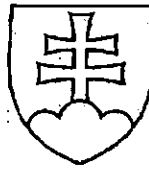


Lustrované - Nepredchádza
10. JAN. 2008

Rvp 62 108



Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Došlo:	10 -01- 2008
Ev. č.:	
Sp. zn.:	
Prílohy:	

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110
042 65 Košice

V Bratislave 10. januára 2008

N á v r h

podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovatelia: poslanci Národnej rady Slovenskej republiky

Zastúpení: JUDr. Danielom Lipšicom
poslancom Národnej rady Slovenskej republiky

Prílohy: 1/3
listina s podpismi navrhovateľov a
splnomocnenie JUDr. Daniela Lipšica na zastupovanie
navrhovateľov

na začatie konania
o súlade právneho predpisu

Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 37 ods. 1 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

podávajú návrh na začatie konania o súlade

§ 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 spolu aj „*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 katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 669/2007 Z. z.“) s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1, s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“).

I. Základný právny rámec

Všeobecným zákonom v oblasti stavebného konania, teda aj v oblasti výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá (ďalej len „diaľnica“), je zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb.“), pričom niektoré odchýlky od všeobecnej úpravy zákona č. 50/1976 Zb. ustanovuje aj zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 135/1961 Zb.“).

Diaľnice a cesty sú inžinierskymi stavbami (§ 43a ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb.), ktorých realizácia je možná len na základe stavebného povolenia. Zákon č. 50/1976 Zb. okrem iného ustanovuje aj náležitosti žiadosti o vydanie stavebného povolenia. Jednou z týchto náležitostí je povinnosť stavebníka preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo, ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu¹. Uvedená

¹ Pod pojmom „iné právo“ sa podľa § 139 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. rozumie (i) užívanie pozemku alebo stavby na základe nájomnej zmluvy alebo dohody o budúcej kúpnej zmluve, z ktorých vyplýva právo uskutočniť stavbu alebo jej zmenu, (ii) právo vyplývajúce z vecného bremena spojeného s pozemkom alebo stavbou alebo (iii) právo vyplývajúce z iných právnych predpisov.

podmienka sa nevyžaduje, ak stavebník tieto skutočnosti preukázal v územnom konaní a po právoplatnosti územného rozhodnutia nedošlo k zmene (§ 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb.). V skratke, podľa právnej úpravy, platnej a účinnej pred tým, ako nadobudol účinnosť zákon č. 669/2007 Z. z., bol stavebník pred tým, ako začal s uskutočňovaním výstavby diaľnice, povinný preukázať, že je vlastníkom pozemku, na ktorom sa má diaľnica stavať alebo že k tomuto pozemku disponuje iným ako vlastníckym právom, ktoré ho oprávňuje stavbu uskutočniť.

Podľa napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. nebude povinnosťou stavebníka preukázať existenciu vlastníckeho práva alebo iného práva k pozemkom, na ktorých sa má diaľnica stavať, ak preukáže, že „urobil úkon na získanie takéhoto práva“ (§ 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 669/2007 Z. z.). Nejednoznačnosť tohto pojmu a priestor pre vzájomne protirečivé spôsoby jeho výkladu a aplikácie zákonodarca čiastočne redukuje tým, že demonštratívnym výpočtom ustanovuje spôsoby, akými sa „urobenie úkonu“ na získanie vlastníckeho alebo iného práva má preukazovať. Uvedené bude stavebník povinný preukázať dokladmi podľa § 2 ods. 2 písm. a) prvý bod a druhý bod zákona č. 669/2007 Z. z.. 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.).

Zákon č. 669/2007 Z. z. nie je *lex specialis* vo vzťahu k výstavbe všetkých diaľnic, ale vzťahuje sa len na výstavbu diaľnic na úsekoch ustanovených v prílohe č. 1 k tomuto zákonu, *in concreto* (i) D1 – Hričovské Podhradie – Ivachnová, (ii) D1 – Jánovce – Jablonov, (iii) D1 – Fričovce – Svinia a (iv) R1 - Nitra-západ – Hronský Beňadik.

II. Relevantné ústavné východiská a namietaný nesúlad

2.1 Rovnosť v prístupe k základnému právu podľa čl. 20 ods. 1 ústavy

Podľa článku 12 ods. 1 ústavy, „Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné“.

Citované ustanovenie zakotvuje zásadu rovnosti ľudí v dôstojnosti a v právach. Podľa názoru ústavného súdu, „*prvou vetou čl. 12 ods. 1 Ústava SR priznáva rovnaké práva všetkým ľudským bytostiam.*“ (PL. ÚS 33/95).

Princíp rovnosti sa vo vzťahu k základnému právu podľa čl. 20 ústavy ustanovuje aj v čl. 20 ods. 1 ústavy, podľa ktorého „*Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.*“ Vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 ústavný súd stabilne judikuje najmä nasledovné: (i) „*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 zákonom ustanovený obsah svojho vlastníckeho práva. Z uvedeného vyplýva, že vlastníci druhovo rovnakej veci musia mať rovnaký zákonom ustanovený obsah svojho vlastníckeho práva.*“ (PL. ÚS 26/00)

Vo vzťahu k obsahu vlastníckeho práva platí, že (ii) „*Vlastník je oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním.*“ (II. ÚS 8/97) a zároveň (iii) „*výkon vlastníckych práv ... znamená nielen majetok mať (vlastniť), ale s ním právne relevantným spôsobom nakladať k účelu, na ktorý bol nadobudnutý.*“ (PL. ÚS 37/99).

Z uvedeného autoritatívneho výkladu predmetných ustanovení ako súčasť ustálenej judikatúry ústavného súdu vyplýva, že **oprávnenie vlastníkov držať, užívať a nakladať s druhovo rovnakou vecou musí byť predmetom zákonnej ochrany v rovnakej kvalite a rozsahu. Inými slovami, oprávnenie jedného vlastníka držať, užívať a nakladať s vecou, ktorá je rovnakého druhu ako vec, patriaca inému vlastníkovi, nesmie byť podrobené výhodnejším alebo menej výhodným zákonným podmienkam, než aké sa vzťahujú na tohto iného vlastníka.**

Pokiaľ ide o vymedzenie pojmu „majetok“ na účely čl. 20 ústavy, niet v predmetnom prípade pochyb o tom, že pozemky, na ktorých sa má uskutočniť stavba diaľnice, sú vecou, ktorá je subsumovateľná pod pojem „majetok“ a požíva plnú ochranu podľa čl. 20 ústavy. Rovnako podľa navrhovateľov niet sporu o tom, že pozemky, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba diaľnic podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z. z., sú druhovo rovnakou vecou, ako pozemky, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba iných diaľnic, či ciest pre motorové vozidlá. Druhová totožnosť predmetu ústavnej a zákonnej ochrany (vlastnícke právo k pozemku) však vyúsťuje do výrazne rozdielnej úrovne tejto ochrany.

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 vlastnia pozemky, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnic podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z. z. a (ii) zvýhodnených vlastníkov, ktorí vlastnia pozemky, na ktorých je možné uskutočniť výstavbu iných diaľnic podľa zákona č. 50/1976 Zb., prípadne v spojení so zákonom č. 135/1961 Zb..

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

Pokiaľ ide o obsah vlastníckeho práva, navrhovatelia nespochybňujú fakt, že *de iure* zostávajú všetky oprávnenia znevýhodnených vlastníkov pozemkov nedotknuté – *de iure* môžu svoje pozemky naďalej držať, užívať, brať z nich plody a úžitky a nakladať s nimi. Z povahy veci však vyplýva, že *de facto* sa obsah ich vlastníckeho práva v dôsledku výstavby diaľnice (či dokonca jej predčasného užívania) radikálne mení, keďže oprávnenia, ktoré sú integrálnou a definičnou súčasťou vlastníckeho práva, budú môcť realizovať iba v miere, v akej to vzhľadom na výstavbu a prípadne predčasné užívanie diaľnice bude reálne možné. V tejto súvislosti je namieste pripomenúť, že vo svetle relevantnej judikatúry tak ústavného súdu, ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „EŠLP“) je rozdiel medzi oprávneniami dotknutého vlastníka *de iure* a skutočným obsahom týchto oprávnení iba teoretickým rozdielom bez právneho významu. Tak ústava, ako aj Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) totiž chránia „*nie teoretické a iluzórne práva, ale práva konkrétne a účinné*“ (I. ÚS 5/02), resp. práva, ktoré sú „*praktické a efektívne*“, t. j. práva, ktorých sa dá reálne domáhať, nie práva, ktoré majú v praxi iba iluzórnú povahu a iluzórne účinky (*mutatis mutandis*, rozsudok EŠEP vo veci Hutten-Czapska proti Poľsku, § 168).

Vlastníkom, ktorých sa napadnuté ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z. napriek vlastníctvu druhovo totožnej veci nedotýkajú, tak v kvalitatívne totožnej situácii zostávajú

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

Inými slovami, po vydaní stavebného povolenia budú síce znevýhodnení vlastníci *de iure* naďalej vlastníckmi so všetkými oprávneniami, ale obsah ich vlastníckeho práva bude mať prinajmenšom v časti len iluzórnu a nie reálnu podobu. Parafrázujúc rozhodnutie ústavného súdu v konaní PL. ÚS 37/99, výkon vlastníckeho práva znevýhodnených vlastníkov sa tým redukuje len na „mať majetok“ a nezahŕňa aj „užívať majetok a brať z neho plody a úžitky“. Takýto stav je podľa navrhovateľov za hranicou ústavne prípustného, pretože predstavuje „teoretickú a iluzórnu, nie konkrétnu a účinnú“ ochranu vlastníckeho práva.

Dopad napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. na ústavné garancie rovnosti vo vzťahu k základnému právu podľa čl. 20 ústavy sa prejavuje ešte dramatickejšie v ochrane vlastníckeho práva. Kým v tzv. všeobecnom – a v porovnaní s osobitným teda v zvýhodnenom – režime disponujú vlastníci pozemkov všetkými prostriedkami ochrany pred vstupom na pozemky a ich užívaním bez ich súhlasu alebo bez právoplatného rozhodnutia podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, znevýhodneným vlastníkom zákon č. 669/2007 Z. z. tieto prostriedky ochrany upiera. Napadnuté ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z. totiž zakladajú priame predpoklady pre to, aby stavebník diaľnice mohol bez preukázania vlastníckeho práva či iného práva k pozemku znevýhodneného vlastníka tento pozemok užívať. Priame zasahovanie do výkonu vlastníckeho práva zo strany stavebníka (spočívajúce v uskutočňovaní stavby) napriek tomu, že znevýhodnený vlastník nedal na tento postup žiaden súhlas a pozemok či práva k nemu neboli prevedené alebo obmedzené postupom podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, je pritom postupom, proti ktorému nie je možné sa účinne brániť, keďže ho predpokladá a umožňuje priamo zákon. Podľa názoru navrhovateľov ide v tomto prípade o nerovnosť takpovediac *prima facie*, ktorá vo vzťahu k znevýhodneným vlastníkom bez ďalšieho porušuje ústavné imperatívy rovnakej zákonnej ochrany vlastníckeho práva.

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

Absencia akýchkoľvek relevantných rozdielov v „skutkovom“ postavení oboch skupín vlastníkov pozemkov, na ktorých sa má či môže uskutočňovať výstavba diaľnice, tak v zmysle ústavy musí viesť k totožnosti ich právneho postavenia. Pokiaľ medzi majetkom dotknutých vlastníkov pozemkov neexistuje rozdiel, ktorý by mohol opodstatniť odlišné zaobchádzanie, disponuje tento majetok *ex constitutione* (čl. 12 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 prvá a druhá veta ústavy) nárokom na rovnaký stupeň ochrany a tiež na rovnaký zákonný obsah, ktorý zákonodarca nemôže pre jednu skupinu zvýšiť a/alebo pre inú skupinu znížiť.

Ako uviedol Ústavný súd v konaní PL. ÚS 38/03 *„aj keď rovnosť obsahu a ochrany vlastníckeho práva nie je absolútna, treba uviesť, že prípadná nerovnosť by mohla byť ústavne akceptovateľná iba vtedy, keby bola objektívne a rozumne zdôvodnená, to znamená, keby sledovala legitímny cieľ a keby medzi týmto cieľom a prostriedkami prijatými na jeho dosiahnutie existoval vzťah proporcionality“*.

Z uvedeného vyplýva, že pri zachovaní princípu proporcionality je vlastnícke právo a jeho výkon možné podrobiť istým obmedzeniam.

2.2 *Proporcionality*

2.2.1 Všeobecné východiská

Princíp proporcionality jednak tvorí konštantnú súčasť judikatúry ústavného súdu, ESEP a Súdneho dvora ES a jednak je výslovne zakotvený aj v ústave, keď podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí prihliadať na ich podstatu a zmysel; pričom takéto obmedzenia sa smú použiť len na ustanovený cieľ.

Zachovanie princípu proporcionality predpokladá, že k zásahu do základného práva alebo slobody príde iba (i) na účel realizácie niektorého z legitímnych cieľov, a (ii) v miere,

ktorá je pre takúto realizáciu nevyhnutná, pričom zároveň nesmie ísť o zásah do podstaty dotknutého základného práva. Inými slovami, zvolené nástroje obmedzenia základného práva musia jednak sledovať prípustný cieľ a jednak musia byť tomuto cieľu primerané, pričom hranicu, za ktorou už nemožno hovoriť o prípustnom obmedzení vlastníckeho práva, predstavuje taká intenzita zásahu do dotknutého základného práva, ktorá sa dotýka jeho podstaty. V doktríne i rozhodovacej praxi sa ochrana podstaty základného práva (*Wesengehalt*, resp. *contenu essentiel*) chápe ako ochrana pred takým obmedzením, ktoré vo svojich dôsledkoch zbavuje predmetné práva reálneho významu a účinkov.

Primeranosť obmedzenia základného práva je teda *ex constitutione* vylúčená tam, kde ide o zásah do samej jeho podstaty. Podstatou vlastníckeho práva je možnosť nerušeného výkonu jednotlivých vlastníckych oprávnení – držby, dispozície, požívania plodov a užívania. Neznamená to, že by všetky tieto oprávnenia museli byť vždy a za každých okolností garantované súčasne a v plnom rozsahu. Zásahom do podstaty je skôr také obmedzenie, ktoré vo svojich celkových účinkoch zbavuje vlastnícke právo jeho reálneho obsahu. Ide teda, napríklad, o také obmedzenie, ktoré výrazne redukuje reálnu uplatniteľnosť jednotlivých vlastníckych oprávnení alebo dokonca niektoré z nich úplne zbavuje ochrany a tým aj významu. Neprekročiteľnú hranicu z povahy veci predstavuje taká intenzita zásahu, ktorá je v praxi analogická intenzite vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia vlastníckeho práva.

V kontexte, ktorý tvorí predmet tohto návrhu, sú navrhovatelia presvedčení o tom, že zákonodarca napadnutou úpravou usiluje o realizáciu legitímneho cieľa. Rovnako nepochybné sa im však javí, že v tomto úsilí zákonodarca prekročil hranicu, pri ktorej by ešte bolo možné hovoriť „len“ o zákonnej úprave obsahu vlastníckeho práva a nie o *de facto* vyvlastnení, resp. nútenom obmedzení vlastníckeho práva, čím zákonodarca *prima facie* porušil požiadavky, obsiahnuté v princípe proporcionality.

Navrhovatelia tento záver opierajú o relevantnú judikatúru EŠLP, nakoľko aj „ústavný súd vykladá a aplikuje čl. 20 ústavy tak, aby jeho výklad a aplikácia boli v súlade s čl. 1 protokolu č. 1 (PL. ÚS 17/00) i s jeho výkladom a aplikáciou Európskeho súdu pre ľudské práva.“ (III. ÚS 60/04). Porušenie čl. 20 ods. 4 ústavy ako aj porušenie čl. 1 Protokolu č. 1 k dohovoru preto navrhovatelia odôvodňujú totožnými dôvodmi, spočívajúcimi v jednom a tom istom „skutkovom stave“.

Podľa ESEP, ako aj podľa ústavného súdu, „aj pri uznanej širokej možnosti úvahy, ktorou disponujú zmluvné strany Dodatkového protokolu k Dohovoru pri prijímaní zákonov upravujúcich užívanie majetku vo všeobecnom záujme, však „sprievodné“ účinky takýchto zákonov (prejavujúce sa v obmedzení vlastníckeho práva) nesmú dosiahnuť intenzitu a rozsah de facto vyvlastnenia, t. j. celkového znemožnenia využívania oprávnení vyplývajúcich z vlastníckeho práva, a to dokonca trvale, prípadne na mimoriadne dlhé obdobia. Takýto stav je totiž možné dosiahnuť len za podmienok uvedených v prvom odseku čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, t. j. jedine v dôsledku zbavenia majetku, za podmienok stanovených zákonom a všeobecnými zásadami medzinárodného práva a len vo verejnom záujme.

Európsky súd pre ľudské práva vo svojom rozsudku vo veci *Fredin* už uviedol: „Pre účely čl. 1 Protokolu č. 1 pozbavenie majetku („deprivation“) obsahuje nielen formálne vyvlastnenie, ale aj také opatrenia, ktoré dosahujú intenzitu de facto vyvlastnenia“ (*Fredin v. Sweden*, rozsudok z 18. februára 1991, séria A, č. 192, ods. 42; pozri tiež *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, rozsudok z 23. septembra 1982, séria A, č. 52, ods. 63).“ (PL ÚS 17/00).

Uvedené východiská a z nich vyplývajúce záveru akcentoval ESLP aj v rozhodnutí *Pasculli v. Taliansko*, v ktorom opätovne zdôraznil, že možnosť obmedzení vlastníckeho práva nemožno vnímať izolovane, ale len cez prizmu základného princípu, ktorým je ochrana práva na pokojné užívanie majetku. V tejto súvislosti vyslovil, že to, či došlo k pozbaveniu vlastníckeho práva alebo k vyvlastneniu, nemôže podliehať len preskúmaniu formálnych znakov, ale že je potrebné nahliadnuť za tieto znaky a podrobiť rozboru skutočnú situáciu dotknutých vlastníkov (*mutatis mutandis*, rozsudok zo 17. mája a z 12. októbra 2005. *Pasculli v. Taliansko*, § 79.)

Uvedené napokon priamo vyplýva z tézy, že ústava aj dohovor chránia „nie teoretické a iluzórne práva, ale práva konkrétne a účinné“, resp. práva, ktoré sú „praktické a efektívne“, (*mutatis mutandis* I. ÚS 5/02, resp. rozsudok ESLP vo veci *Hutten-Czapska* proti Poľsku, § 168). Podmienkam pre nútené obmedzenie vlastníckeho práva, resp. vyvlastnenie tak podliehajú nielen postupy takto označené, ale aj zásahy a opatrenia, ktoré vo svojich účinkoch dosahujú intenzitu núteného obmedzenia vlastníckeho práva, resp. vyvlastnenia. Ak by totiž uvedené neplatilo, bolo by to popretím povinnosti chrániť základné práva nie v rovine teoretickej, ale v rovine praktickej – teda chrániť práva reálne, nie iluzórne.

Zákonodarca teda pri úprave obsahu a ochrany vlastníckeho práva v kontexte realizácie verejného záujmu na výstavbe diaľnic disponuje dvoma možnosťami: buď (i) podrobí vlastnícke právo dotknutých vlastníkov len takým obmedzeniam, ktoré ani z formálneho a zároveň ani z materiálneho hľadiska vo svojich praktických účinkoch nepredstavujú nútené obmedzenie vlastníckeho práva, resp. vyvlastnenie, alebo (ii) realizuje verejný záujem formou núteného obmedzenia, resp. vyvlastnenia, pri dodržaní predpísaných podmienok.

Prijatím napadnutej zákonnej úpravy sa však zákonodarca rozhodol pre tretiu, neprípustnú možnosť – bez dodržania predpísaných podmienok dosiahnuť stav, ktorý z materiálneho hľadiska, t.j. z hľadiska reálnych účinkov v praxi, predstavuje prinajmenšom nútené obmedzenie vlastníckeho práva, ak nie dokonca vyvlastnenie.

2.2.2 Aplikácia východísk na skutkové a právne okolnosti

Navrhovatelia si uvedomujú, že napadnuté ustanovenia *stricto sensu* nezbavujú znevýhodnených vlastníkov pozemkov ani vlastníckeho práva ako takého, ani výkonu jednotlivých oprávnení vlastníka. Napriek tomu však zo systémových súradníc zákonnej úpravy a z kontextu, v akom sa má uplatniť, vyplýva, že ide o zásah takej intenzity, ktorý *de facto* vylučuje možnosť znevýhodnených vlastníkov reálne uplatniť jednotlivé prvky ich vlastníckeho práva. Uvedené sa z povahy veci týka prinajmenšom užívania a brania plodov a úžitkov, ale v praxi tiež možnosti nakladať s predmetom vlastníckeho práva. V skratke, navrhovatelia zastávajú názor, že v prípade napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. ide prinajmenšom o nútené obmedzenie vlastníckeho práva, a to bez dodržania podmienok podľa čl. 20 ods. 4 ústavy a zároveň spôsobom, popierajúcim podstatu práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 Protokolu č. 1 k dohovoru.

V predmetnej veci totiž realizáciou napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. dôjde k situácii, keď znevýhodnený vlastník bude nútený znášať na svojom pozemku, bez jeho súhlasu a bez možnosti daný stav vlastným prejavom vôle ovplyvniť, všetky obmedzenia vyplývajúce z uskutočňovania stavby diaľnice či dokonca z jej užívania, pričom pôjde o stav, ktorý bude zo strany stavebníka postupom *lege artis*. V danom skutkovom kontexte teda nepôjde o nútené obmedzenie s intenzitou, porovnateľnou s intenzitou obmedzenia, napríklad, pri povinnosti strpieť prechod osôb cez svoj pozemok či strpieť na svojom pozemku umiestnenie zariadenia alebo výkon prác, ktoré trvalo a nezvratne nezasiahnu do stavu

a charakteru pozemku. V tomto prípade pôjde o obmedzenia, spočívajúce v strpení vstupu a činnosti ťažkých stavebných mechanizmov, v nezvratnej zmene stavu a charakteru pozemku, vo vybudovaní diaľničných pylónov a ciest – inými slovami o obmedzenia, ktoré natrvalo zmenia stav a charakter pozemku a z povahy veci vylúčia možnosť užívania pozemku akýmkoľvek iným spôsobom, než aký zodpovedá výstavbe či užívaniu cestnej komunikácie.

V danom kontexte sa vynára otázka, aký skutočný obsah bude mať oprávnenie znevýhodneného vlastníka pozemok užívať, ak mu na pozemku budú stáť pylóny, na ktorých má byť, alebo dokonca bude užívaná diaľnica s premávkou niekoľko tisíc áut denne? Aký obsah má oprávnenie užívať vlastný majetok na účely podnikania, ak cez priestory spoločnosti budú denne prechádzať ťažké stavebné mechanizmy a vykonávať tam stavebnú činnosť? Aký úžitok či plody môže poberať z pozemku znevýhodnený vlastník, ak cez jeho záhradu bude viesť diaľničný privádzač? Nakoľko reálnou je možnosť nakladať s pozemkom a previesť vlastníctvo k nemu na inú osobu, ak ide o pozemok, ktorého jediným účelom je slúžiť ako stavenisko pre výstavbu diaľnice?

Vyššie uvedené príklady predstavujú len niekoľko spôsobov a výsledkov, ku ktorým použitie napadnutých ustanovení môže viesť a v konkrétnych prípadoch aj nepochybne povedie. Je možné očakávať, že v praxi zrejme niektorí znevýhodnení vlastníci nakoniec podľahnú tlaku okolností a pozemky predajú stavebníkovi, alebo im bude ich majetok odňatý v riadnom vyvlastňovacom konaní. V právnom štáte je však neprípustné, aby zákonodarca zneužíval moc, ktorá mu bola zverená, na taký nátlak voči svojim občanom, aký by vo vzťahu k inému subjektu nebolo možné označiť inak ako vydieranie. Presne to je však jedným z kľúčových efektov napadnutej úpravy – zákonodarca ňou usiluje o to, aby vlastníci radšej súhlasili s odňatím ich majetku *de iure* a za aspoň nejakú náhradu, ako by mali o ten majetok prísť *de facto* a bez náhrady. Za obdobie, počas ktorého budú nútení znášať vyššie uvedené obmedzenia, im totiž žiadna náhrada poskytnutá nebude. Nebude žiadne konanie, v ktorom by príslušný orgán identifikoval verejný záujem a skúmal primeranosť a nevyhnutnosť prostriedkov na jeho dosiahnutie a následne určil náhradu za takéto nútené obmedzenie vlastníckeho práva.

Ak má mať ústavou i dohovorom chránený princíp proporcionality reálny význam, nemôže byť v súlade s ním natoľko radikálny zásah do jednotlivých vrstiev vlastníckeho

práva, aký zakladá napadnutá zákonná úprava. Zákonodarca navyše vytvára neprípustný tlak aj na orgány aplikácie práva. V dôsledku napadnutých ustanovení totiž nielen, že vlastník nebude môcť svoj pozemok užívať počas výstavby diaľnice; on ho nebude môcť užívať ani po dokončení výstavby a už toľž nie po prípadnom odovzdaní diaľnice do predčasného užívania. Inými slovami, v praxi je z povahy veci vylúčené akékoľvek *restitutio in integra* v prípade, ak by kompetentný orgán aplikácie práva dospel k záveru, že nie sú splnené predpoklady pre nútené obmedzenie vlastníckeho práva alebo vyvlastnenie. Takýto orgán (stavebný úrad, súd) tak bude konfrontovaný so situáciou, v ktorej bude nároky vlastníka na pokojné užívanie majetku posudzovať cez prizmu okolností, ktoré tento nárok zbavili akéhokolvek obsahu a možností reálneho uplatnenia.

V skratke, v dôsledku napadnutých ustanovení vlastník dotknutého pozemku prakticky stráca reálnu možnosť účinne a plnohodnotne uplatniť ktorékoľvek z oprávnení, tvoriacich jeho vlastníckeho právo – oprávnení, bez ktorých vlastnícke právo stráca svoj reálny význam a obsah. Osoby vlastniace pozemky, na ktoré sa predmetný zákon vzťahuje, síce aj po vydaní stavebného povolenia budú ešte nositeľmi vlastníckeho práva, avšak nositeľmi iba nominálnymi, nie reálnymi. Z ich vlastníckeho práva sa v dôsledku napadnutých ustanovení stratí sama jeho podstata a toto právo sa zmení na prázdny obal bez obsahu.

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

Navrhovatelia nespochybňujú oprávnenie zákonodarcu vytvoriť podmienky aj pre natoľko intenzívny zásah do vlastníckeho práva, aký je dôsledkom napadnutých ustanovení. V takom prípade však podlieha povinnosti dodržať podmienky, ustanovené čl. 20 ods. 4 ústavy, resp. čl. 1 Protokolu č. 1 k dohovoru. Tým, že zákonodarca tieto podmienky nedodržel, resp. ich splnenie sa podľa napadnutých ustanovení ani nevyžaduje, je právna úprava napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. v rozpore aj s čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 Protokolu č. 1 k dohovoru.

III. Petit

Navrhovateľ navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky prijal tento návrh na ďalšie konanie a po jeho meritórnom prerokovaní vyniesol takýto

n á l e z

Ustanovenia § 2 ods. 1 písm. a) slovo „alebo či bol urobený úkon na jeho získanie“, § 2 ods. 2 písm. a) slovo „inak doklady“ a § 2 ods. 2 písm. a) prvého bodu a druhého bodu 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 nie sú v súlade s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1, s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

IV. Pozastavenie účinnosti

Navrhovateľ podľa § 38 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov

navrhuje pozastaviť účinnosť

§ 2 ods. 1 písm. a) slovo „alebo či bol urobený úkon na jeho získanie“, § 2 ods. 2 písm. a) slovo „inak doklady“ a § 2 ods. 2 písm. a) prvého bodu a druhého bodu 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, a to až do rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci samej.

Navrhovateľ na základe dôvodov uvedených v návrhu navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení až do rozhodnutia vo veci samej vzhľadom na to, že ich ďalšie uplatňovanie ohrozuje základné práva a slobody alebo z ich uplatňovania hrozí vážny nenapraviteľný následok.

Ako navrhovateľ podrobne odôvodnil v tomto návrhu, napadnuté ustanovenia sú spôsobilé ohroziť základné práva a slobody podľa čl. 20 ústavy. V predmetnej veci ide o ohrozenie bezprostredné a takpovediac *prima facie*, keďže znevýhodnený vlastník bude nútený znášať na svojom pozemku, bez jeho súhlasu a bez možnosti daný stav vlastným

prejavom vôle ovplyvniť, všetky obmedzenia vyplývajúce z uskutočňovania stavby diaľnice či dokonca z jej užívania, pričom pôjde o stav, ktorý bude zo strany stavebníka postupom *lege artis*. Ide pritom o obmedzenia takej intenzity, že, z dôvodov uvádzaných v návrhu, navrhovatelia zastávajú názor, že napadnuté ustanovenia negujú samotnú podstatu základného práva podľa čl. 20 a zbavujú oprávnenia znevýhodnených vlastníkov akéhokoľvek reálneho obsahu.

Z povahy vecí je zrejmé, že ak aj ústavný súd dospeje k záveru, že napadnuté ustanovenie nie je v súlade s ústavou, zásah do základných práv a slobôd a s ním nevyhnutne spojený následok, spočívajúci najmä v trvalej zmene stavu a charakteru pozemkov znevýhodnených vlastníkov spôsobených stavbou diaľnice a súvisiacej infraštruktúry, nebude možné žiadnym spôsobom sanovať. To, že k negatívnym následkom dôjde, nie je predmetom sporu, keďže samotným dôvodom schválenia napadnutých ustanovení je umožniť uskutočňovanie stavby diaľnic aj na pozemkoch, ku ktorým stavebník nedisponuje vlastníckym či iným právom, oprávňujúcim ho stavbu na dotknutom pozemku uskutočňovať. Zásah do vlastníckych práv a s ním spojený vážny a trvalý následok je nevyhnutný, keďže takéto „uľahčenie“ stavby diaľnic sa bude realizovať bezprostredne po nadobudnutí účinnosti napadnutých ustanovení.

Pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení do rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej pritom nedôjde k znefunkčneniu samotného procesu povoľovania, prípravy a uskutočňovania stavby diaľnic, keďže v účinnosti zostanú ostatné ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z., ktorých cieľom má byť urýchlenie procesu v jeho jednotlivých etapách a tiež zostanú v účinnosti aj všeobecné ustanovenia o konaní o vyvlastnení či nútenom obmedzení vlastníckeho práva, ktoré bude možné, tak ako doteraz, použiť. Inými slovami, zákon č. 669/2007 Z. z. bude funkčný a použiteľný aj ak bude účinnosť napadnutých ustanovení pozastavená a zostane v platnosti a účinnosti doterajší stav, pokiaľ ide o povinnosť preukázať existenciu vlastníckeho práva alebo iného práva k pozemkom, na ktorých sa má výstavba diaľnic uskutočňovať.

Za navrhovateľov:

JUDr. Daniel Lipšic