa majú vyvlastňovať, ale aj skupina pozemkových vlastníkov vôbec.

Ústavný súd konštatoval, že v danom prípade nie je daný žiadny dôvod, ktorý by ospravedlňoval takéto zákonné vyčlenenie predmetnej skupiny pozemkov z riadneho režimu vyvlastnenia (bod 4 testu). V zhode s už uvedenou argumentáciou týkajúcou sa obmedzenia základného práva vlastníť majetok ústavný súd konštatuje, že vzhľadom na absenciu zákonného základu vyčlenenia (bod 4 testu) sú napadnuté ustanovenia diskriminačné voči dotknutým vlastníkom. Ústavný súd však dodáva, že napadnuté ustanovenia sú nesúladne so základným právom na ochranu vlastníctva a s právom na pokojné užívanie majetku, t. j. s čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 1 dodatkového protokolu aj bez ohľadu na ich diskriminačný charakter, to znamená, že napadnuté ustanovenia by boli ústavne nesúladne, aj keby sa týkali všetkých diaľnic, prípadne ciest.

Ústavný súd konštatoval, že napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach hlavne vzhľadom na skutočnosť, že umožňujú stavbu na cudzom pozemku bez riadneho právneho titulu, že umožňujú vyvlastnenie de facto, že sú vágne a že znižujú neakceptovateľnou mierou štandard procesnej ochrany, **nie sú v súlade** s čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 1 dodatkového protokolu.

Ústavný súd konštatoval, že napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vzhľadom na skutočnosť, že sú diskriminačné voči vlastníkom dotknutých pozemkov v súvislosti s ich právom na ochranu vlastníctva, resp. pokojné užívanie majetku, **nie sú tiež v súlade** ani s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd napokon upresnil a doplnil, že z konštatovanej ústavnej nesúladnosti napadnutých ustanovení vyplýva aj neaplikovateľnosť § 9 ods. 2 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, podľa ktorého sa v konaniach podľa tohto zákona nepoužije § 58 ods. 2 stavebného zákona.

Dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky strácajú ustanovenia § 2 ods. 1 písm. a) slov „alebo či bol urobený úkon na jeho získanie“, § 2 ods. 2 písm. a) slov „inak doklady“ a § 2 ods. 2 písm. a) prvého bodu a druhého bodu zákona č. 669/2007 Z. z. účinnosť. Ak národná rada neuvedie tento zákon a súvisiace predpisy do súladu s ústavou, strácajú po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

Odlišné stanovisko sudkyne JUDr. Ivetty Macejkovej

V komplexnom ponímaní všetkých právnych noriem a ustanovení, ktoré zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach obsahuje (navrhovateľmi napadnutých, ako aj tých, ktoré navrhovatelia nenapadli), ide o osobitný normatívny právny akt, pričom osobitosť jeho povahy je dôsledkom osobitného cieľa, pre naplnenie ktorého bol zákonodarcom schválený. Zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach je ďalším normatívnym aktom, ktorého cieľom má byť vytvorenie právneho prostredia umožňujúceho odchylnu od všeobecnej právnej úpravy v stavebnom zákone urýchliť právne procesy spojené s výstavbou a užívaním diaľnic.

Výkon vlastníckeho práva nie je neobmedzený. Niektoré jeho obmedzenia sú priamo spojené so samotnou povahou vlastníckeho práva; ide o tzv. obmedzenie vnútorné, pojmové, imanentné (výkon vlastníckeho práva je obmedzený hlavne tam, kde by spôsobil ujmu práv druhých alebo by bol v rozpore so zákonom chránenými všeobecnými záujmami). Obmedzenie vlastníckeho práva však môže byť aj „vonkajšie“, t. j. také, ktoré nie je pojmovo späté s vlastníckym právom, no je v niektorých prípadoch stanovené pre určitý okruh vecí alebo určitú vec buď priamo zákonom, alebo na základe zákona (rozhodnutím správneho orgánu ap.). Základný rámec pre toto obmedzenie vlastníckeho práva je daný právnymi predpismi tvoriacimi ústavný poriadok (čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu), ako aj poriadok súkromného a verejného práva, ktoré sledujú dvojitý účel; jednak ochranu jednotlivca (individuálneho právneho subjektu súkromnej povahy), jednak záujmov celku, či ho už charakterizujeme ako „verejný“ alebo „všeobecný“ záujem, prípadne „všeobecné blaho“ či „dobro“ alebo inak.

Verejný záujem možno chápať ako opak súkromného záujmu. Kým súkromný záujem je spájaný so záujmom konkrétnej osoby, viacerých určených osôb, prípadne konkrétnej skupiny osôb, verejný záujem sa spravidla spája s neurčitým počtom osôb, pričom tieto osoby môžu byť spájané štátnymi, národnými, spoločenskými, morálnymi, ekonomickými, kultúrnymi či inými súvislosťami. Pojem verejný záujem však nemožno vykladať tak, že musí ísť o záujem všetkých osôb spájaných týmito súvislosťami. To, čo sa z pohľadu väčšiny javí ako verejný záujem, z pohľadu osôb, ktorých práva (aj vlastnícke) sú obmedzované, sa naopak ako verejný záujem nevyhnutne javiť nemusí.

Z judikatúry štrasburských orgánov ochrany práv vyplýva, že tieto rešpektujú rozhodnutie zákonodarcu v jeho predstave o tom, čo je vo verejnom záujme, ak toto rozhodnutie nie je zjavne nepodložené, teda okrem prípadu, ak by úsudok zákonodarcu zjavne nemal rozumný základ (napr. Mellacher a ostatní c. Rakúsko, rozhodnutie z 19. decembra 1989 alebo James a ostatní c. Spojené kráľovstvo, rozhodnutie z 21. februára 1986).

Verejný záujem na výstavbe diaľnic, na ktoré sa vzťahujú napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, zákonodarca explicitne nedefinoval. Účel spočívajúci vo výstavbe diaľnic však zákonodarca podradil pod verejný záujem v súvislosti s vyvlastňovacím konaním v stavebnom zákone [§ 108 ods. 2 písm. f) stavebného zákona]. Nie je sporné, že výstavba diaľnic v úsekoch, ktoré sú uvedené v prílohe zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach (v znení noviel vykonaných zákonom č. 86/2008 Z. z. a zákonom č. 540/2008 Z. z.), je vo verejnom záujme absolútnej majority občanov Slovenskej republiky. Ako vyplýva z dôvodovej správy k zákonu, verejný záujem spája zákonodarca najmä s ekonomickými a spoločenskými súvislosťami. Diaľničné spojenie Bratislavy a Košíc, ako aj ďalšie diaľnice majú byť podľa zákonodarcu všeobecne (verejne) prospešné tak z ekonomického hľadiska (investície v strednej a východnej časti Slovenskej republiky), ako aj z hľadiska ochrany života a zdravia účastníkov cestnej premávky (zníženie nehodovosti a počtu usmrtených). K tomu podľa ústavného súdu pristupuje aj silný sociálno-ekonomický faktor spojený so zamestnanosťou osôb vyvolanou investíciami v oblastiach s doteraz vysokou nezamestnanosťou. Vychádzajúc z judikatúry štrasburských orgánov ochrany práv preto rozhodnutie zákonodarcu, ktorým bola príprava výstavby a samotná výstavba vybraných diaľnic subsumovaná pod verejný záujem, má rozumný základ a nie je zjavne nepodložené.

K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 12 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy

Ústavný súd už v rámci svojej rozhodovacej činnosti uviedol, že „prvou vetou čl. 12 ods. 1 ústava priznáva rovnaké práva všetkým ľudským bytostiam“ (PL. ÚS 33/95), zároveň však v spojitosti s čl. 20 ods. 1 ústavy uviedol, 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).

Je nesporné, že pozemky ako predmet vlastníctva sú predmetom ústavnej ochrany, ako aj ochrany garantovanej dodatkovým protokolom. To však neznamená absolútnu rovnosť právneho postavenia vlastníkov pozemkov rôznych druhov v rôznych oblastiach. Rôzne pozemky už len z podstaty veci nemožno považovať za druhovo rovnaké veci, tak isto ako nemožno považovať za druhovo rovnakú vec napr. pitnú vodu a splaškovú vodu, aj keď ich podstata je rovnaká. Druhové rozlíšenie pozemkov môže vychádzať z viacerých typických vlastností pozemkov (druh, poloha, výmera, bonita pôdy, úrodnosť, úroveň zákonnej územnej ochrany, hospodárske využitie alebo iné). Faktorom a vlastnosťou, ktorá odlišuje tieto pozemky, je práve intenzita verejného záujmu na výstavbe označených diaľnic, tvoriacich základ modernej dopravnej infraštruktúry Slovenskej republiky.

Možnosť stavebníka žiadať o stavebné povolenie bez existencie vlastníckeho práva alebo iného práva k týmto pozemkom nemožno z hľadiska rovnosti v právach vnímať ako ústavne nekonformnú, a to ani vo vzťahu k pozemkom, na ktoré sa zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach nevzťahuje, avšak na ktorých sa tiež plánuje, prípadne vykonáva výstavba iných diaľnic. V oboch prípadoch je totiž nevyhnutým, zákonodarcom predpokladaným a zároveň ústavne prípustným záverom prebiehajúceho procesu ich vyvlastnenie na základe zákona, vo verejnom záujme, v nevyhnutnom rozsahu a za primeranú náhradu. Primeraná náhrada ako ústavná podmienka vyvlastnenia takto vedie k vyrovnaniu postavenia u oboch skupín vlastníkov pozemkov (podľa navrhovateľov zvýhodnených a znevýhodnených). Rozdiel spočívajúci v časovom rozlíšení momentu možného vydania stavebného povolenia a momentu vyvlastnenia a poskytnutia primeranej náhrady nemožno, v kontexte druhej odlišnosti týchto pozemkov danej osobitnou polohou a celospoločenským významom vychádzajúcim z verejného záujmu na výstavbe diaľnic na nich, považovať za rozporný s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.

V snahe predchádzať zasahovaniu do vlastníckeho práva dotknutých vlastníkov počas tohto „časového rozdielu“ zákonodarcu pristúpil k novele zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach. Zákonom č. 540/2008 Z. z. došlo k doplneniu zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach o ustanovenie, v zmysle ktorého náhrada za výkup pozemku alebo stavby je určená vo výške 1,2 - násobku náhrady v peniazoch za ich vyvlastnenie podľa ustanovení stavebného zákona (v tejto súvislosti treba uviesť, že už aj § 111 ods. 2 stavebného zákona vychádza z požiadavky na náhradu podľa trhovej ceny nehnuteľnosti určenej znaleckým posudkom, čo ide nad rámec ústavy, ktorá požaduje primeranú náhradu, ktorá sa nemusí rovnať trhovej cene). Tým zákonodarcu sledoval cieľ motivovať dotknutých vlastníkov k prevodu vlastníctva k pozemkom a stavbám zmluvnou cestou, pričom protihodnota zmluvného prevodu presahuje protihodnotu vyplácanú v prípade ich vyvlastnenia. S ohľadom na uvedené sú rozdiely v časovom rozlíšení možného vydania stavebného povolenia, vyvlastnenia a poskytnutia náhrady rozumne zdôvodnené a sledujú legitímny cieľ daný verejným záujmom na výstavbe diaľnic, na ktoré sa napadnuté ustanovenia vzťahujú.

K proporcionalite medzi cieľom a prostriedkami na jeho dosiahnutie a k namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy

Konflikt verejného záujmu a súkromného záujmu sa v právnom štáte rieši požiadavkou na spravodlivú rovnováhu medzi nimi, v zmysle ktorej súkromný záujem nesmie byť neprimerane a nadmerne obmedzený kvôli verejnemu záujmu. Z judikatúry štrasburských orgánov ochrany práv vyplýva, že každý zásah do pokojného užívania majetku musí zachovávať spravodlivú rovnováhu medzi potrebami verejného záujmu a požiadavkami ochrany základných práv a slobôd jednotlivca (napr. navrhovateľmi uvádzané rozhodnutie Sporrang a Lönnroth c. Švédsko, rozhodnutie z 23. septembra 1982, alebo Papachelas c. Grécko, rozsudok z 25. marca 1999, či Pasculli c. Taliansko zo 17. mája 2005).

K rovnováhe verejného záujmu a súkromného záujmu ústavný súd uviedol, že táto je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody (PL. ÚS 7/96). Ústavný súd taktiež uviedol, že ak účel zamýšľaný

obmedzením práva vlastníť majetok nie je možné dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva, a ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, podmienku verejného záujmu možno pokladať za splnenú (PL. ÚS 33/95).

(i) Možnosť stavebníka žiadať stavebné povolenie aj bez existencie vlastníckeho práva alebo iného práva k pozemku je limitovaná. Zákonodarca v napadnutých ustanoveniach predpokladá, že stavebník ešte pred podaním žiadosti o stavebné povolenie urobil úkon na získanie takého práva, ktoré by umožňovalo stavebníkovi zriadiť stavbu. Týmto úkonom môže byť podľa napadnutých ustanovení nielen uzavretie niektorého zo zmluvných typov smerujúcich k získaniu vlastníckeho práva k pozemku bez toho, aby došlo ku vkladu do katastra nehnuteľností, ale aj príslušná zákonom predpokladaná iniciatíva smerujúca k vyvlastneniu týchto pozemkov.

(ii) Napadnuté ustanovenia nemožno vykladať tak, ako to prezentujú navrhovatelia, že sa nimi ex lege vytvárajú predpoklady na to, aby stavebník mohol pozemok pre účely výstavby diaľnic bez ďalšieho nerušene užívať. Stavebník je povinný žiadať príslušný správny orgán o stavebné povolenie, a len na jeho základe môže realizovať výstavbu. Stavebné povolenie ako individuálny právny akt je pritom preskúmateľné v rámci správneho konania a následne aj v rámci súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, navyše až do odňatia vlastníctva má vlastníč súkromnoprávny nárok proti štátu na plné odškodnenie za užívanie jeho nehnuteľnosti podľa príslušných ustanovení Občianskeho zákonníka a súvisiacich predpisov (napr. z titulu bezdôvodného obohatenia, či náhrady škody ap.), ktoré nie sú namietaným zákonom vylúčené. Všeobecné sudy sú pritom, rovnako ako ústavný súd, povolané chrániť základné práva a slobody, pričom ich sudcovia sú pri rozhodovaní viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 ústavy a zákonom (čl. 144 ods. 1 ústavy).

(iii) Z kontextu všetkých relevantných zákonných ustanovení v posudzovanom prípade vyplýva, že vyvlastnenie pozemkov je krajným, ale nevyhnutným a ústavne prípustným dôsledkom postupu stavebníka predpokladaným napadnutými ustanoveniami. Na rozdiel od doterajšej právnej úpravy, kde sa vyvlastnenie v zásade realizovalo pred stavebným konaním, podľa napadnutých ustanovení právoplatné ukončenie vyvlastňovacieho konania nie je podmienkou začatia stavebného konania. To však neznamená, že k vyvlastneniu, rešpektujúc ústavné a zákonné predpoklady a podmienky, nedôjde. Navyše aj o vyvlastnení sa rozhoduje v osobitnom správnom konaní, so zachovaním individuálnych nástrojov právnej ochrany vyvlastňovaného subjektu tak prostredníctvom opravných prostriedkov s odkladným účinkom v rovine správneho konania, ako aj v rovine súdneho preskúmania zákonnosti takéhoto rozhodnutia, kde účinná právna úprava pripúšťa aj súdny odklad vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu. V prípade vyčerpania všetkých právnych prostriedkov ochrany nemožno vylúčiť ani ústavnú sťažnosť podanú ústavnému súdu, ktorého právomoc je však s ohľadom na princíp subsidiarity vyjadrený v čl. 127 ods. 1 ústavy daná len subsidiárne.

Napadnuté ustanovenia zákonnou formou zasahujú do vlastníckeho práva vlastníkov pozemkov, činia tak však v súlade s ústavou, sledujúc legitímny cieľ daný verejným záujmom na výstavbe diaľnic a v kontexte s ostatnými právnymi predpismi upravujúcimi územné, stavebné, kolaudačné a vyvlastňovacie konanie nie sú v nesúlade s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.

K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 20 ods. 4 ústavy

Zo vzájomnej previazanosti napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, zákona č. 129/1996 Z. z. a stavebného zákona vyplýva:

· zákonodarca síce umožnil, aby stavebník žiadal o vydanie stavebného povolenia aj bez preukázania vlastníckeho práva alebo iného práva k pozemku, na ktorých sa má diaľnica stavať, avšak zároveň

· stavebníkovi uložil predložiť doklady o príslube tieto práva k pozemku získať (napr. kópie uzavretých kúpnych zmlúv, darovacích zmlúv, zámenných zmlúv alebo zmlúv o budúcej zmluve) alebo doklad o nemožnosti získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou, čím sa rozumejú najmä doklady o prebiehajúcich dedičských konaniach alebo iných konaniach pred súdmi alebo správnymi orgánmi. Výkladom uvedeného možno dospieť k záveru, že zákonodarca pod uvedené subsumoval aj doklady o prebiehajúcim vyvlastňovacom konaní, prípadne o konaní pred súdom podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku, kde správny súd preskúmava

zákonnosť rozhodnutia a postupu správneho orgánu vo vyvlastňovacom konaní, zákonodarca priznal štátu zákonné predkupné právo k dotknutým pozemkom už dňom právoplatnosti územného rozhodnutia.

Vyvlastnenie (ak nedôjde k dohode medzi stavebníkom a vlastníkom) za rešpektovania ústavou a dodatkovým protokolom zakotvených garancií, teda podľa napadnutých ustanovení, zákonodarca predpokladá paralelne so stavebným konaním. Súčasná právna úprava vyvlastňovacieho konania obsiahnutá v stavebnom zákone (§ 108 a nasl. stavebného zákona) v spojení s úpravou vyvlastnenia v § 8 zákona č. 129/1996 Z. z. a § 6 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach rešpektuje všetky ústavou a dodatkovým protokolom ustanovené podmienky vyvlastnenia. Túto skutočnosť nespochybňujú ani samotní navrhovatelia.

Súčasná koncepcia náhrady za vyvlastnenie na úrovni trhovej ceny určenej znaleckým posudkom ide navyše nad rámec ústavných požiadaviek. Ústava v čl. 20 ods. 4 vyžaduje vyvlastnenie za primeranú náhradu, ktorá vychádzajúca zo staršej judikatúry ústavného súdu môže byť aj nižšia, ako je trhovú cenu (hodnota) veci (PL. ÚS 37/95); ani čl. 1 dodatkového protokolu negarantuje právo na úplné odškodnenie za každých okolností, keďže legitímne ciele „verejného záujmu“ môžu odôvodniť nižšie odškodnenie, než je plná trhovú hodnota majetku (Papachelas c. Grécko, 1999), a dokonca aj pozbavenie majetku bez náhrady môže byť za určitých okolností v súlade s citovaným článkom (pozri Jahn a spol. c. Nemecko, 2005). Naproti tomu platná a účinná zákonná úprava vyvlastnenia počítá s náhradou v peniazoch, kde primeranosť sa určuje podľa trhovej ceny nehnuteľnosti (§ 111 ods. 2 stavebného zákona a § 8 ods. 3 zákona č. 129/1996 Z. z.). Alternatívou peňažnej náhrady pri vyvlastňovaní stavieb v súvislosti s výstavbou diaľnic, na ktoré sa vzťahujú napadnuté ustanovenia, je obstaranie bytu alebo rodinného domu výstavbou, kde hodnota obstaraného bytu alebo rodinného domu taktiež nesmie byť v peňažnom vyjadrení nižšia ako peňažná náhrada na úrovni trhovej ceny (§ 6 ods. 1 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach).

Vzhľadom na uvedené preto podľa môjho názoru nemožno hovoriť o nesúlade napadnutých ustanovení s čl. 20 ods. 4 ústavy.

Ak by napriek tomu došlo k stavu, keď by vyvlastňovacie konanie nebolo iniciované, má dotknutý vlastník k dispozícii individuálne nástroje ochrany svojho subjektívneho práva v rovine správneho konania (opravné prostriedky), súdneho konania pred všeobecnými súdmi (žalobu podanú na správnom súde iné nástroje ochrany pred nezákonnosťou podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku) či všeobecnú žalobu o náhradu škody ap., ako aj prostriedok ústavnej ochrany v konaní pred ústavným súdom (sťažnosť podľa čl. 127 ústavy). Potenciálna možnosť spočívajúca v konaní orgánov aplikácie a ochrany práva v súvislosti s vyvlastňovaním inak ako ústavou a zákonom predpísaným spôsobom však sama osebe nemôže viesť k záveru o nesúlade napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach s označenými článkami ústavy a dodatkového protokolu.

S ohľadom na dôvody, pre ktoré nepovažujem napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach za nesúladne s čl. 20 ods. 4 ústavy, rovnako nevidím dôvody na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 1 dodatkového protokolu.

Odlišné stanovisko sudcu JUDr. Milana Čalíka

Väčšina pléna ústavného súdu podľa môjho názoru pri posudzovaní (ne)súladu napadnutých ustanovení (i) nedostatočne vyvážila kolidujúci súkromný záujem s verejným záujmom, (ii) pri posudzovaní interpretácie a aplikácie napadnutých ustanovení nedostatočne a arbitrárne zohľadnila súvisiace právne normy a napokon (iii) neposúdila možnosť ústavne súladnej interpretácie a aplikácie napadnutých ustanovení.

Napadnuté ustanovenia nemožno vykladať izolovane, ale len v kontexte všetkých v odôvodnení nálezu spomenutých právnych predpisov.

Podľa ustanovenia § 7a zákona č. 540/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 669/2007 Z. z. na pozemok, na ktorom sa má uskutočniť stavba diaľnice alebo cesty pre motorové vozidlá, vzniká zo zákona predkupné právo štátu dňom právoplatnosti územného rozhodnutia. Toto zákonné vecné predkupné právo možno *expressis verbis* charakterizovať ako riadny hmotnoprávny titul stavebníka k pozemku, na ktorom realizuje stavbu rovnako, za aký sa považuje v bežnom stavebnom konaní podľa § 58 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 1 stavebného zákona dohoda o budúcej kúpnej zmluve (porov. §

602 Občianskeho zákonníka). Opačný záver väčšiny pléna o jeho neexistencii argumentujúci len nedostatkom súhlasu vlastníka so zriadením tohto predkupného práva je v rozpore nielen s jeho charakterom, ale aj s rovnocennosťou týchto právnych inštitútov.

Verejný záujem možno chápať ako opak súkromného záujmu. Kým súkromný záujem je takto spájaný so záujmom konkrétnej osoby, viacerých určených osôb, prípadne konkrétnej skupiny osôb, verejný záujem sa spravidla spája s neurčitým počtom osôb, pričom tieto osoby môžu byť spájané štátnymi, národnými, spoločenskými, morálnymi, ekonomickými, kultúrnymi či inými súvislosťami. Pojem verejný záujem však nemožno vykladať tak, že musí ísť o záujem všetkých osôb spájaných týmito súvislosťami.

Predmetný zákon predstavuje špeciálny právny predpis k stavebnému zákonu a zákonu o pozemných komunikáciách a vzťahuje sa na všetky prioritné diaľnice a rýchlostné komunikácie, ktoré sa majú na Slovensku v najbližšom období (cca horizont 10 rokov) budovať už vo vopred vymedzenej trase týchto líniových stavieb a z ústavného poriadku Slovenskej republiky nemožno vyvodit' absolútny zákaz prijímania takýchto jedinečných právnych predpisov.

Napadnuté ustanovenia v. právo vlastníť a pokojne užívať majetok

Aj napriek tomu, že väčšina pléna v odôvodnení nálezu uviedla súvisiace právne predpisy, pri posudzovaní ich aplikácie v spojení s napadnutými ustanoveniami formálne (až s istým pátosom) absolutizovala právne postavenie vlastníka pozemku v neprospech verejného záujmu.

Možnosť stavebníka žiadať o stavebné povolenie aj bez existencie vlastníckeho práva, ale s iným vecným právom k pozemku (predkupné právo štátu) nie je nelimitovaná. Naopak, zákonodarca v napadnutých ustanoveniach predpokladá, že stavebník ešte pred podaním žiadosti o stavebné povolenie urobil úkon na jeho získanie. Napadnuté ustanovenia preto nemožno vykladať tak, že sa tým ex lege vytvárajú predpoklady na to, aby stavebník mohol pozemok pre účely výstavby diaľnic fakticky a bez právneho dôvodu nielen nerušene spracúvať, ale aj trvalo užívať. Stavebník je totiž povinný žiadať príslušný správny orgán o stavebné povolenie a len na jeho základe môže realizovať výstavbu. Stavebné povolenie ako individuálny právny akt je pritom preskúmateľné v rámci správneho konania a následne aj v rámci súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Keďže vo veci ide len o dočasné obmedzenie vlastníckeho práva, z toho pramenia aj súkromnoprávne nároky dotknutého vlastníka proti stavebníkovi na plné odškodnenie za užívanie jeho nehnuteľnosti až do momentu zmeny vlastníckeho práva podľa príslušných ustanovení Občianskeho zákonníka a súvisiacich predpisov.

Z kontextu všetkých relevantných zákonných ustanovení totiž vyplýva, že vyvlastnenie pozemkov je síce krajným, ale nevyhnutným a ústavne prípustným dôsledkom postupu stavebníka, priamo predpokladaným napadnutými ustanoveniami. Na rozdiel od doterajšej právnej úpravy, kde sa kúpa či vyvlastnenie pozemkov v zásade realizovala pred stavebným konaním, podľa napadnutých ustanovení právoplatné ukončenie vkladového a vyvlastňovacieho konania nie je podmienkou začatia stavebného konania. To však neznamená, že napadnuté ustanovenia umožňujú, že ku kúpe alebo vyvlastneniu, rešpektujúc ústavné a zákonné predpoklady a podmienky, nedôjde. Navyše aj o vklade alebo vyvlastnení sa rozhoduje v osobitnom správnom konaní so zachovaním individuálnych nástrojov právnej ochrany dotknutého vlastníka tak prostredníctvom opravných prostriedkov s odkladným účinkom v rovine správneho konania, ako aj v rovine súdneho preskúmania zákonnosti takéhoto rozhodnutia, kde účinná právna úprava pripúšťa aj súdny odklad vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu.

Zo vzájomnej previazanosti napadnutých ustanovení, zákona č. 129/1996 Z. z. a stavebného zákona vyplýva, že zákonodarca štandardne, tak ako dovtedy podľa zákona č. 50/1976 Zb. umožnil, aby stavebník žiadal o vydanie stavebného povolenia aj bez preukázania existencie vlastníckeho práva, ale s preukázaním iného práva k pozemkom, na ktorých sa má diaľnica stavať (§ 7a zákona č. 540/2008 Z. z.), a navyše, ešte stavebníkovi uložil ako prílohu žiadosti o stavebné povolenie predložiť doklady o príslube vlastníckeho práva k pozemku získať, napr. kópie uzavretých kúpnych zmlúv, darovacích zmlúv, zámenných zmlúv, alebo doklad o nemožnosti získať vlastníckeho práva alebo iné právo k pozemku zmluvou, čím sa rozumejú najmä doklady o prebiehajúcich dedičských konaniach alebo iných konaniach pred súdmi alebo správnymi orgánmi.

Skutočnosť, že väčšina pléna vykladá napadnuté ustanovenia inak, neznamená, že

napadnuté ustanovenia sú nesúladne s ústavou či dodatkovým protokolom. Každý orgán aplikujúci právo (teda aj napadnuté ustanovenia) je povinný rešpektovať ústavný príkaz obsiahnutý v čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie všetkých zákonov musí byť v súlade s ústavou.

Na kontrolu ústavnej súladnosti uplatňovania napadnutých ustanovení sú však v prvom rade príslušné všeobecné súdy (čl. 142 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 2 ústavy), ktoré sú v tomto smere oprávnené preskúmať právoplatné rozhodnutia orgánov stavebného, či vyvlastňovacieho konania vo fair procese, ktorý namietanou úpravou nebol vôbec dotknutý. Preto možno uzavrieť, že pre samotnú existenciu tohto práva na súdnu ochranu nie je prekážkou aj prijímanie vyvlastňovacích zákonov vo verejnom záujme (porov. Brumarescu v. Rumunsko z 28. októbra 1999 a Papachelas v. Grécko z 25. marca 1999).

Z konštrukcie napadnutých ustanovení potom podľa môjho názoru vyplýva, že zákonodarca predpokladá súbežný priebeh dvoch právnych procesov (stavebného konania na strane jednej a vkladového alebo vyvlastňovacieho konania na strane druhej), každého vo vlastnom právnom rámci, pričom pripustil, aby stavebné konanie prebehlo ešte pred právoplatným skončením vkladového (záznamového) či vyvlastňovacieho konania, čo je u líniových stavieb nevyhnutné. To však neznamená, že k prevodu či prechodu vlastníckeho práva nedôjde najneskôr do začatia kolaudačného konania, takže opäť úvaha väčšiny pléna o nevyvlastnení či o vyvlastnení de facto, alebo výstavbe na pozemku bez titulu je arbitrárna. Vzhľadom na uvedené by podľa môjho názoru bolo možné uvažovať o protiústavnom faktickom stave len v prípade, ak by vo vzťahu ku konkrétnemu vlastníkovi v procese aplikácie týchto právnych noriem došlo k postupu podľa napadnutých ustanovení bez toho, aby súčasne došlo k iniciovaniu vyvlastňovacieho konania a jeho priebehu v zákonom ustanovenom právnom rámci. Takýto stav, ktorý by mohol nadobudnúť intenzitu protiústavnosti, však napadnuté ustanovenia v spojení (najmä) so stavebným zákonom neumožňujú a pri ich ústavne súladnom výklade ani nepredpokladajú.

K diskriminácii dotknutých vlastníkov (čl. 12 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy)

Najskôr treba väčšine pléna pripomenúť učebnicovú notoriету, že pozemky nie sú veci určené podľa druhu (genericky), ale sú vždy vecami individuálne (jednotlivo, špecificky) určenými. Individuálne rozlíšenie pozemkov teda môže vychádzať z viacerých typických vlastností pozemkov (druh, poloha, výmera, bonita pôdy, úrodnosť, stupeň zákonnej územnej ochrany, hospodárske využitie alebo iné), pričom nie je sporné, že práve takéto rozlíšenie pozemkov môže viesť (a aj vedie) k osobitným právnym úpravám upravujúcim ich užívanie a nakladanie s nimi.

Ak sa vychádza zo zásady, že nie každé nerovnaké zaobchádzanie so subjektmi (porov. nález ÚS ČSFR z 8. októbra 1992, sp. zn. PL. ÚS 22/92) možno kvalifikovať ako porušenie princípu rovnosti, teda ako protiprávnu diskrimináciu jedných subjektov v porovnaní so subjektmi inými, potom úsudku väčšiny pléna o porušení princípu rovnosti a diskriminácii v tom zmysle, že napadnuté ustanovenia vytvárajú ústavne neakceptovateľnú nerovnosť medzi vlastníkmi pozemkov, zjavne chýba rozumný základ, lebo výber pozemkov sa uskutočnil podľa objektivizovaných požiadaviek projektov a stavebnotechnických plánov pre daný typ líniových stavieb a žiadnym spôsobom nebol založený na totožnosti ani na žiadnom inom charakteristickom znaku podľa predpokladov čl. 12 ústavy či čl. 14 dohovoru.

Rozdiel spočívajúci v časovom rozlíšení vyvlastnenia a poskytnutia primeranej náhrady v kontexte špecifickej odlišnosti týchto pozemkov danej osobitnou polohou a celospoločenským významom vychádzajúcim z verejného záujmu na urýchlenej výstavbe diaľnic na nich nemožno tiež podľa môjho názoru považovať za rozporný s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.

K náhrade pri zavŕšení vyvlastňovacieho konania vždy totiž dôjde, a tak sa ňou aj kompenzujú obmedzenia spôsobené individuálnym vlastníkom pozemkov pred ich vyvlastnením. Dosiachnutie legitímneho cieľa nepočíta s návratom do pôvodného stavu, ale naopak s vyvlastnením pozemku, na ktorom bude diaľnica stáť. Potom zásah do pozemku pred jeho vyvlastnením z pohľadu vlastníka je primeraným spôsobom naplnenia legitímneho cieľa kompenzovaného vyššou než primeranou náhradou za vyvlastnenie. V tejto súvislosti považujem za dôležité poukázať tiež na účelový spôsob práce s právnymi názormi vyslovenými v iných rozhodnutiach v texte väčšinového stanoviska, ktoré sa

	<p>vyslovili v skutkovo absolútne odlišných prípadoch (ide napr. o rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 6 Sžo 150/2009 či rozhodnutie ESLP vo veci Sporong a spol. v. Švédsko ap.), takže neboli pre túto vec určujúce.</p> <p>K proporcionalite medzi cieľom a prostriedkami (čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy)</p> <p>Ústavou zakotvený princíp proporcionality teda pripúšťa zásah do základných práv a slobôd za predpokladu, že to ústava vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu alebo slobode umožňuje, takýto zásah sleduje legitímny ustanovený cieľ, miera tohto zásahu neprekračuje odôvodnené a rozumné hranice, pričom takýto zásah musí prihliadať na podstatu a zmysel obmedzovaného základného práva alebo slobody. Ústavodarcom použitý termín „musí dbať na ich podstatu a zmysel“ však nemožno vykladať tak, že „nesmie ísť o zásah do podstaty základného práva“. Pripustenie takéhoto pohľadu na vec v zmysle väčšinového rozhodnutia by totiž ad absurdum viedlo vo vzťahu k vlastníckemu právu k záveru, že vyvlastnenie, ktoré predstavuje „absolútny zásah do podstaty vlastníckeho práva“, nie je ústavne vôbec akceptovateľné, pričom takýto pohľad na vec je v priamom rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy či čl. 1 ods. 1 dohovoru.</p> <p>Ak sa vlastnícke právo konkrétneho vlastníka veci dostane do konfliktu s verejným záujmom, môže ísť o jeden z predpokladov pre vyvlastnenie (pozbavenie) či nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Konflikt verejného záujmu a súkromného záujmu sa v právnom štáte rieši požiadavkou na spravodlivú rovnováhu medzi nimi, v zmysle ktorej súkromný záujem nesmie byť neprímerane a nadmerne obmedzený kvôli verejnemu záujmu a naopak.</p> <p>Väčšina pléna síce problematiku konfliktu verejného záujmu so súkromným záujmom v odôvodnení nálezu načrtla, v ďalšom ho však poprela, keď dogmaticky zotrvala na princípe absolútnej prednosti súkromného záujmu. Tento názor však podľa môjho názoru ostro vybočuje z kontinentálnej právnej kultúry. Ani ústava a ani dohovor však vlastnícke právo neabsolutizujú v tom smere, že by vylučovali akékoľvek zásahy do tohto práva (porov. rozh. Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Pressos Compania Naviera S. A. a iní v. Belgicko z 20. novembra 1995 a pod.).</p> <p>Podľa môjho názoru v posudzovanom prípade nemôžu byť žiadne pochybnosti o danosti a preukaznosti verejného záujmu na urýchlenej výstavbe napadnutým zákonom určených trás diaľnic. Zodpovedať teda treba len otázku jeho spôsobilosti byť nadradený súkromnému záujmu dotknutých vlastníkov. Konštatujem, že zákonodarca neprekročil napadnutými ustanoveniami rozumný pomer proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom a zásah do vlastníckeho práva vo verejnom záujme je v prípade napadnutých ustanovení spôsobilý byť nadradený súkromnému záujmu dotknutých vlastníkov a takto aj primeraný sledovanému cieľu, čiže podľa môjho názoru predmetný zákon sa začleňuje do usporiadanej štruktúry právnych predpisov demokratického a právneho štátu. Navrhovateľ nepredložil také argumenty, ktoré by odôvodňovali záver, že napadnuté ustanovenia sú protiústavné, a preto návrhu nemalo byť vyhovené.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESEP a iných súdov</p>	<p>Ústavný súd SR: PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 15/06, PL. ÚS 6/04 Ústavný súd ČR: I. ÚS 198/95, PL. ÚS 24/04 Judikatúra ESEP: Belveder Alberghiera S.r.l. v. Taliansko (sťažnosť č. 31524/96, rozsudok z 30. mája 2000) Guiso-Gallisay v. Taliansko (sťažnosť č. 58858/00, rozsudok z 8. decembra 2005) Burghelea v. Rumunsko (sťažnosť č. 26985/03, rozsudok z 27. januára 2009) Vergu v. Rumunsko (sťažnosť č. 8209/06, rozsudok z 11. januára 2011) Iatridis v. Grécko (sťažnosť č. 31107/96, rozsudok z 25. marca 1999) Sundy Times v. Spojené kráľovstvo č. 1 (sťažnosť č. 6538/74, rozsudok z 26. apríla 1979) Hentrich v. Francúzsko (sťažnosť č. 13616/1988, rozsudok z 22. septembra 1994) Capital Bank AD v. Bulharsko (sťažnosť č. 49429/99, rozsudok z 24. novembra 2005)</p>

Iné uznesenia:

spisová značka	PL. ÚS 92/2011
sudca spravodajca	Ján Auxt
druh konania	čl. 136 ods. 3 disciplinárne konanie
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	uznesenie - vinný
dátum rozhodnutia	29. júna 2011
dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv	čl. 136 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky
skutkový stav a základné fakty	<p>Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 18. novembra 2010 doručený návrh ministerky spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 136 ods. 3 prvej vety Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) s poukazom na § 74e ods. 2 prvej vety a § 32 ods. 3 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“) na disciplinárne konanie proti predsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „predseda najvyššieho súdu“), pretože porušil povinnosti vyplývajúce z § 42 ods. 2 písm. a) zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdoch“) a z § 14 ods. 2 písm. a) v spojení s § 35d ods. 7 zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 502/2001 Z. z.“), a to tým, že ako kontrolovaný subjekt opakovane neumožnil v dňoch 29. júla 2010, 2. až 4. augusta 2010 auditorskej skupine Ministerstva financií Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo financií“) napriek riadne udelenému povereniu vykonať na najvyššom súde vládny audit zameraný na overenie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri hospodárení s verejnými prostriedkami a nakladaní s majetkom štátu. Predseda Najvyššieho súdu podaním z 3. augusta 2010 ministrovi financií oznámil, že nemôže akceptovať požiadavku na vykonanie vládneho auditu, pretože na jeho vykonanie na najvyššom súde nemá ministerstvo financií právomoc.</p> <p>Navrhovateľka sa domnievala, že predseda najvyššieho súdu sa dopustil závažného disciplinárneho previnenia podľa § 116 ods. 2 písm. c) zákona o sudcoch.</p>
ratio decidendi	<p>Ústavný súd vychádzal v danom prípade z princípov, ktoré považoval za relevantné už vo svojom predchádzajúcom rozhodnutí z 26. septembra 2007 vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 97/07. Ústavný súd konštatoval, že uplatnenie disciplinárnej zodpovednosti voči predsedovi najvyššieho súdu je konaním o ochrane ústavnosti. Otázka uplatnenia disciplinárnej zodpovednosti voči predsedovi najvyššieho súdu je nepochybne aj otázkou ústavnoprávnou, ktorá ide nad rámec výkladu a aplikácie zákonnej úpravy a bezprostredne súvisí s uplatňovaním základných princípov právneho štátu.</p> <p>Pri posúdení predmetnej veci teda nebolo možné neprihliadnuť na skutočnosť, že ústavodarca zveril ústavnému súdu disciplinárne konanie práve a len vo vzťahu k sudcom ústavného súdu, predsedovi a podpredsedom najvyššieho súdu a generálnemu prokurátorovi. Odlíšením režimu uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti voči predsedovi najvyššieho súdu od režimu, ktorému podliehajú sudcovia všeobecných súdov, ústavodarca jednoznačne vyjadril svoj úmysel priznať rozhodovaniu o disciplinárnom previnení predsedu najvyššieho súdu rozmer ochrany ústavnosti.</p> <p>V disciplinárnom konaní voči predsedovi najvyššieho súdu ústavný súd môže a musí chrániť ústavnosť v zásade dvoma spôsobmi: buď voči predsedovi najvyššieho súdu, ktorý sa svojim konaním dopustí takého disciplinárneho previnenia, ktoré svojou závažnosťou alebo svojimi účinkami smeruje voči ústavným normám, princípom a hodnotám, alebo naopak voči prípadom, v ktorých by voči nositeľovi verejnej funkcie tak zásadného ústavného významu mohla byť disciplinárna zodpovednosť vyvedená bez ohľadu na dopad, ktorý to vyvolá vo vzťahu k ústavným normám, princípom a hodnotám. Pri uplatňovaní disciplinárnej zodpovednosti voči predsedovi najvyššieho súdu ústavný súd musí zohľadniť predovšetkým ústavný princíp nezávislosti súdnej moci (čl. 141 ods. 1 ústavy), ako aj princíp nezávislosti sudcu (čl. 144 ods. 1 ústavy) a princíp del'by moci, ktoré sú limitované širšie než len gramatickým výkladom zákona.</p>

Ústavný súd musí venovať osobitnú pozornosť tomu, keď iná zo zložiek štátnej moci akýmkoľvek spôsobom zasahuje do vnútorných pomerov súdnej moci. Mimoriadna ostražitosť sa žiada práve vtedy, ak ide o postup, ktorý by mal naznačovať hierarchizáciu vzťahu medzi súdnou mocou na jednej strane a zákonodarnou, resp. výkonnou mocou na strane druhej práve v neprospech moci súdnej.

Predseda najvyššieho súdu je zároveň aj sudcom, ktorého nezávislosť je garantovaná čl. 144 ods. 1 ústavy. Toto jeho ústavné postavenie treba brať na zreteľ aj v prípadoch, ak plní úlohy týkajúce sa úsekov štátnej správy.

Jednou zo zásad, ktoré sú súčasťou princípu delby moci, je zásada samostatnosti moci, ktorá s istým zjednodušením znamená, že vo sfére vlastnej ústavnej a zákonnej pôsobnosti majú byť orgány tej-ktorej moci chránené pred akýmkoľvek priamymi či nepriamymi zásahmi zo strany orgánov inej zložky verejnej moci.

Ministerstvo financií ako ústredný orgán štátnej správy ani v zmysle ústavy a ani v zmysle zákonov, ktoré vykonávajú ustanovenia jej siedmej hlavy, nie je orgánom, ktorý by mohol a mal ašpirovať na postavenie subjektu, ktorý svojou kontrolnou či inou činnosťou bude regulovať alebo inak ovplyvňovať vnútorné pomery v justícii. To však neznamená, že by malo byť vylúčené z výkonu akejkoľvek kontrolnej činnosti aj v oblastiach spadajúcich do jeho autonómnej pôsobnosti, t. j. v oblastiach, v rámci ktorých dochádza k realizácii vlastného poslania uvedeného štátneho orgánu. Vonkajšia kontrola, kontrola subjektom, ktorý nie je súčasťou kontrolovaného systému, sa voči súdnej moci vzhľadom na jej nezávislosť môže uplatňovať iba obmedzene. V každom prípade musí mať nespochybniteľný právny základ, ako aj jednoznačne vymedzený rozsah. V danom prípade boli podľa názoru ústavného súdu uvedené kritériá splnené.

Podľa § 35a ods. 1 zákona č. 502/2001 Z. z. ministerstvo financií vykonáva vládny audit v ústrednom orgáne; v ústredných orgánoch, ktorými sú Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky a Slovenská informačná služba, vykonáva vládny audit ministerstvo financií za podmienok ustanovených v osobitných predpisoch.

Podľa § 2 ods. 2 písm. c) zákona č. 502/2001 Z. z. sa orgánom verejnej správy na účely tohto zákona rozumie subjekt sektora verejnej správy podľa osobitného predpisu (§ 3 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov) a právnická osoba, ktorej prostredníctvom sa poskytujú prostriedky Európskej únie.

Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z. z.“) subjektmi verejnej správy sú právnické osoby zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky (ďalej len „štatistický úrad“) podľa osobitného predpisu (§ 19 až § 21 zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov) a zaradené vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu, a to v ústrednej správe, v územnej samospráve a vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia.

Najvyšší súd je ako organizácia zapísaný v registri organizácií vedenom štatistickým úradom v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu, z čoho je nepochybné zrejmé a jednoznačné, že najvyšší súd je na rozpočtové účely subjektom verejnej správy a ako taký hospodári s verejnými prostriedkami. Register organizácií, kde je v rámci sektora verejnej správy uvedený aj najvyšší súd, je vedený štatistickým úradom aj v súlade s Nariadením Rady (ES) č. 2223/96 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v spoločenstve ako právne záväzným aktom Európskej únie. Zatriedenie organizácií do tohto registra štatistickým úradom má formalizovaný postup, kritériá upravené priamo citovaným nariadením a v praxi sa vykonáva na základe dôkladného posúdenia všetkých kritérií. Na základe zaradenia alebo nezaradenia do sektora verejnej správy nadobúdajú právnické osoby v členskom štáte na účely rozpočtovania, vykazovania a nakladania s verejnými prostriedkami status subjektu sektora verejnej správy alebo právnickej osoby mimo sektora verejnej správy.

Najvyšší súd ako subjekt sektora verejnej správy možno subsumovať pod definíciu orgánu verejnej správy podľa § 2 ods. 2 písm. c) zákona č. 502/2001 Z. z. Zároveň je najvyšší súd na účely zákona č. 502/2001 Z. z. v súlade s § 2 ods. 2 písm. p) tohto zákona taktiež ústredným orgánom, keďže spĺňa definíciu orgánu verejnej správy podľa § 2 ods. 2 písm. c) tohto zákona a zároveň spravuje kapitolu štátneho rozpočtu podľa § 9 ods. 1 písm. f) zákona č. 523/2004 Z. z. Sú teda splnené obe hmotnoprávne podmienky rozhodujúce pre zaradenie najvyššieho súdu medzi ústredné orgány definované zákonom

	<p>č. 502/2001 Z. z., hoci najvyšší súd je orgánom verejnej správy iba v tom, že je správcom kapitoly štátneho rozpočtu.</p> <p>Najvyšší súd je najvyšším orgánom súdnej moci v oblasti všeobecného súdnictva. Spôsob financovania najvyššieho súdu a postupy pri následnom overovaní jeho hospodárenia a nakladania s verejnými prostriedkami neovplyvňujú nezávislý výkon súdnictva najvyšším súdom v rámci jeho postavenia a pôsobnosti zakotvenej priamo ústavou a osobitnými zákonmi upravujúcimi jeho činnosť a ďalšie právomoci.</p> <p>Najvyšší súd ako právnická osoba hospodári s verejnými prostriedkami a pri realizácii tejto činnosti, ako aj pri zabezpečovaní bežnej prevádzky súdu nejde o výkon súdnej moci. Najvyšší súd má v tomto smere rovnaké postavenie ako ktorákoľvek iná právnická osoba, ktorá verejné prostriedky používa na zabezpečenie svojej činnosti. Tým, že sa najvyšší súd na účely zákona č. 502/2001 Z. z. považuje za orgán verejnej správy, nie je ohrozené ani ovplyvnené jeho nezávislé postavenie ako najvyššieho orgánu súdnej moci. Samotným výkonom vládneho auditu nemožno žiadnym spôsobom zasiahnuť do výkonu súdnej moci najvyššieho súdu, keďže predmetom vládneho auditu nie je overovanie výkonu súdnej moci, ale overenie a hodnotenie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri hospodárení s verejnými prostriedkami, efektívnosti a účinnosti finančného riadenia a ďalších skutočností ustanovených osobitnými predpismi v oblasti nakladania s majetkom štátu. V danom prípade sa malo overiť aj plnenie prijatých opatrení na nápravu nedostatkov zistených vládny auditom vykonaným v roku 2009 na najvyššom súde.</p> <p>Podľa názoru ústavného súdu celá dokumentácia súvisiaca s týmto disciplinárnym konaním, ako aj priebeh ústneho pojednávania potvrdili, že predseda najvyššieho súdu pri výkone funkcie orgánu riadenia a správy súdov svojím konaním porušil povinnosti podľa § 14 ods. 2 písm. a) v spojení s § 35d ods. 7 zákona č. 502/2001 Z. z. vytvoriť ministerstvu financií ako auditujúcemu orgánu podmienky na vykonanie vládneho auditu podľa poverenia ministra financií z 21. júla 2010 a zdržať sa konania, ktoré by mohlo ohroziť jeho začatie a riadny priebeh, a tiež porušil povinnosti pri výkone štátnej správy súdov podľa § 42 ods. 2 písm. a) zákona o súdoch, podľa ktorého je predseda súdu povinný vykonávať svoju funkciu svedomito, riadne a včas plniť svoje povinnosti orgánu riadenia a správy súdov, pretože v dňoch 29. júla 2010, 2. augusta 2010, 3. augusta 2010 a 4. augusta 2010 neumožnil auditorskej skupine ministerstva financií vykonať vládny audit na najvyššom súde, čo následne oznámil aj ministrovi financií.</p> <p>Predseda najvyššieho súdu JUDr. Š. H. je pri výkone svojej funkcie ako orgánu riadenia a správy súdov v zmysle ustanovenia § 115 zákona o sudcoch disciplinárne zodpovedný za porušenie už uvedených povinností pri výkone štátnej správy súdu podľa osobitných právnych predpisov (hoci všeobecné súdy zrušením rozhodnutie ministra financií u uložení pokuty najvyššiemu súdu v správnom súdnictve majú na danú vec iný právny názor). Podľa ústavného súdu je nepochybné, že uvedeným opísaným konaním porušil JUDr. Š. H. povinnosti vyplývajúce mu z funkcie predsedu najvyššieho súdu ako vrcholného súdneho funkcionára v zmysle § 42 ods. 2 písm. a) zákona o súdoch, čím sa dopustil závažného disciplinárneho previnenia podľa § 116 ods. 2 písm. c) zákona o sudcoch. Ústavný súd preto predsedu najvyššieho súdu uznal vinným zo závažného disciplinárneho konania a uložil mu disciplinárne opatrenie podľa § 117 ods. 5 písm. b) tohto zákona, a to zníženie funkčného platu o 70 % na obdobie jedného roka.</p> <p>Vzhľadom na to, že ústavný súd v predmetnej veci podľa § 32 ods. 3 zákona o ústavnom súde hlasoval tajne, neboli k tomuto rozhodnutiu pripojené odlišné stanoviská.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESEP a iných súdov</p>	<p>PL. ÚS 97/07</p>

<p>spisová značka</p>	<p>PL. ÚS 95/2011</p>
<p>sudca spravodajca</p>	<p>Peter Brňák</p>
<p>druh konania</p>	<p>čl. 125 konanie o súlade právnych predpisov</p>
<p>druh rozhodnutia a spôsob vybavenia</p>	<p>uznesenie o prijatí na ďalšie konanie; uznesenie o pozastavení účinnosti;</p>

dátum rozhodnutia	15. júna 2011
dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv	čl. 1 ods. 1 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky
skutkový stav a základné fakty	<p>Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 30. mája 2011 doručený návrh prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade ustanovení Čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8), bodu 5 (§110 ods. 2), bodu 8 (§115 ods. 1), bodu 10 (§ 123 ods. 3) a bodu 11 (§ 124 ods. 2), Čl. II (§ 37 ods. 1) a Čl. III (§ 8 ods. 2) zákona č. 153/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“), s čl. 1 ods. 1 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len ústava“) a o pozastavení účinnosti ustanovení Čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8), bodu 10 (§ 123 ods. 3) a bodu 11 (§ 124 ods. 2) napadnutých ustanovení.</p> <p>Navrhovateľ odôvodnil svoj návrh s poukazom na to, že napadnutými ustanoveniami bola ústavne nekonformným spôsobom zrušená predchádzajúca obligatórna tajná voľba predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, kandidátov na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, kandidáta na vymenovanie za generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej aj „generálny prokurátor“) a predsedu a členov Dozornej rady Fondu národného majetku Slovenskej republiky. V tejto súvislosti navrhovateľ poukázal na (i) ústavný význam tajného hlasovania o uvedených verejných funkcionároch (z pohľadu ich nezávislosti, ochrany ústavnosti a slobodnej politickej súťaže), (ii) zákaz retroaktivity právnych noriem, princíp právnej istoty a zmenu pravidiel počas hry a (iii) neexistenciu legitímneho dôvodu na zákonnú zmenu tajnej voľby „<i>počas procesu voľby generálneho prokurátora</i>“.</p> <p>Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých zákonných ustanovení navrhovateľ odôvodnil skutočnosťou, <i>«že v prípade aplikácie predmetnej zákonnej úpravy hrozí nebezpečenstvo vzniku vážneho nenapraviteľného následku. Je dôvodný predpoklad, že Národná rada Slovenskej republiky pristúpi v najbližšom čase k verejnej voľbe kandidáta na generálneho prokurátora, postupujúc v súlade s protiústavnou zákonnou právnou úpravou. Generálny prokurátor by tak bol zvolený postupom podľa zákona, ktorý by na základe tohto návrhu mohol byť nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky deklarovaný za rozporný s ústavou. Legitimita verejnej voľby by tak bola spochybnená. Náprava vzniknutej situácie by nebola možná, vzhľadom na trvanie funkcie generálneho prokurátora, ako aj vzhľadom na skutočnosť, že návrat vzniknutej situácie „do pôvodného stavu“ neprichádza d úvahy.»</i></p>
ratio decidendi	<p>K námietke, že bol tento návrh podaný zjavne neoprávnenou osobou, prvým námestníkom generálneho prokurátora, ústavný súd uviedol, že čl. 130 ods. 1 písm. e) ústavy je súčasťou prvého oddielu siedmej hlavy ústavy s nadpisom „Ústavný súd Slovenskej republiky“ a vyjadruje ústavnoprocenčné pravidlá v konaní pred ústavným súdom, a teda nevymedzuje/neurčuje ústavnú právomoc generálneho prokurátora Slovenskej republiky. Vychádzajúc z obsahu čl. 151 ústavy v spojení s §9 ods. 1 písm. a) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov je podľa názoru ústavného súdu v čase, kedy ešte nie je vymenovaný generálny prokurátor, prvý námestník generálneho prokurátora osobou oprávnenou podať návrh podľa čl. 125 ústavy.</p> <p>Ústavný súd návrh na neverejnom zasadnutí pléna návrh predbežne prerokoval a dospel k záveru, že spĺňa všetky ústavou a zákonom o ústavnom súde predpísané predpoklady a prijal návrh na ďalšie konanie.</p> <p>Podľa názoru Ústavného súdu boli tiež splnené podmienky na pozastavenie účinnosti uvedených napadnutých ustanovení [s výnimkou bodu 11 (§ 124 ods. 2), ktorý nie je reálne v hre], a to vzhľadom na ostatný stav procesu voľby generálneho prokurátora na pôde Národnej rady Slovenskej republiky po nadobudnutí účinnosti napadnutých ustanovení; tieto nadobudli účinnosť 26. mája 2011 (navrhovateľ doručil návrh ústavnému súdu 30. mája 2011). Predseda Národnej rady Slovenskej republiky svojím rozhodnutím z 1. júna 2011 určil nový termín na podávania kandidátov na vymenovanie za generálneho prokurátora Slovenskej republiky „<i>do 10. júna 2011 do 20.00 hodiny</i>“. V rámci tejto novej (v poradí ďalšej) voľby sa má postupovať už podľa (aj) napadnutých ustanovení, nesúlad ktorých navrhovateľ namieta v konaní pred ústavným súdom. Navrhovateľovi bolo potrebné dať podľa ústavného súdu za pravdu, že nový kandidát na generálneho prokurátora by tak mohol byť zvolený postupom podľa napadnutých ustanovení zákona, ktorých ústavný prieskum ústavný súd pripustil, pričom nemožno</p>

vylúčiť ani vyslovenie nesúlady napadnutých ustanovení s ústavou. Za takejto situácie (ak by bol kandidát na generálneho prokurátora zvolený vo verejnej voľbe) by ústavný súd plnil úlohu ochrancu ústavnosti iba iluzórne, hoci mal možnosť tomu postupom podľa čl. 125 ods. 2 ústavy zabrániť. Ak by ústavný súd nepozastavil účinnosť napadnutých ustanovení, vzniknutý následok z pohľadu „de lege lata“ by bol/mohol byť nenapraviteľný. V neposlednom rade ústavný súd dodal, že predseda národnej rady mal v čase určenia termínu na podávanie kandidátov na vymenovanie generálneho prokurátora nepochybne vedomosť o doručení tohto návrhu ústavnému súdu. Ústavný súd preto rozhodol o pozastavení účinnosti Čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8) a bodu 10 (§ 123 ods. 3) zákona č. 153/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov.

Rozhodnutie o pozastavení účinnosti uvedených ustanovení sa stane všeobecne záväzným (právoplatným) dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Právoplatnosťou rozhodnutia o pozastavení účinnosti sa neobnovuje platnosť prechádzajúcej právnej úpravy, keďže pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení nedochádza aj k strate ich platnosti.

Odlíšne stanovisko sudcu JUDr. Ladislava Orosza a sudcu JUDr. Juraja Horvátha

1. K výroku namietaného uznesenia o prijatí návrhu na ďalšie konanie

Po preskúmaní návrhu navrhovateľa sme dospeli k právnemu názoru, že napadnuté ustanovenia novely zákona o rokovacom poriadku národnej rady sú celkom zjavne v súlade s označenými ustanoveniami ústavy. Určité výhrady možno mať len k dôvodom a okolnostiam, za ktorých došlo k schváleniu napadnutej novely zákona o rokovacom poriadku národnej rady; tieto výhrady majú ale v zásade mimoprávny charakter, resp. nemajú takú ústavnú relevanciu, že by len na ich základe bolo možné reálne dospieť k záveru o ich nesúlade s označenými ustanoveniami ústavy.

2. K výroku namietaného uznesenia o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení novely zákona o rokovacom poriadku národnej rady

Z textu uznesenia vyplynulo, že v zásade jediným dôvodom pozastavenia účinnosti napadnutých ustanovení zákona o rokovacom poriadku národnej rady je podľa záveru väčšiny pléna ústavného súdu „hrozba“, že by kandidát na funkciu generálneho prokurátora mohol byť v čase do meritórneho rozhodnutia ústavného súdu o návrhu prvého námestníka generálneho prokurátora zvolený národnou radou vo verejnej voľbe. Vzhľadom na skutočnosť, že aj verejná voľba kandidáta na funkciu generálneho prokurátora je podľa nášho názoru ústavne konformná, tak už z povahy vecí sme nemohli súhlasiť s rozhodnutím o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení zákona o rokovacom poriadku národnej rady, a to viac, že k uplatňovaniu právomocí podľa čl. 125 ods. 2 ústavy, t. j. k pozastavovaniu účinnosti napadnutých právnych predpisov by mal ústavný súd aj podľa svojej doterajšej ustálenej judikatúry pristupovať len „... celkom výnimočne“ (PL. ÚS 13/09).

S právnym záverom, že: „Rozhodnutie o pozastavení účinnosti ustanovení uvedených v bode 2 výroku sa stane všeobecne záväzným (právoplatným) dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Právoplatnosťou rozhodnutia o pozastavení účinnosti sa neobnovuje platnosť predchádzajúcej právnej úpravy, keďže pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení nedochádza aj k strate ich platnosti, ktorá je *conditio sine qua non* obnovenia platnosti skoršieho (derogovaného) právneho predpisu, resp. jeho časti“ sa stotožňujeme. Uplatnenie tohto právneho záveru vo vzťahu k napadnutým ustanoveniam zákona o rokovacom poriadku národnej rady znamená, že po publikovaní namietaného uznesenia ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“) nebude možné zvoliť kandidáta na funkciu generálneho prokurátora nielen tajnou voľbou, ale ani verejnou voľbou, ktorú prvý námestník generálneho prokurátora vo svojom návrhu žiadnym spôsobom nenamieta. Za daných okolností sa tak môže pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení zákona o rokovacom poriadku národnej rady vytvoriť aj na dlhšie obdobie (až do meritórneho rozhodnutia ústavného súdu o návrhu) stav, keď v čele generálnej prokuratúry bude jej prvý námestník, ktorý nedisponuje demokratickou ústavnou legitimitou a navyše v tomto konaní je v postavení navrhovateľa, t. j. on sám svojím návrhom na začatie konania pred ústavným súdom vytvára nepriamo priestor pre svoje aj dlhodobejšie pôsobenie v čele

sústavy orgánov prokuratúry. Vytvorenie takejto situácie nepovažujeme z hľadiska potreby zabezpečiť v čo najkratšom čase podmienky na príslušnými ústavnými orgánmi (národnou radou a prezidentom) legitimovaný výkon funkcie generálneho prokurátora za akceptovateľný. Na tom nič nemení skutočnosť, že z formálno-právneho hľadiska by mohla národná rada v čase do publikovania namietaného uznesenia ústavného súdu v zbierke zákonov zvoliť kandidáta na funkciu generálneho prokurátora (aj) tajnou voľbou, voči ktorej v čase rozhodovania ústavného súdu o tomto uznesení nemal žiadne výhrady nielen prvý námestník generálneho prokurátora, ale ani žiaden iný subjekt, ktorý má ústavne relevantnú možnosť ovplyvniť proces kreovania nového generálneho prokurátora.

Odlíšne stanovisko sudcov JUDr. Jána Lubyho a JUDr. Lajosa Meszárosa

1. K ústavnoprávny názorom týkajúcim sa aktívnej legitimácie prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“).

Ústavno-politický, diskrečný charakter aktívnej legitimácie generálneho prokurátora podať návrh na začatie abstraktného prieskumu spolu s absenciou adekvátnej ústavnej legitimity pri ustanovení prvého námestníka generálneho prokurátora a absenciou explicitnej úpravy prenosu danej kompetencie na inú autoritu s tým, že kompetencia podať návrh na začatie abstraktného prieskumu patrí exkluzívne generálnemu prokurátorovi priamo podľa ústavného textu, v zásade spôsobujú, že prvého námestníka generálneho prokurátora nemožno považovať za autoritu aktívne legitimovanú na začatie konania podľa čl. 125 ústavy.

Aktívna legitimácia (standing) generálneho prokurátora podať podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) ústavy návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov je kompetenciou ústavného typu, v rámci ktorej generálny prokurátor realizuje svoju úvahu. Prokuratúra na čele s generálnym prokurátorom zabezpečuje najmä riadny výkon verejnej žaloby (obžaloby) a ďalšie, netrestné právomoci. Zvlášť pri verejnej žalobe, kde platí princíp legality, je nadmieru zreteľná nutnosť zabezpečiť permanentnú činnosť prokuratúry. Z tohto pohľadu je nevyhnutné, aby počas neustanovenia generálneho prokurátora ho v plnom rozsahu zastupoval jeho prvý námestník. Zabezpečenie riadnej správy prokuratúry dovnútra, ako aj vykonávanie zákonných kompetencií voči iným štátnym orgánom počas neustanovenia generálneho prokurátora možno na účely kontrastu medzi pozíciou generálneho prokurátora a pozíciou zastupujúceho prvého námestníka generálneho prokuratúra vnímať ako činnosť administratívneho charakteru.

Niečo iné je však aktívna legitimácia generálneho prokurátora. Len generálny prokurátor musí osobne nadobudnúť presvedčenie o ústavnej nesúlادnosti právnych predpisov a podať návrh s možným dôsledkom vyhlásenia zákona ako nesúlادného s ústavou.

Generálny prokurátor má veľmi silnú legitimitu spočívajúcu v tom, že ho na návrh Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vymenúva prezident Slovenskej republiky [ďalej len „prezident“ (čl. 150 ústavy)]. Oproti tomu prvý námestník je vymenúvaný a odvolávaný samotným generálnym prokurátorom (§ 9 ods. 3 zákona o prokuratúre), teda v rámci organizácie prokuratúry a mimo rámec vzťahov medzi ústavnými orgánmi.

Ochrana ľudských práv jednotlivcov, ktorá je jadrom súdnej kontroly ústavnosti a musí byť zabezpečovaná permanentne, nie je ohrozená, ak prokuratúra dočasne nemá prístup k abstraktnej kontrole prostredníctvom generálneho prokurátora, pretože sa realizuje aj prostredníctvom iných subjektov aktívne legitimovaných.

Z uvedených dôvodov zastávame názor, že návrh prvého námestníka generálnej prokuratúry mal byť v danom prípade odmietnutý ako podaný zjavne neoprávnenou osobou.

2. K časti uznesenia č. k. PL. ÚS 95/2011-15, ktorým bola pozastavená účinnosť niektorých napadnutých ustanovení.

V predmetnom rozhodnutí sa uvádza, že právoplatnosťou rozhodnutia o pozastavení účinnosti sa neobnovuje platnosť predchádzajúcej právnej úpravy, keďže pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení nedochádza aj k strate ich platnosti, ktorá je *conditio sine qua non* obnovenia platnosti skoršieho (derogovaného) právneho predpisu, resp. jeho časti.

Väčšina pléna tým veľmi zložito prezentuje názor, že § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde sa neaplikuje na inštitút pozastavenia účinnosti. Ustanovenie § 41a ods. 3 uvedeného zákona sa uplatňuje len vtedy, ak meritórnym nálezom dôjde k strate platnosti právneho

	<p>predpisu, a keďže podľa väčšiny pléna pri pozastavení účinnosti k tomu nedochádza, nemôže dochádzať ani k obnoveniu predchádzajúcich právnych predpisov. Inými slovami, ak absentujú explicitné ustanovenia pre obnovu predchádzajúcich ustanovení pri pozastavení účinnosti, tak na rozdiel od meritórneho rozhodnutia, pri pozastavení k obnove derogovanej úpravy nedochádza. Z toho podľa väčšiny pléna vyplýva, že pozastaviť možno len ustanovenia, ktoré takpovediac pridávajú novú právnu úpravu a nenadväzujú na dovedajúcu úpravu; ale nemožno pozastaviť meniacu – nadväzujúcu právnu úpravu s účinkami obnovy, resp. pri pozastavení „meniacej“ úpravy dochádza k „zamrznutiu“ právnej úpravy do meritórneho rozhodnutia ústavného súdu.</p> <p>Inštitút pozastavenia má základ priamo v ústave (čl. 125 ods. 2), čo dáva legitimitu aj obnoveniu predošlej právnej úpravy. Samozrejme, takáto predchádzajúca úprava by nemala byť menej priaznivá v zmysle ochrany ľudských práv. Zo samotnej podstaty pozastavenia teda môže niekedy vyplývať obnova predchádzajúcich ustanovení, a to na základe analógie s § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde.</p> <p>Vzhľadom na uvedené sme toho názoru, že ústavný súd v danej veci neprispel k súdnej ochrane ústavnosti, ak vykladal účinky pozastavenia tým spôsobom, že mohlo dôjsť k zabráneniu parlamentu, aby vykonával riadne a kontinuálne svoje právomoci.</p> <p>Z hľadiska obsahu návrhu a z hľadiska praktického sme presvedčení, že je to verejná voľba, ktorá je buď ústavne súladná, alebo nie – tertium non datur. Ústavnosť tajnej voľby tak stojí úplne mimo predmet konania. Ak teda ústavný súd nechcel ustúpiť z koncepcie neobnovenia predchádzajúcich ustanovení pri pozastavení účinnosti, tak mohol buď pozastaviť účinnosť len ustanovení čl. I bodu 10 a 11 zákona č. 153/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov a zároveň nepozastaviť účinnosť § 39 ods. 8 zákona o rokovacom poriadku alebo interpretatívnym výrokom uviesť, že tajná voľba v danom prípade nie je predmetom ústavného prieskumu. Týmto spôsobom by bola ponechaná parlamentu prípadná možnosť riadne vykonávať svoje ústavné povinnosti podľa jeho vlastnej vôle. Interpretatívnym výrokom podľa nášho názoru ústavný súd nevstupuje do pozície „prepisovača“ práva či nebudaj na „pôdu“ zákonodarcu, ale naopak, v záujme právnej istoty zabezpečuje také účinky rozhodnutia, ktoré by nemuseli jednoznačne vyplývať z klasického výroku.</p> <p>Vzhľadom na uvedené skutočnosti podľa nášho presvedčenia predmetný návrh nemal byť prijatý na ďalšie konanie, a rovnako tak nemalo byť ani vyhovené návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení daného zákona s možnými účinkami iracionálneho zablokovania nielen napadnutej verejnej voľby, ale aj tajnej voľby generálneho prokurátora, pričom z ústavnoprávneho hľadiska by tým mohol byť zamedzený kontinuálny výkon štátnej moci.</p>
použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EStP a iných súdov	***

spisová značka	PL. ÚS 100/2011 PL. ÚS 95/2011
sudca spravodajca	Peter Brňák
druh konania	čl. 125 konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	uznesenie o prijatí na ďalšie konanie; uznesenie o spojení vecí; uznesenie o zrušení uznesenia PL. ÚS 95/2011 z 15. júna 2011 v časti o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení
dátum rozhodnutia	29. júna 2011
dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv	čl. 1 ods. 1 čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky
skutkový stav a základné fakty	Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 15. júna 2011 doručený návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8), bodu 5

	<p>(§ 110 ods. 2), bodu 8 (§ 115 ods. 1), bodu 10 (§ 123 ods. 3) a bod 11 (§ 124 ods. 2), čl. II (§ 37 ods. 1) a čl. III (§ 8 ods. 2) zákona č. 153/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovaacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“), s čl. 1 ods. 1 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a o pozastavení účinnosti ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8), bodu 10 (§ 123 ods. 3) a bodu 11 (§ 124 ods. 2) napadnutých ustanovení.</p> <p>Navrhovateľ odôvodňuje návrh s poukazom na to, že napadnutými ustanoveniami bola ústavne nekonformným spôsobom zrušená predchádzajúca obligatórna tajná voľba predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, kandidátov na sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, kandidáta na vymenovanie za generálneho prokurátora Slovenskej republiky a predsedu a členov dozornej Fondu národného majetku Slovenskej republiky. V tejto súvislosti navrhovateľ poukázal na (i) ústavný význam tajného hlasovania o uvedených verejných funkcionároch (z pohľadu ich nezávislosti, ochrany ústavnosti a slobodnej politickej súťaže, pozn.), (ii) zákaz retroaktivity právnych noriem, princíp právnej istoty a zmenu pravidiel počas hry a (iii) neexistenciu legitímneho dôvodu na zákonnú zmenu tajnej voľby „počas procesu voľby generálneho prokurátora“.</p>
<p>ratio decidendi</p>	<p>Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu a dospel k názoru, že návrh spĺňa všetky ústavou a zákonom o ústavnom súde predpísané predpoklady a prijal ho na ďalšie konanie.</p> <p>Ústavný súd zároveň zistil, že ide o návrh obsahovo identický s návrhom prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „návrh generálneho prokurátora“) na začatie konania o súlade ustanovení, ktorý bol ústavnému súdu doručený 30. mája 2011 a ktorý bol prijatý na ďalšie konanie uznesením ústavného súdu č. k. PL. ÚS 95/2011-15 z 15. júna 2011. Zároveň bola pozastavená účinnosť ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8) a bodu 10 (§ 123 ods. 3) zákona č. 153/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovaacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov.</p> <p>Zákon o ústavnom súde nemá ustanovenie, ktoré umožňuje spojenie vecí, a preto v súlade s citovanými ustanoveniami je potrebné v konaní o súlade právnych predpisov použiť na prípadné spojenie vecí primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku. So zreteľom na obsah oboch návrhov, ich právnu a skutkovú súvislosť/totožnosť ústavný súd rozhodol o spojení vecí vedenej pod spis. zn. PL. ÚS 95/2011 s vecou vedenou pod sp. zn. PL. ÚS 100/2011, s tým, že spojená vec sa bude viesť pod sp. zn. PL. ÚS 95/2011.</p> <p>Uznesením č. k. PL. ÚS 95/2011-15 z 15. júna 2011 v jeho výroku v bode 2 ústavný súd pozastavil účinnosť ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8) a bodu 10 (§ 123 ods. 3) zákona č. 153/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovaacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov.</p> <p>Nosným dôvodom (ratio decidendi) rozhodnutia o pozastavení účinnosti niektorých napadnutých ustanovení bola skutočnosť, že ak by bol kandidát na generálneho prokurátora Slovenskej republiky zvolený Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) 17. júna 2011 (tento termín prezentovaný predsedom národnej rady bol ústavnému súdu v čase jeho rozhodovania známy, pozn.) vo verejnej voľbe, čo v rozumnej miere nebolo možné vylúčiť, potom by bol vecný prieskum napadnutých ustanovení po prijatí návrhu na ďalšie konanie len iluzórny a vzniknuté následky z pohľadu „de lege lata“ by boli/mohli byť nenapraviteľné.</p> <p>Z webovej stránky národnej rady (http://www.nrsr.sk/) ústavný súd zistil, že na 19. schôdzi národnej rady konanej dňa 17. júna 2011 bol v tajnej voľbe zvolený za kandidáta na vymenovanie za generálneho prokurátora Slovenskej republiky Jozef Čentéš. Na voľbe sa zúčastnilo 80 poslancov národnej rady, z ktorých za Jozefa Čentéša hlasovalo 79 poslancov (1 poslanec sa zdržal hlasovania). Následne národná rada uznesením č. 499 zo 17. júna 2011 navrhla prezidentovi Slovenskej republiky vymenovať za generálneho prokurátora Slovenskej republiky zvoleného kandidáta.</p> <p>Vychádzajúc z nosných dôvodov rozhodnutia o pozastavení účinnosti niektorých napadnutých ustanovení a spôsobu hlasovania o voľbe kandidáta na vymenovanie za generálneho prokurátora Slovenskej republiky uskutočneného 17. júna 2011 na 19.</p>

schôdzi národnej rady a uprednostňujúc materiálny prístup k ochrane ústavnosti ústavný súd konštatoval, že uskutočnením tajnej voľby dňa 17. júna 2011 pominuli dôvody, pre ktoré bolo toto rozhodnutie prijaté a ani v súčasnosti neexistujú iné, ktoré by signalizovali realnosť alebo aspoň potencionálnosť ohrozenia základných práv a slobôd, značných hospodárskych škôd či iný nenapraviteľný následok. Ústavný súd preto zrušil svoje uznesenie č. k. PL. ÚS 95/2011-15 z 15. júna 2011 v časti, v ktorej pozastavil účinnosť ustanovení čl. I bodu 3 (§ 39 ods. 8) a bod 10 (§ 123 ods. 3) zákona č. 153/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene niektorých zákonov.

Odlíšne stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej

S rozhodnutím väčšiny pléna ústavného súdu v bode 3. výrokovej časti uznesenia ústavného súdu o zrušení uznesenia č.k. PL. ÚS 95/2011 z 15. júna 2011 týkajúcej sa pozastavenia účinnosti niektorých napadnutých ustanovení novely zákona o rokovacom poriadku národnej rady upravujúcich spôsob hlasovania o voľbe kandidáta na vymenovanie za generálneho prokurátora nesúhlasím z týchto dôvodov:

Väčšina pléna podľa môjho názoru nezohľadnila v dostatočnej miere fakt, že procesným právnym rámcom pre vykonanie voľby národnou radou 17. júna 2011 boli práve napadnuté ustanovenia novely zákona o rokovacom poriadku národnej rady, ktorých ústavná konformita bola návrhom prvého námestníka generálneho prokurátora ako aj následným návrhom navrhovateľa (skupiny poslancov) spochybnená a účinnosť ktorých bola uznesením ústavného súdu č. k. PL. ÚS 95/2011-15 z 15. júna 2011 pozastavená. Národná rada síce „stihla“ voľbu vykonať skôr ako sa rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení stalo všeobecne záväzným (pred jeho uverejnením v Zbierke zákonov) jej postup však smeroval skôr k obídeniu rozhodnutia ústavného súdu než k naplneniu zásady vzájomného rešpektovania sa a spolupráce štátnych orgánov vrátane a najmä ústavných orgánov.

Účelom rozhodnutia ústavného súdu z 15. júna 2011 o pozastavení účinnosti niektorých napadnutých ustanovení novely zákona o rokovacom poriadku národnej rady bolo iba zaistiť, aby rozhodovanie ústavného súdu o merite veci nemalo iba „akademický význam“ a ním poskytovaná ústavná ochrana iba iluzórny charakter. Malo predísť prípadnému následnému spochybneniu ústavnej konformity voľby generálneho prokurátora, ktoré by malo nevyhnutne za následok spochybnenie legitimity konkrétneho zvoleného kandidáta. V uvedených súvislostiach mi nedá nepodotknúť, že ústavný súd situáciu okolo voľby generálneho prokurátora a s ňou súvisiace zmeny právnej úpravy nevyvolal a ani vyvolať nemohol. Až do momentu podania návrhov na začatie konania o súlade napadnutých ustanovení novely zákona o rokovacom poriadku národnej rady išlo o „procesy plne pod kontrolou“ národnej rady.

Podaním návrhov prvého námestníka generálneho prokurátora a navrhovateľa (skupiny poslancov) však bola legitímne nastolená otázka ústavnej súladnosti napadnutých ustanovení novely zákona o rokovacom poriadku národnej rady, pričom ústavný súd sa z dôvodov uvedených v predchádzajúcom bode rozhodol účinnosť niektorých z nich, týkajúcich sa spôsobu voľby kandidáta na vymenovanie na funkciu generálneho prokurátora, pozastaviť. Národná rada, poznajúc rozhodnutie ústavného súdu zvolila postup, v rámci ktorého napadnuté ustanovenia aplikovala.

Väčšina pléna ústavného súdu na danú situáciu zareagovala rozhodnutím o zrušení pozastavenia účinnosti dotknutých ustanovení zákona o rokovacom poriadku národnej rady s odôvodnením, že bola zvolená alternatíva tajnej voľby. V posudzovanom prípade však nejde iba o izolované posudzovanie ústavnosti verejnej voľby ale aj o otázku, či právna úprava umožňujúca nepredvídane a bez akéhokoľvek obmedzenia z hľadiska stanovenia relevantných dôvodov (aj z dôvodov, ktoré môžu mať „zákulisný“ charakter a spôsobom, ktorý môže byť v rozpore so zásadou rovnosti šancí kandidátov uchádzať sa o verejnú funkciu) meniť pravidlá volebného procesu takpovediac „počas hry“ uznesením o zmene verejnej voľby na tajnú a prípadne aj naopak (rozhodnutím o zrušení takého uznesenia), teda či takáto právna úprava zodpovedá ústavným požiadavkám kladeným na demokratickú volebnú procedúru v rámci ktorej má úspešný kandidát získať demokratickú legitimitáciu na výkon ústavnej funkcie generálneho prokurátora, ktorý má byť nestranný a apolitický.

Za daných okolností sa rozhodnutie väčšiny pléna podľa môjho názoru dostáva do

	<p>rozporu s cieľom zaistiť účinnú ochranu ústavnosti, ktorý sa uznesením z 15. júna 2011 o pozastavení účinnosti dotknutých ustanovení sledoval. Rozhodnutie z 29. júna 2011 o zrušení pozastavenia účinnosti dotknutých ustanovení novely zákona o rokovacom poriadku národnej rady a najmä spôsob jeho odôvodnenia navyše prejedikuje rozhodnutie pléna ústavného súdu vo veci samej bez toho, aby bol ústavný súlad napadnutých ustanovení riadne posúdený zo všetkých relevantných hľadísk v konaní o merite veci a implicitne prejedikuje ústavnosť voľby vykonanej národnou radou 17. júna 2011 v súvislosti s aplikáciou napadnutých ustanovení, čím v konečnom dôsledku prejedikuje aj zjavnú neopodstatnenosť akejkoľvek ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy, ktorá by hypoteticky mohla byť v lehote dvoch mesiacov v súvislosti s aplikáciou napadnutých ustanovení národnou radou podaná. Napokon ani samotný fakt, že ústavný súd zrušil svoje predchádzajúce uznesenie o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení z 15. júna 2011 skôr ako bolo uverejnené v Zbierke zákonov neprispel k vytvoreniu prostredia právnej istoty v danej veci, skôr naopak.</p> <p>Na základe uvedených skutočností sa nestotožňujem s rozhodnutím väčšiny pléna z 29. júna 2011 o zrušení pozastavenia účinnosti dotknutých ustanovení novely zákona o rokovacom poriadku národnej rady. Adekvátnou reakciou ústavného súdu na postup národnej rady v súvislosti s voľbou generálneho prokurátora vykonanou 17. júna 2011 malo byť podľa môjho názoru ponechanie rozhodnutia z 15. júna 2011 o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení v platnosti a urýchlené prerokovanie oboch návrhov spojených na spoločné konanie v merite veci.</p> <p>Odlišné stanovisko sudcu Milana Ealíka</p> <p>1. Ústavný súd rezignoval na svoju povinnosť chrániť ústavnosť podľa čl. 124 ústavy, keď rozhodnutie Národnej rady Slovenskej republiky zo 17. júna 2011 ako prostriedok, resp. trik slúžiaci na nerešpektovanie rozhodnutia ústavného súdu z 15. júna 2011, aproboval a uznal za relevantný dôvod na zrušenie posudzovania účinnosti vymedzeného ustanovenia a</p> <p>2. odmietol rozhodnúť (vecne či procesne) o návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti napadnutých zákonných ustanovení týkajúcich sa voľby generálneho prokurátora v súvislosti s prijatím návrhu o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, hoci mu to ustanovenie § 38 ods. 2 in fine zákona o ústavnom súde výslovne ukladá.</p> <p>3. Z týchto dôvodov nepovažujem väčšinové stanovisko pléna ústavného súdu za akceptovateľné.</p>
<p>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESEP a iných súdov</p>	<p>***</p>

Spracovala : Mgr. Martina Buchová

Upozornenie :

Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.