



ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Hlavná 110, 042 65 Košice 1

P. O. Box E – 35

PREHEAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie I./2017
Plénium

Nález:

spisová značka	PL. ÚS 42/2015
populárny názov	Tepelná energetika
sudca spravodajca	Peter Brňák
druh konania	konanie o súlade právnych predpisov
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	Nález - Nález
dátum rozhodnutia	12.10.2016
dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv	Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 2 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 3 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 4
analytická právna veta	Verejný záujem na obmedzení vlastníckeho práva nemôže a nesmie byť nadradený ochrane vlastníkov. Výstavbu rozvodov tepla treba pokladať za nútené obmedzenie vlastníkov na dlhý, hoci vopred presne neurčiteľný čas. V období, keď nútené obmedzenie vlastníkov v dôsledku existencie právnej povinnosti stpieť vedenie rozvodov cez svoju nehnuteľnosť trvá, v dôsledku pôsobenia ekonomických zákonitostí dochádza k pohybu vo výške plnenia. Jednorazová náhrada poskytnutá vlastníkom za ich obmedzenie nemá (a priori nemôže mať) povahu primeranej náhrady za obmedzenie, ktorému sú podľa zákona podrobení. Fázu úsilia o získanie majetku nemožno podriaďiť pod ochranu vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy.
skutkový stav a základné fakty	Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 29. júna 2015 doručený návrh skupiny 48 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov národnej rady“ alebo „navrhovateľa“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) o súlade § 10 ods. 5 v spojení s § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o tepelnej energetike“) s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dodatkový protokol“) a § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy.
z odôvodnenia	Námietka nesúlady ustanovení § 10 ods. 5 druhej, tretej a štvrtej vety v spojení s § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu V okolnostiach prípadu vznikol spor o otázku, či primeraná náhrada za nútené obmedzenie vlastníctva má byť jednorazová alebo či môže byť aj opakovaná. Účelom poskytnutia „primeranej náhrady“ je vyváženie ujmy zapríčinennej zásahom štátu do vlastníckych práv. Ústava ani dodatkový protokol výslovne neustanovujú, že primeraná náhrada sa nesmie poskytnúť opakovane, ani

neurčujú príkaz, aby sa poskytla jednorazovo. V súlade s ústavou aj s dodatkovým protokolom sa primeraná náhrada môže priznať jednou čiastkou, ktorá sa bude vyplácať na splátky. V súlade s ústavou aj s dodatkovým protokolom primeraná náhrada môže mať povahu opakujúceho sa plnenia.

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

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

V súlade s čl. 20 ústavy vykonaný zásah do práva pokojne užívať svoj majetok musí zachovávať spravodlivú rovnováhu medzi potrebami verejného záujmu na obmedzení vlastníctva a požiadavkami ochrany základného práva jednotlivca vlastníť majetok a čerpať z neho majetkový prospech. Podmienky, za akých sa náhrada poskytuje, majú zásadný význam pre nastolenie spravodlivej rovnováhy, ktorá sa musí rešpektovať pri určení obmedzujúceho opatrenia tak, aby vlastníka nekladol na obmedzovaného vlastníka neprimeranú záťaž. Obmedzenie vlastníckych práv vlastníka sa musí udiať spôsobom, ktorý je v rozumnom pomere k povahe a hodnote obmedzujúcich opatrení. Neposkytnutie náhrady alebo poskytnutie náhrady, ktorá nie je primeraná povahe a rozsahu zásahov do vlastníctva, je v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu. Pri obmedzovaní práv vlastníka nie je možné robiť rozdiely podľa povahy verejného záujmu, kvôli ktorému sa právne postavenie vlastníka obmedzuje. Na určenie výšky náhrady, ktorá je primeraná, je rozhodujúce zistenie ročného úžitku, ktorý sa viaže k tej časti nehnuteľnosti, v ktorej sa vlastníctvo obmedzuje.

Ústavný súd sa po vyhodnotení tvrdení oboch strán prikláňa k argumentácii navrhovateľa, podľa ktorého výstavbu rozvodov tepla treba pokladať za nútené obmedzenie vlastníkov na dlhý, hoci vopred presne neurčiteľný čas. V období, keď nútené obmedzenie vlastníkov v dôsledku existencie právnej povinnosti strpieť vedenie rozvodov cez svoju nehnuteľnosť trvá, v dôsledku pôsobenia ekonomických zákonitostí dochádza k pohybu vo výške plnenia. Jednorazová

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

Ústavný súd z už uvedených dôvodov rozhodol, že ustanovenie § 10 ods. 5 druhej, tretej a štvrtej vety v spojení (materiálne vyjadrené vo význame spojky „a“, pozn.) s § 10 ods. 9, § 10 ods. 10 prvej a tretej vety a § 10 ods. 12 prvej, druhej a štvrtej vety zákona o tepelnej energetike v rozsahu, v akom sa v týchto ustanoveniach používa slovo „jednorazová“ v slovnom spojení „primeraná jednorazová náhrada“, nie je v súlade s čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu. Príčinou nesúladu zákona s ústavou je priznanie jednorazovej náhrady ako primeranej náhrady nezohľadňujúcej povahu a dĺžku trvania núteného obmedzenia vlastníkov povinnosťou strieť stavbu rozvodov tepla na svojom pozemku.

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

Ochrana vlastníctva podľa právnych názorov ústavného súdu implikuje hmotnoprávne aj procesnoprávne garancie. Procesná ochrana vlastníctva sa nezabezpečuje iba pomocou základných práv zo siedmeho oddielu druhej hlavy (čl. 46 až čl. 50, pozn.) ústavy, ale popri tom aj pomocou procesnoprávnej ochrany implikovanej v čl. 20 ústavy. Ústavný súd už... uviedol, že slovné spojenie „právo na ochranu“, ktoré je použité aj v čl. 20 ods. 1 ústavy, implikuje v sebe aj potrebu minimálnych garancií procesnej povahy, ktoré sú ustanovené priamo v čl. 20 ods. 1 ústavy a ktorých nedodržanie môže mať za následok jeho porušenie popri porušení práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 a nasl. ústavy.

Uvedený právny názor ústavný súd formuloval v zhode s judikatúrou ESLP k čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v zmysle ktorej tento článok implikuje, že každý zásah do práva na pokojné užívanie majetku musí byť sprevádzaný procedurálnymi garanciami umožňujúcimi jednotlivcom rozumnú možnosť predložiť ich vec pred orgán verejnej moci pre účely efektívneho domáhania sa preskúmania zásahu.

Vyššie uvedeným právnym názorom ústavný súd znovu potvrdil svoju doktrínu o (de facto) silnejšej procesnoprávnej ochrane vlastníctva. Z právnych názorov ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 19/09 možno vyvodit' čiastkový záver o vlastnostiach procesnoprávnej ochrany vlastníctva. „Ústava nepozná de facto vyvlastnenie, ktoré by sa dodatočne legalizovalo formálnym vyvlastnením s náhradou. Pozná len formálne vyvlastnenie s tam stanovenými podmienkami, kde je vlastník riadnym subjektom konania, a nie len zaskočeným objektom tohto konania. Takéto vyvlastnenie sa môže skončiť pre toho, kto chce vyvlastniť úspešne, ale aj zamietnutím návrhu.“

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

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

dôvodu, že ide o procesnoprávnu ochranu vlastníctva. Takou interpretáciou a aplikáciou ústavy by sa ústavne neprijateľne narušila jednotnosť a prehľadnosť nakladania s textom ústavy.

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

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

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

„Ustanovenie čl. 20 ods. 1 ústavy nie je právnym základom oprávňujúcim osobu na pridelenie majetku od štátu. Článkom 20 ods. 1 ústavy sa vlastníkovi priznáva len ochrana majetku, ktorý nadobudol v súlade s platným právnym poriadkom.“ (PL. ÚS 33/95) „Tento článok Ústavy Slovenskej republiky nevyhlasuje za základné ľudské právo vlastníctvo samotné, ale právo byť vlastníkom, t. j. právo nadobúdať vlastníctvo. Vzhľadom na štátnych občanov Slovenskej republiky, cudzincov, právnické osoby slovenské i zahraničné, a aj štát. Výklad tohto ustanovenia však neznamená, že každý má právo vlastníť akýkoľvek majetok... Uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky treba vykladať tak, že každý má právo vlastníť majetok, ktorý ústavou alebo zákonom Slovenskej republiky nie je z tohto vlastníctva vylúčený.“ (PL. ÚS 38/95) Právny názor ústavného súdu, ktorým sa účel ochrany vlastníka podľa čl. 20 ústavy identifikuje s osobou, ktorá naozaj je vlastníkom, a nie aj s tými, ktorí sa usilujú o nadobudnutie vlastníctva, je konformný s právnym názorom ESLP, podľa ktorého vlastnícke právo zaručené čl. 1 dodatkového protokolu nezahŕňa právo nadobudnúť majetok (Marckx Case, séria A, 1979, č. 31; Van der Musselle Case, séria A, 1983, č. 70).

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

Vzhľadom na vyššie uvedené ústavný súd rozhodol tak, že:

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

Vo zvyšnej časti návrhu nevyhovel.

Odlišné stanovisko sudcov Ivetty Macejkovej, Milana Ľalíka a Jany Baricovej

Ústredným motívom väčšinového nálezu ústavného súdu v odôvodnení k bodu 1

výroku je názor, že poskytnutie jednorazovej náhrady za zriadenie vecného bremena na neurčitý čas nemôže byť principiálne primeranou náhradou za obmedzenie vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy, a preto je s týmto článkom v rozpore rovnako, ako je v rozpore aj s čl. 1 dodatkového protokolu.

Pri argumentácii v prospech tohto záveru vychádza väčšinový nález okrem iného aj z porovnania čl. 20 ods. 4 ústavy s čl. 11 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a čl. 1 dodatkového protokolu s tým, že konštatuje širší rozsah ochrany poskytovanej vlastníckemu právu v ústave. K tomuto konštatovaniu predkladáme argumenty podporujúce odlišný pohľad na uvedený problém.

Pokiaľ ide o rozsah ochrany vlastníckeho práva v listine, hlavným dôvodom, pre ktorý sa považuje za užší, ako to je v ústave, je skutočnosť, že v texte listiny na rozdiel od ústavy nefiguruje v súvislosti s poskytovanou náhradou prídavné meno „primeraná“. Vychádzajúc z izolovaného gramatického výkladu listiny by bolo skutočne možné dospieť k záveru, že náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva nemusí byť primeraná.

Nastolenie „spravodlivej rovnováhy“ medzi záujmami vlastníka a verejným záujmom podľa dohovoru (bod 47 nálezu) možno porovnať s „primeranou náhradou“ v zmysle ústavy. V oboch prípadoch je náhrada odvodená od konkrétnych okolností prípadu a musí zohľadňovať kolidujúce záujmy. Pokiaľ by ochrana vlastníckeho práva podľa ústavy a dodatkového protokolu v prerokovávanom prípade nemala byť rovnocenná, bolo by do istej miery rozporuplné, že vo výroku väčšinového rozhodnutia je okrem nesúladu s ústavou konštatovaný aj nesúlad s čl. 1 dodatkového protokolu. Zároveň pri konštatovaní porušenia dohovoru môže vyznievať zvýraznené tvrdenie o odlišnej miere ochrany vlastníckeho práva v porovnaní s ústavou nekonzistentne. Už len na margo veci uvádzame, že v konkrétnych prípadoch môže byť ochrana poskytovaná dohovorom považovaná dokonca za širšiu, ako je zakotvená v ústave.

Podľa Ústavného súdu Českej republiky môže byť aj jednorazová náhrada primeraná.

Ústavný súd Českej republiky dokonca tvrdí, že pre zriadenie vecného bremena je skôr charakteristické poskytovanie jednorazového plnenia.

Väčšinové rozhodnutie v bode 78 zdôrazňuje, že jednorazovú formu náhrady do právneho poriadku Slovenskej republiky ako jediný zákonný spôsob vniesli zákony prijaté v období socializmu. Je však nesporné, že nová právna úprava v zákone o tepelnej energetike od 1. januára 2005 (napriek niektorým novelám prijatým v roku 2009) potvrdila tendenciu odklonu obmedzení vlastníckeho práva od jeho „socialistického modelu“ uplatňovaného počas éry elektrizačného a plynárenského zákona, a tým aj garantovala širšiu ochranu vlastníckeho práva v intenciách čl. 20 ústavy obmedzujúc vlastníka iba v nevyhnutnom rozsahu pre účely dosiahnutia verejného záujmu.

Z historického hľadiska považujeme za podstatné poukázať aj na obdobie prvej česko-slovenskej republiky, v ktorom zákon č. 438/1919 Sb. o štátnej podpore pri začatí sústavnej elektrizácie, ktorý bol „predchodcom“ zákona č. 79/1957 Zb. o výrobe, rozvode a spotrebe elektriny (elektrizačný zákon) v znení neskorších predpisov, vo svojom § 15 ods. 2 stanovil náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva pri zriadení elektrizačných diel, pokiaľ ide o opakujúce sa ujmy v dvoch rovnocenných formách, t. j. buď vo forme opakujúcej sa ročnej renty alebo vo forme jednorazového plnenia. Ak sa však poskytovalo jednorazové plnenie, odpadla povinnosť poskytovania opakovanej náhrady. Možnosť voľby formy náhrady tu mali dotknuté strany.

Nemožno pritom opomenúť ani charakter vecného bremena podľa zákona o tepelnej energetike, ktoré je nesporne zákonným vecným bremenom. Zriadenie vecného bremena zo zákona možno chápať ako obmedzenie vlastníckeho práva v zmysle § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka. Verejnoprávne obmedzenia vlastníckeho práva majú svoj základ v potrebe ochrany verejného záujmu, pričom majú svoje právne zakotvenie najmä v normách verejného práva (ale aj v už zmienenom § 128 Občianskeho zákonníka).

Vecné bremená zriadené *ex lege* majú špecifický režim upravený verejnoprávnymi predpismi, na základe ktorých boli zriadené. Zároveň však majú aj súkromnoprávny prvok. Vecné bremeno totiž charakterizuje občianske

právo ako právo niekoho iného než vlastníka veci, ktorého obmedzuje tak, že je povinný niečo trpieť, niečoho sa zdržať alebo niečo konať. Tzv. zákonné vecné bremená tento charakter majú tiež. Ich režim nie je úplne totožný s režimom zmluvných vecných bremien, pretože sa riadia špeciálnou úpravou právnych predpisov, avšak nejde o komplexnú úpravu, ktorá by vylučovala použitie všeobecnej úpravy občianskeho práva o vecných bremenách. Ak tieto špeciálne predpisy nemajú zvláštnu úpravu, riadi sa ich režim všeobecnou úpravou občianskoprávnou. Pri obmedzení vlastníckeho práva nie je možné robiť rozdiely a náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy a § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka je možná okrem iných podmienok len za primeranú náhradu porovnateľnú vo všetkých druhovo rovnakých prípadoch obmedzenia vlastníckeho práva.

Nútené obmedzenie práv zriadením vecného bremena by bolo možné považovať za jednorazový akt vyvlastnenia časti (určitého komponentu) vlastníckych práv. Na rozdiel od vyvlastnenia však môže ísť aj o časovo obmedzený inštitút a aj v prípade obmedzenia na neurčitý čas môže pri zmene podmienok (ak už dotknutý pozemok nie je využiteľný) dôjsť k zániku tohto obmedzenia. Pre takto vymedzený charakter vecného bremena je potom typická jednorazová náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva, podobne, ako to je pri vyvlastnení. Pokiaľ ide o pohľad na zriadenie vecného bremena ako na vyvlastnenie len určitej časti vlastníckeho práva, výklad uvedený v náleze ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 23/06 sa odráža aj v koncepcii zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, ktorý v § 109 stanovuje, že cieľom vyvlastnenia je dosiahnuť prechod, prípadne obmedzenie vlastníckeho práva k pozemkom a stavbám alebo zriadenie, zrušenie, prípadne obmedzenie práva vecného bremena k pozemkom a stavbám. Toto ustanovenie pritom vychádza z § 108 citovaného zákona, ktorý obmedzenie vlastníckeho práva považuje za určitý druh vyvlastnenia, čo napokon podporuje aj systematika predmetného zákona, kedy celá jeho IV. časť (v ktorej je upravené aj obmedzenie vlastníckeho práva) má názov „Vyvlastnenie“.

Takýto prístup k obmedzeniu vlastníckeho práva zvolil zákonodarca aj v novom zákone č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý je účinný od 1. júla 2016. Tento zákon obdobne vo svojom § 3 konštatuje, že „rozsah vyvlastnenia musí byť primeraný účelu, na ktorý sa vyvlastňuje. Nemožno rozhodnúť o prechode vlastníckeho práva tam, kde stačí jeho obmedzenie“, z čoho vyplýva, že obmedzenie vlastníckeho práva je jednou z foriem vyvlastnenia. Náhrada za vyvlastnenie, resp. obmedzenie vlastníckeho práva je stanovená v § 4 tohto zákona „a pokiaľ ide o náhradu za vecné bremeno, zákon odkazuje na výpočet náhrady prostredníctvom znaleckého posudku (teda v praxi na vyhlášku Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška č. 492/2004 Z. z.“), ktorá stanovuje jednorazovú náhradu aj za zriadenie vecného bremena na neurčitý čas).

Existuje legitímny a rôznymi zdrojmi podporený názor o principiálnej primeranosti jednorazovej náhrady za zriadenie vecného bremena na neurčitý čas. Zároveň v zmysle tohto názoru je voľba, či sa za zriadenie vecného bremena bude poskytovať náhrada jednorazová, opakovaná alebo alternatívne v oboch formách, je v rukách zákonodarcu.

Za významné považujeme aj to, že väčšina pléna dospela k záveru o neprimeranosti jednorazovej náhrady za zriadenie vecného bremena bez toho, aby preskúmala podzákonné právne predpisy, ktoré jej skutočnú výšku upravujú (ide o vyhlášku č. 492/2004 Z. z.). Tu musíme upozorniť, že aj v prípade opakovanej náhrady (proti ktorej nenamietame, avšak nevnímame ju ako jedine možnú, resp. jedinú ústavne konformnú náhradu) to bude práve príslušná úprava obyčajného práva, ktorá bude pre posúdenie primeranosti či neprimeranosti poskytovanej náhrady rozhodujúca. Majitelia pozemkov zaťažených vecných bremenom sa tak môžu dočkať aj situácie, keď im síce náhrada bude vyplácaná opakovane, avšak vo veľmi nízkych (nepatrných) splátkach. Výška takýchto splátok pritom práve vzhľadom na neobmedzený čas poskytovania môže byť za daných okolností posúdená ako primeraná. Inak povedané, pre primeranosť náhrady je podstatná výška poskytnutého plnenia, nie jeho forma. Podľa nás ide

o ďalší dôkaz, že pri tomto náleze väčšina pléna vstúpila na územie vyhradené zákonodarcovi a urobila tak spôsobom, ktorý do budúcnosti môže vyvolať množstvo problémov. Postačí pritom poukázať na skutočnosť, že jednorazová náhrada za zriadenie vecného bremena je upravená aj v iných zákonoch (napr. zákone č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Okrem toho poukaz na „pohyb vo výške plnenia“ jednoznačne otvára cestu k neustálym zmenám v dohode o výške náhrady, a to rovnako pokiaľ ide o jej zvýšenie, ako aj zníženie, pričom tieto zmeny budú pravdepodobne sprevádzané aj často časovo a finančne nákladnými súdnymi konaniami (ak sa strany nebudú schopné dohodnúť). Napokon, zmluvné strany si jednorazovú náhradu stále budú môcť dohodnúť v prípade zmluvných vecných bremien podľa § 151n a nasl. Občianskeho zákonníka, aj tu však vidíme možnosť spochybnenia takejto dohody práve s poukazom na predmetný nález. Inak povedané, dôsledkom rozhodnutia väčšiny pléna môže byť aj spochybnenie zmluvnej voľnosti subjektov v čisto súkromných vzťahoch bez akéhokoľvek núteného obmedzenia vlastníckeho práva (s poukazom na primeranosť vzájomných plnení a dobré mravy).

Na tomto mieste vyjadrujeme aj názor, v zmysle ktorého je zrejme najlepším riešením poskytnutie možnosti dotknutým stranám vybrať si formu náhrady, t. j. možnosť dohodnúť sa na poskytovaní náhrady jednorazovej či opakovanej (resp. dať takúto možnosť rozhodnutia všeobecným súdom).

Vzhľadom na rozdielne okolnosti každého jednotlivého prípadu podľa nášho názoru ani nie je možné vytvoriť univerzálny model poskytovania náhrady. Tu by mal štát ustúpiť dotknutým stranám, ktoré sú najviac povolané na riešenie situácie, ktorá sa týka priamo ich ústavných práv (ich záujmov) a o ktorej majú najviac relevantných informácií. Navyše zdôrazňujeme znovu skutočnosť, že tu ide o pole pôsobnosti zákonodarcu (nie ústavného súdu), pričom popieranie možnosti dohody v tomto prípade môže pripomínať historickú skúsenosť s totalitným (paternalistickým) štátom, ktorý súkromným subjektom zásadne nedôveroval a ich autonómiu vždy obmedzoval. Preto podľa nášho názoru treba ku kategorickému popretiu možnosti dohody pristupovať s veľkou opatrnosťou. Napokon, podobnú úpravu (preferenciu dohody) možno nájsť aj v právnych poriadkoch iných krajín. Inak povedané, ústava garantuje primeranosť náhrady, pričom sú to prirodzene práve dotknuté subjekty, ktoré určia, čo je primerané, keďže ide o ich majetok. Iba v prípade, ak k dohode nedôjde, rozhodne vo veci súd. Pri preferovaní autonómie strán je, samozrejme, možné, že dôjde aj k uzavretiu dohody, ktorá môže byť pre jednu zo strán menej nevýhodná, sloboda však vždy znamená aj zodpovednosť za vlastné konanie. V tejto súvislosti možno pripomenúť tiež skutočnosť, že v prípade extrémne nevýhodných dohôd poskytuje náš právny poriadok možnosť nápravy (napríklad aj použitie zásady dobrých mravov). Navyše, ak je problémom len stanovenie času na poskytnutie náhrady, potom by bolo k zmluvnej slobode oveľa šetrnejšie, ak by zákon stanovil lehotu na dosiahnutie dohody, po uplynutí ktorej by nastupoval iný mechanizmus určenia náhrady.

Domnievame sa, že názor skupiny poslancov, z ktorého vychádzala väčšina pléna pri svojom rozhodovaní, nebol správny a ani dôvody uvedené v bode 1 nálezu nepovažujeme dostatočne presvedčivé na to, aby plénum ústavného súdu vyhlásilo kontrolované ustanovenia za nesúladne s ústavou.

Odlišné stanovisko sudkyne Marianny Mochnáčovej

Nesúhlasím s nevyhovením návrhu v časti o súlade § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike s čl. 20 ods. 1 až 3 ústavy z materiálnych aj formálnych dôvodov.

Z odôvodnenia nálezu k bodu 2 výroku vyplýva väčšinový názor pléna ústavného súdu o absolútnej viazanosti ústavného súdu návrhom (petitom) v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, a to obmedzením prieskumnej právomoci ústavného súdu pri posudzovaní súladu zákona (resp. jeho časti) s ústavou striktné len vo vzťahu k tým článkom ústavy, ktoré boli navrhovateľmi v návrhu označené.

S uvedeným názorom nesúhlasím a som toho názoru, že stanovenie takýchto limitov právomoci ústavného súdu je samoobmedzením prieskumnej právomoci ústavného súdu pri tomto type konania, ktoré opomína účel a podstatu tejto právomoci spočívajúcej v ochrane materiálneho právneho štátu možnosťou ex

post kontroly ústavnej súladnosti právnych predpisov.

Za stavu, keď samotná úprava právomoci ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov v ústave nevymedzuje absolútnu viazanosť petitom návrhu, zákon o ústavnom súde v § 37 ods. 3 kladie osobitné požiadavky na náležitosti návrhu pri tomto type konania, a to a) označením namietaného predpisu s uvedením, v akom rozsahu sa namieta, a b) označením predpisu vyššej právnej sily s uvedením jeho časti či jednotlivého ustanovenia, s ktorým sa namieta nesúlad, a zároveň v § 40 zákona o ústavnom súde sa výslovne uvádza možnosť vyslovenia nesúladu aj iných predpisov nižšej právnej sily, než ktoré boli označené v návrhu (síce za predpokladu, že zistil nesúlad u namietaného predpisu), je daný priestor pre taký výklad ustanovení zákona o ústavnom súde, ktorý sledujúc naplnenie účelu tohto typu konania umožňuje opomenúť striktnú a absolútnu viazanosť petitom návrhu, čo sa týka skúmania súladu namietaného predpisu len v rozsahu označených ustanovení predpisu vyššej právnej sily.

Ústavný súd sa už v iných svojich rozhodnutiach v konaní o súlade zákonov s ústavou nebránil takému vymedzeniu svojej prieskumnej právomoci, ktorá nie je striktno limitovaná článkami ústavy označenými v petite návrhu, a skúmal súladnosť zákona aj vo vzťahu k ostatným článkom ústavy neoznačeným navrhovateľmi v petite ich návrhu (pozri napr. PL. ÚS 27/2014) a vyslovil nesúlad zákona aj s týmito ostatnými ustanoveniami ústavy.

Preto bez rozporovania, že k procesnoprávnym zárukám ochrany vlastníctva ústavný súd radí riadne plnohodnotné správne konanie (bod 95 nálezu), bolo podľa môjho názoru namieste posúdiť súlad napadnutých noriem aj s procesnoprávnymi zárukami ochrany vlastníctva nezávisle od toho, či sú tieto implikované priamo v čl. 20 ods. 1 ústavy alebo v čl. 46 až čl. 50 ústavy, a pritom opomenúť striktnú viazanosť návrhom.

Vzhľadom na záver formulovaný v náleze takto „*Procesnoprávnou ochranu, akú ústava zaručuje v rámci siedmeho oddielu druhej hlavy, nemožno presunúť do medzi ochrany druhým oddielom druhej hlavy z dôvodu, že ide o procesnoprávnou ochranu vlastníctva. Takou interpretáciou a aplikáciou ústavy by sa ústavne neprijateľne narušila jednotnosť a prehľadnosť nakladania s textom ústavy*“ a bez rozporovania jeho právno-teoretickej opodstatnenosti na podporu svojho názoru dodávam, že citovaný záver odôvodňuje viazanosť návrhom v iných druhoch konaní, avšak nie v konaní o súlade právnych predpisov s ústavou, v ktorom nejde o posúdenie naplnenia procesnoprávnej ochrany vlastníckeho práva garantovanej ústavou v konkrétnom konaní (súdnom, správnom, resp. stavebnom), ale o zabezpečenie samotných ústavne súladných pravidiel tejto procesnoprávnej ochrany, a tým formálnych aj materiálnych podmienok ochrany ústavnosti.

Vychádzajúc z už uvedeného som toho názoru, že ustanovenie § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike v časti, v ktorej de facto podmieňuje splnenie podmienok pre povolenie výstavby vlastnej sústavy tepelných zariadení, napr. domovej kotolne, pozitívnym stanoviskom doterajšieho dodávateľa tepla, nevytvára ústavne súladné procesné podmienky ochrany vlastníctva, pretože bez dostatku dôvodov poskytuje možnosť doterajšiemu dodávateľovi „vetovať“ získanie príslušného povolenia. Týmto sa táto úprava javí aj ako úprava umožňujúca zneužívanie vlastníctva (doterajšieho dodávateľa) na ujmu práv iných, čo má priamy dosah na obsah čl. 20 ods. 3 ústavy, ktorého posúdenia súladnosti sa navrhovatelia domáhali.

Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa, ku ktorého časti sa pripája sudca Rudolf Tkáčik

K odôvodneniu bodu 1 výroku nálezu sudca Lajos Mészáros doplnil

Zo skutočnosti, že ústava je základnou referenčnou normou, s ktorou má byť právny poriadok v súlade, nevyplýva, že v ústave nájdeme odpovede na otázku, aká má byť konkrétna práva úprava v jednotlivom právnom odvetví. Z inej perspektívy, k posúdeniu ústavnej súladnosti v zásade potrebujeme poznať celú, často neprehľadnú právnu úpravu, nielen izolovane referenčnú a posudzovanú normu. Pohyb medzi ústavou a podústavnými normami je obojsmerný.

Z vyhlášky č. 492/2004 Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky z 23. augusta 2004 o stanovení všeobecnej hodnoty majetku (ďalej len „vyhláška“), ktorá sa aplikuje na náhradu nútených obmedzení, podľa všetkého vyplýva, že právny poriadok pod jednorazovou náhradou nemyslí momentálne

„odbitie“ vlastníka, ale myslí náhradu za 20 rokov, čo značí, že jednorazovosť v sebe nesie trvalosť, a nie „zlomkovosť“ (Budeme predpokladať, že čl. 20 ods. 4 ústavy sa vzťahuje aj, a práve na zákonné pravidlá týkajúce sa zákonom umožnených horizontálnych „nútených obmedzení“). Ústava priamo vo vnútri svojho textu istým spôsobom vyvažuje „vyvlastňovacie“ zásahy do vlastníckeho práva tým, že rozlišuje vyvlastnenie a nútené obmedzenie vlastníctva vecí (porov. tiež ústavný zákon č. 100/1990 Zb., § 128 ods. 2 OZ, zákon č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim; § 110 ods. 3 stavebného zákona: „*Ak možno účel vyvlastnenia dosiahnuť iba obmedzením práva, nemožno právo odňať v plnom rozsahu*“; PL. ÚS 23/06). Tým normatívne naznačuje, že menšie zásahy do vlastníctva (stožiar na záhrade) majú byť realizované miernejšie, teda nie úplným vyvlastnením päty stožiaru či pásu. Tento kontrast nám však naznačuje aj to, že z ústavného hľadiska nemusí byť nerozumné či vylúčené kompenzovať nútené obmedzenie jednorazovou náhradou.

Podľa všetkého vo veci zohral rolu možno vyrušujúci, avšak len estetický kontrast medzi pojmom núteného obmedzenia, ktorý v sebe implikuje *permanentnosť* a pojmom *jednorazovej* náhrady. Vyhláška nám napovedá, že medzi nekonečnosťou a jednorazovosťou je dvadsať rokov, čo nie je nerozumná kompenzácia núteného obmedzenia. Určite možno uvažovať o inej, dlhšej dobe než je 20 rokov, ale samotná koncepcia sa nezdá na prvý pohľad protiústavná.

Nesúhlasné stanovisko sudcov k bodu 2 nálezu

Aby mali naše závery logickú štruktúru, zamyslime sa v prvom kroku nad tým, čo je predmetom a účelom právnej regulácie obsiahnutej v napadnutých ustanoveniach § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike.

Predmetom právnej regulácie obsiahnutej v napadnutých ustanoveniach § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike je (i) úprava postavenia dodávateľa tepla ako dotknutého orgánu v správnom konaní týkajúcom sa výstavby sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území a úprava charakteru stanovísk, ktoré dodávateľ tepla ako dotknutý orgán v uvedenom správnom konaní vydáva, a ďalej (ii) stanovenie podmienok pre skončenie odberu tepla odberateľmi dohodou s dodávateľmi.

Najprv je potrebné uviesť, že dodávateľia tepla majú v stavebnom konaní dvojaké postavenie: (i) Jednak sú dotknutým orgánom a taktiež (ii) účastníkom konania. (i) Dotknutým orgánom sa stávajú, ak spĺňajú podmienky (§ 140a a § 140b stavebného zákona), pričom dané postavenie im vyplýva tak z § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike (pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území je dodávateľ v konaní podľa osobitného predpisu dotknutým orgánom, ktorého stanovisko je záväzné), ako aj z § 140a ods. 1 písm. c) stavebného zákona (vlastník sietí a zariadení technického vybavenia územia a iná právnická osoba, ak to ustanovuje osobitný predpis). Postavenie dotknutého orgánu zaručuje, že stavebný úrad si musí vyžiadať záväzné stanovisko dotknutého orgánu, v každom stavebnom konaní, resp. v zmysle zákona o tepelnej energetike vždy v konaní, v ktorom sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území dodávateľa. Záväzné stanovisko dotknutého orgánu je záväzné pre stavebný úrad (porov. však rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžo 162/2009, ktoré rozumne upresňuje, že stanovisko je len vtedy záväzné, ak háji verejnoprávne hodnoty). (ii) Podľa § 12 ods. 10 druhej vety zákona o tepelnej energetike má však dodávateľ v niektorých stavebných konaniach (ak sa povoľuje výstavba sústavy tepelných zariadení alebo jej časti na vymedzenom území dodávateľa zo zdroja tepla v centralizovanom zásobovaní teplom) i postavenie účastníka konania, pričom ako účastník konania si už uplatňuje len klasické účastnícké práva, napr. zásah do vlastníctva, vecné bremená a pod. Je zrejmé, že právna úprava vyžaduje nemalé právnické sústredenie sa „dotknutých“ entít, ako aj teoretikov.

Účelom právnej regulácie obsiahnutej v napadnutých ustanoveniach § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike je podľa nášho názoru presadzovanie verejného záujmu na ochrane životného prostredia a zdravia obyvateľstva (verejnosti) ako ústavou chránených hodnôt (porov. čl. 40 a čl. 44 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy). Explicitne tento úmysel zákonodarca

vyjadril v samotnom § 20 ods. 3 zákona o tepelnej energetike podmienkou, podľa ktorej (vzhľadom na percento tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie a dodávaného dodávateľom tepla) odberateľ tepla môže skončiť odber tepla len vtedy, ak zabezpečí dodávku tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie v podiele o 20 % vyššom ako má súčasný dodávateľ tepla, resp. ak zabezpečí celú dodávku tepla vyrobeného z obnoviteľných zdrojov energie (s výnimkou tepla, ktoré vzniká pri zapálení obnoviteľného zdroja energie fosílnym palivom). Implicitne sa tento úmysel zrkadlí v § 12 ods. 9 a 10 zákona o tepelnej energetike, kde zákonodarca použil právnomu poriadku známy inštitút dotknutého orgánu a vydávania (zväčša záväzných) stanovísk týmito dotknutými orgánmi vo veciach týkajúcich sa o. i. aj životného prostredia a zdravia verejnosti (verejného zdravia), ktoré môžu byť výsledkom správneho (zväčša stavebného) konania dotknuté [porov. úpravu inštitútu dotknutého orgánu v § 9 zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; § 3 písm. p) zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; § 15, 17 a 19 zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov; § 13 ods. 2 a 3 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 126 stavebného zákona].

Potiaľ je práva úprava napadnutých ustanovení zákona o tepelnej energetike legitímna, keďže sa ňou prezumuje, že dodávateľia tepla vykonávajú svoju činnosť v zmysle zákona o tepelnej energetike ako činnosť podnikateľskú, podliehajú preto prísnejšiemu dohľadu zo strany kontrolných orgánov, a svoju činnosť vykonávajú spôsobom šetrným k životnému prostrediu a verejnému zdraviu s tým, že disponujú veľkou ekonomickou silou. Zákonodarca tu má široký priestor. Z týchto dôvodov ide o silnejšie regulované prostredie, aj keď v preskúmvanej veci v prospech centrálnych dodávateľov tepla. Regulované odvetvie tak legitímne zasahuje do sféry odberateľov. Otázkou pre nás zostáva, či *spôsob* presadzovania inak legitímneho záujmu na ochrane životného prostredia a verejného zdravia bol vzhľadom na ochranu majetku odberateľov tepla a ďalších dotknutých subjektov nevyhnutný.

Špecifikom právneho postavenia dodávateľov tepla ako dotknutých orgánov oproti postaveniu dotknutých orgánov v už citovaných zákonoch je primárne v tom, že dotknutými orgánmi s právomocou vydávať záväzné stanoviská sú v citovaných zákonoch (a teda v konkrétnych oblastiach spoločenských vzťahov) takmer výlučne orgány štátnej správy, ktoré sú povolané chrániť a presadzovať verejný záujem. V prípade napadnutých ustanovení zákona o energetike v § 12 ods. 10 sú však dotknutými orgánmi dodávateľia tepla, ktorí sú samotným zákonom o tepelnej energetike v § 2 písm. d) definovaní, ako „*fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je držiteľom povolenia na výrobu tepla, výrobu tepla a rozvod tepla alebo rozvod tepla alebo sa na ňu vzťahuje oznamovacia povinnosť podľa § 11 a ktorá dodáva teplo odberateľovi*“, pričom svoju činnosť vykonávajú ako podnikateľskú činnosť v tepelnej energetike (porov. § 5 a nasl. zákona o tepelnej energetike).

Vzniká tak dôvodná obava, že dodávateľia tepla ako podnikateľské subjekty budú pri vydávaní záväzného stanoviska uprednostňovať svoje súkromné podnikateľské záujmy, a nie striktnie záujem verejný. Táto dôvodná obava sa dotýka vlastníckych práv subjektov, ktorí majú záujem na vymedzenom území vybudovať v zmysle § 12 a nasl. zákona o tepelnej energetike sústavu tepelných zariadení, ktorá môže slúžiť na užívanie a zveľaďovanie ich majetku (napr. vlastníci bytov v bytovom dome, ktorí majú záujem vykurovať svoje byty a spoločné priestory v bytovom dome teplom z vybudovanej sústavy tepelných zariadení v spoluvlastníctve majiteľov týchto bytov, a preto majú napr. záujem sa ako odberateľia odpojiť od dodávky tepla zabezpečeného dodávateľom tepla).

Úprimne, aj keď dodávateľia zaiste môžu vyjadrovať svoju pozíciu ako orgánu korektne (rozsudok 8 Sžo 162/2009), predsa je táto konštrukcia z hľadiska „zдания“ odstupu sporná. Tým, že existuje riziko, že dodávateľia tepla budú v správnom konaní ako dotknuté orgány presadzovať vlastný záujem pred

	<p>záujmom verejným a bude dochádzať k vydávaniu negatívnych záväzných stanovísk z ich strany, môžeme hovoriť o hrozbe nie nevyhnutného obmedzenia vlastníckeho práva (nie nevyhnutného z dôvodu, že v tomto prípade by sa vlastnícke právo neobmedzovalo v prospech verejného záujmu, ale v prospech súkromného záujmu dodávateľov tepla ako podnikateľov) subjektov (napr. odberateľov), ktorí nebudú môcť užívať svoj majetok slobodným spôsobom tak, ako im to garantuje práve čl. 20 ústavy (napr. vlastníci bytov a spoločných priestorov v bytovom dome nebudú môcť užívať tento majetok spôsobom, že vykurovanie týchto bytov a spoločných priestorov si zabezpečia výstavbou vlastnej sústavy tepelných zariadení). A práve správne konania, kde napadnuté ustanovenia zabezpečujú dodávateľom tepla ako dotknutým orgánom právo vydávať záväzné stanoviská, ktoré nesú so sebou už popísané riziko, sú pôdorysom vzniku uvedenej hrozby nie nevyhnutného obmedzenia vlastníckeho práva dotknutých subjektov. Nesúhlasíme preto so závermi nálezu, že chyba príčinná súvislosť medzi napadnutými ustanoveniami zákona o tepelnej energetike a základným právom vlastniť majetok upraveným v čl. 20 ústavy. Uvažovanie, že v tomto špecifickom prípade sa aplikuje len izolovane čl. 46 ods. 1 ústavy, a nie procesný komponent práva na ochranu majetku, je už dosť za hranicou toho, čo možno žiadať od navrhovateľov.</p> <p>Podľa nášho názoru mal zákonodarca zvoliť k ochrane vlastníctva dotknutých subjektov (napr. odberateľov) menej invazívny spôsob naplnenia účelu ochrany životného prostredia a verejného zdravia. Spôsob, ktorý zákonodarca zvolil v rámci napadnutých ustanovení v § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike, nie je nevyhnutný na dosiahnutie sledovaného cieľa.</p> <p>Menej invazívnym spôsobom dosiahnutia cieľa ochrany životného prostredia a verejného zdravia pri výstavbe a prevádzkovaní sústav tepelných zariadení dotknutými subjektmi (napr. odberateľmi tepla, ktorí sa pre tento účel hodlajú odpojiť od dodávok tepla zabezpečovaných dodávateľmi tepla) by mohlo byť napr. rozhodovanie expertného orgánu štátnej správy o povolení odpojenia sa od systému centralizovaného zásobovania teplom. Ústavnosti by mohlo prospieť aj rozlíšenie postavenia dodávateľov v závislosti od veľkosti vymedzeného územia, či skutočnosti prevádzkovania centralizovaného systému zásobovania teplom. Z opačného pohľadu by menšiu invazívnosť mohli znamenať stanovenie striktnějších podmienok výstavby nového zdroja tepla a odpojenia sa od už existujúceho zdroja, najmä v prípadoch dodávok tepla zo systému centralizovaného zásobovania teplom (ust. § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike). Zákonodarca má taktiež možnosť stanoviť prísnejšie pravidlá pre stavebníkov nových zdrojov tepla, napr. stanoviť prísnejšie technické či emisné normy pre takéto zariadenia. Inak povedané, zákonodarca by mohol zaťažiť povinnosťami (s cieľom preukázania nezávadnosti výstavby a prevádzkovania sústavy tepelných zariadení) samotné dotknuté subjekty, ktoré ak by mali úmysel vybudovať sústavu tepelných zariadení na určitom území či určitom priestore, a teda využívať svoje vlastníctvo na zabezpečovanie tepla, napr. pre svoje byty a spoločné priestory bytového domu, museli by pri výkone svojho vlastníckeho práva rešpektovať verejný záujem na ochrane životného prostredia a verejného zdravia. Nebolo by možné takejto zákonnej záťaži z ústavného hľadiska nič vytknúť, keďže v zmysle čl. 20 ods. 3 ústavy „<i>vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.</i>“.</p> <p>Podľa nášho presvedčenia tak § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike bolo potrebné podrobiť testu proporcionality obmedzenia vlastníckeho či majetkového práva dotknutých subjektov, ktorí majú záujem vybudovať sústavu tepelných zariadení na určitom území (kam môžu spadať aj odberatelia, ktorí majú záujem odpojiť sa od dodávok tepla dodávateľmi a majú v úmysle vybudovať a prevádzkovať sústavu tepelných zariadení na určitom území). Takýmto testom proporcionality by podľa našej mienky z dôvodov už komunikovaných § 12 ods. 10 zákona o tepelnej energetike neprešiel. Naopak, § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona o tepelnej energetike by testom proporcionality prešli so záverom o ich ústavnej udržateľnosti.</p>
použité odkazy na	ÚS SR: I. ÚS 23/01, III. ÚS 328/05, III. ÚS 260/07, III. ÚS 311/07, III. ÚS

relevantnú judikatúru ústavného súdu, EŠP a iných súdov	328/05, III. ÚS 117/06, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 110/2011, PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 38/95 EŠP: Hentrich v. France, sťažnosť č. 13616/88, rozsudok z 22. 9. 1994, bod 40 a nasl., Marckx Case, séria A, 1979, č. 31; Van der Musselle Case, séria A, 1983, č. 70
súvisiace právne predpisy	zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov
kľúčové slová	súlad-súlad právnych predpisov vlastníctvo odlišné stanovisko

Spracovalo Analytické oddelenie Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

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.