ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2020

Vyhlásené: 18. 12. 2020 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

389

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 18/2017-152

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 4. novembra 2020 v pléne zloženom z predsedu pléna Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára (sudca spravodajca), Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského v konaní o návrhu skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. Danielom Lipšicom a advokátom JUDr. Petrom Kubinom, obaja Štefánikova 15, Bratislava, na začatie konania o súlade

- § 2 ods. 4 a 5, § 4 ods. 4, 5, 6 a 7, § 8, § 9 ods. 2 v časti „§ 58 ods. 2, § 60 ods. 2 písm. b)“ a § 9 ods. 4 v časti, v ktorej sa v tomto ustanovení používajú slová „rozhodnutie o predbežnej držbe“, 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 a v znení zákona č. 139/2017 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 neskorších predpisov, 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 čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,

- § 9 ods. 4 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 a v znení zákona č. 139/2017 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 neskorších predpisov, v časti „V konaní o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice sa ustanovenia § 185 až 189 Správneho súdneho poriadku nepoužijú.“, s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 9 ods. 4

Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia takto

r o z h o d o l :

1. Zmenu návrhu na začatie konania **nepripúšťa**.
2. Ustanovenie § 9 ods. 4 prvej vety 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 v znení neskorších predpisov **nie je** v súlade s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 9 ods. 4 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.
3. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **nevyhovuje**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 19. júna 2017 doručený návrh 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania o súlade
   - ustanovení § 2 ods. 4 a 5, § 4 ods. 4, 5, 6 a 7, § 8, § 9 ods. 2 v časti „§ 58 ods. 2, § 60 ods. 2 písm. b)“ a § 9 ods. 4 v časti, v ktorej sa v tomto ustanovení používajú slová „rozhodnutie o predbežnej držbe“ (ďalej aj „napadnuté ustanovenia A“) 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 a v znení zákona č. 139/2017 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 neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 669/2007 Z. z.“ alebo „zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach“), 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 čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), a
   - ustanovenia § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. v časti „V konaní o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice sa ustanovenia § 185 až 189 Správneho súdneho poriadku nepoužijú.“ (ďalej aj „napadnuté ustanovenie B“, spolu s napadnutými ustanoveniami A aj „napadnuté ustanovenia“) s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy a s čl. 9 ods. 4 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“).
2. Súčasťou návrhu skupiny poslancov bol aj návrh podľa čl. 125 ods. 2 ústavy v spojení s § 38 ods. 1 a 2 v tom čase platného a účinného 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 č. 38/1993 Z. z.“) na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. z týchto dôvodov:

   „a) Uplatňovanie napadnutých ustanovení A môže ohroziť základné ľudské práva a slobody... Takéto ohrozenie už nastalo, nakoľko novela nadobudla účinnosť 2. júna 2017.

   b) Uplatňovanie napadnutého ustanovenia B môže spôsobiť závažnú ujmu na životnom prostredí, pokiaľ sa výstavba diaľnic bude realizovať...

   c) Ak aj ústavný súd dospeje k záveru, že napadnuté ustanovenia nie sú v súlade s ústavou,

Dodatkovým protokolom k Dohovoru a Aarhuským dohovorom, zásah do základných práv a slobôd, do životného prostredia a s ním spojené následky... nebude možné žiadnym spôsobom sanovať...

d) Na základe predchádzajúcich skúseností z konania vo veci PL. ÚS 19/09... možno dôvodne predpokladať, že konanie ústavného súdu o tomto návrhu môže trvať dlhší čas. Pokiaľ po túto dobu nebude účinnosť napadnutých ustanovení pozastavená... práva dotknutých vlastníkov pozemkov už budú nenávratne porušené zásahmi uskutočnenými podľa napadnutých ustanovení bez možnosti navrátenia do pôvodného stavu. Ochrana práv dotknutých vlastníkov a ústavnosti zo strany ústavného súdu by tak bola iba iluzórna...

e) Pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení... nedôjde k znefunkčneniu samotného procesu povoľovania, prípravy a uskutočňovania stavby diaľnic, keďže v účinnosti zostane zákon č. 669/2007 Z. z. v znení do 2. júna 2017, ako aj stavebný zákon...

f) Následky uplatňovania napadnutých ustanovení sú zrejme nenapraviteľné, keďže právoplatné stavebné povolenia..., ako aj rozhodnutia o predbežnej držbe, vydané na základe zákona č. 669/2007 Z. z. v znení novely, zostanú, po vyslovení nesúladu s ústavou, Dodatkovým protokolom a Aarhuským dohovorom, nedotknuté (§ 41 b ods. 2 ZoUS).“

3. Ešte pred artikulovaním námietok k napadnutým ustanoveniam zákona č. 669/2007 Z. z. skupina poslancov pripomína, že novela zákona č. 669/2007 Z. z., proti ktorej návrh skupiny smeruje (ďalej aj „napadnutá novela zákona č. 669/2007 Z. z.“ alebo len „napadnutá novela“), bola v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) schválená v skrátenom legislatívnom konaní, pričom prezident Slovenskej republiky ju rozhodnutím č. 3066-2017-KPSR z 18. mája 2017 vrátil národnej rade na opätovné prerokovanie s návrhom, aby nebola ako celok prijatá. Národná rada však napriek tomu 18. mája 2017 schválila predmetnú novelu v pôvodnom znení a novela bola následne publikovaná v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 139/2017 Z. z.

4. V úvodnej časti svojho návrhu navrhovatelia zdôrazňujú, že podľa vlády účelom napadnutej novely zákona č. 669/2007 Z. z. má byť zefektívnenie procesu povoľovania a výstavby vybraných diaľnic a ciest pre motorové vozidlá, čo sa má prejaviť skrátením povoľovacieho procesu, poklesom nákladovosti prípravného procesu výstavby diaľnic, ako aj urýchlením samotného začiatku výstavby diaľnic.

5. V súvislosti s napadnutou novelou navrhovatelia poukazujú na pôvodné znenie zákona č. 669/2007 Z. z. (schváleného 11. decembra 2007), ktoré rovnako umožňovalo výstavbu diaľnice na pozemkoch bez toho, aby stavebník musel v stavebnom konaní preukazovať vlastnícke alebo iné právo k pozemku. K preukazovaniu vlastníckeho alebo iného práva k pozemkom malo dochádzať až v kolaudačnom konaní. Súlad relevantných ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. v znení jeho druhej novelizácie vykonanej zákonom č. 540/2008 Z. z. s označenými ustanoveniami ústavy a dodatkového protokolu posudzoval ústavný súd v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09. V predmetnej veci ústavný súd rozhodol nálezom sp. zn. PL. ÚS 19/09 z 26. januára 2011 (ďalej aj „nález PL. ÚS 19/09“), ktorým vyslovil nesúlad napadnutých ustanovení (v tom čase platných, pozn.) zákona č. 669/2007 Z. z. s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1, čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, ako aj s čl. 1 dodatkového protokolu. V nadväznosti na uvedené skutočnosti navrhovatelia zdôrazňujú, že napadnuté ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z. v znení napadnutom v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09 majú podľa ich názoru v zásade rovnaký charakter a smerujú k identickému výsledku, ktorým je umožnenie výstavby diaľnic na pozemkoch ešte predtým, ako dôjde k formálnemu vyvlastneniu pozemkov.

Nesúlad ustanovení A

6. Navrhovatelia konštatujú, že napadnuté ustanovenia A sa dotýkajú vlastníckeho práva k pozemkom a k stavbám, t. j. k majetku chránenému prostredníctvom čl. 20 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, pričom v nadväznosti na to argumentujú takto:

«... 39. Napadnuté ustanovenia A umožňujú stavebníkovi získať stavebné povolenie na stavbu diaľnice a cesty pre motorové vozidlá, uskutočňovať stavebné a asanačné práce na cudzom

pozemku a cudzej stavbe bez dohody s vlastníkom pozemku a asanovanej stavby. Stavebník nemusí preukazovať - tak ako to ukladá § 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb... (ďalej len „stavebný zákon“) - že má vlastnícke alebo iné právo k pozemku a stavbe.

... 41. Pri úprave intenzity zásahu do vlastníckeho práva v kontexte realizácie verejného záujmu na výstavbe diaľnic disponuje zákonodarca dvoma možnosťami:

a) podrobí vlastnícke právo dotknutých vlastníkov len takým obmedzeniam, ktoré... nepredstavujú nútené obmedzenie vlastníckeho práva, resp. vyvlastnenie, alebo

b) realizuje verejný záujem formou núteného obmedzenia, resp. vyvlastnenia, pri dodržaní predpísaných podmienok.

42. Prijatím napadnutých ustanovení A 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.

43. Vlastník pozemku a asanovanej stavby stráca kontrolu nad svojím majetkom. Napadnuté ustanovenia A totiž umožňujú stavebníkovi uskutočňovať stavebné a asanačné práce na cudzích pozemkoch a cudzích stavbách ešte pred formálnym vyvlastnením. Tým je vlastník vyvlastňovaného pozemku a stavby vylúčený z výkonu jeho vlastníckych oprávnení...

... 46. Formálne napadnuté ustanovenia A povoľujú stavebníkovi uskutočňovať stavbu diaľnice podľa stavebného povolenia až po tom, ako sa stavebník stane vlastníkom pozemku či asanovanej stavby alebo k nim nadobudne iné právo, avšak zároveň pripúšťa výnimku. Touto výnimkou sú práce povolené rozhodnutím o predbežnej držbe.

47. Navrhovatelia nespochybňujú oprávnenie zákonodarcu vytvoriť podmienky aj pre natoľko intenzívny zásah do vlastníckeho práva, aký je dôsledkom napadnutých ustanovení A. V takom prípade však podlieha povinnosti dodržať podmienky, ustanovené čl. 20 ods. 4 ústavy, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru.

48. Rozhodnutie o predbežnej držbe nie je formálnym vyvlastnením v súlade s podmienkami čl. 20 ods. 4 ústavy. Pre účely predbežnej držby stavebník nemusí preukazovať, že cieľ vyvlastnenia nemožno dosiahnuť dohodou s vlastníkom pozemku a stavby. To znamená, že sa môže domáhať predbežnej držby bez toho, aby boli inak splnené podmienky pre vyvlastnenie (§ 2 ods. 1 zákona č. 282/2015 Z. z...). Stavebník tak môže predbežnú držbu využívať na nátlak na vlastníkov na odpredaj pozemkov a stavieb, určených na asanovanie.

49. Pri rozhodovaní o predbežnej držbe sa má podľa napadnutých ustanovení A skúmať len existencia verejného záujmu na vyvlastnení. Dokonca aj určenie primeranej náhrady za predbežnú držbu sa presúva až do rozhodnutia o vyvlastnení.

50. Pokiaľ rozhodnutie o predbežnej držbe nespĺňa materiálne podmienky vyvlastnenia, resp. núteného obmedzenia podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, nie je takýto zásah do vlastníckeho práva zákonný, resp. ústavne konformný. Pritom je úplne irelevantné, či rozhodnutie o predbežnej držbe je svojou povahou vyvlastnením alebo nútеným obmedzením. Pre oba druhy zásahov do vlastníckeho práva platia rovnaké podmienky dané čl. 20 ods. 4 ústavy, pričom tieto podmienky napadnuté ustanovenia A nespĺňajú.

51. Rozhodnutie o predbežnej držbe vydané na základe napadnutých ustanovení A nie je ani bežným obmedzením vlastníckeho práva, ktoré by len upravovalo obsah vlastníckeho práva.

52. Toto je zrejmé z povahy rozhodnutia o predbežnej držbe, ktoré je individuálnym aktom vyvlastňovacieho orgánu vydaného vo vyvlastňovacom konaní len na návrh vyvlastňovateľa.

Týka sa vždy len individualizovaného majetku; nie je uplatňované v každom vyvlastňovacom konaní rovnako.

53. Predbežná držba nie je len krátkodobým opatrením. Je síce časovo ohraničená, ale len tým, že vyvlastňovací orgán ju môže zrušiť, ak sa nezačalo s výstavbou do 6 mesiacov od jej nariadenia, alebo ak bolo stavebné povolenie zrušené alebo stratilo platnosť. Ide pritom o obdobné „ohraničenie", aké vyplýva z § 17 ods. 1 zákona č. 282/2015 Z. z...

55. Aj keď sa má po nariadení predbežnej držby formálne vyvlastniť pozemok a stavba, neexistuje žiadna garancia toho, či vôbec k vyvlastneniu dôjde a v akej lehote. Skutočnosť, že sa v čase nariadenia predbežnej držby začalo vyvlastňovacie konanie nevedie automaticky k záveru, že vyvlastňovaciemu návrhu príslušný orgán vyhovie. V napadnutých ustanoveniach A absentuje možnosť zrušenia predbežnej držby z dôvodu zamietnutia vyvlastnenia.

56. Takisto v napadnutých ustanoveniach A absentuje úprava dopadov zamietnutia vyvlastnenia na existenciu stavebného povolenia. Stavebné povolenie nezanikne priamo zo zákona z tohto dôvodu.

57. Ak vyvlastnenie bude zamietnuté až po uplynutí lehoty, v ktorej sa vlastník vyvlastňovanej nehnuteľnosti môže domáhať zrušenia stavebného povolenia, vlastník vyvlastňovanej nehnuteľnosti nemá reálnu možnosť domôcť sa zrušenia predbežnej držby.

58. Na základe vyššie uvedeného trvanie predbežnej držby je neurčité a môže nadobudnúť aj trvalý charakter.

59. Predbežná držba nie je krátkodobým opatrením ani z titulu jej vecného obmedzenia na vybrané stavebné a asanačné práce. Tieto práce by mali byť takého charakteru, ktorý bude umožňovať navrátenie vyvlastňovaných nehnuteľností do pôvodného stavu.

60. ... obmedzenie povolených prác na tie, ktoré umožnia v budúcnosti navrátenie do pôvodného stavu, nič nemení na tom, že na cudzom pozemku sa uskutočňuje stavba bez súhlasu vlastníka a bez formálneho vyvlastnenia.

61. ... obmedzenie prác na tie, ktoré umožnia navrátenie do pôvodného stavu, je neurčité a vágne... Ak vyvlastňovaný pozemok bude napr. poľnohospodárskou pôdou, už prípravné práce (skrývka humusu pri ornej pôde, vyklčovanie viničov z viníc) zasiahnu do stavu pozemku do takej miery, že obnova pôvodného stavu pozemku po zrušení predbežnej držby nebude možná.

62. Neurčitosť povoleného rozsahu prác je ešte výraznejšia u vlastníka stavby, ktorá sa má asanovať. Obnovenie pôvodného stavu stavby, na ktorej sa uskutočnili asanačné práce je z povahy veci vylúčené. Vymedzenie povolených prác nekorešponduje vôbec s tými časťami napadnutého predpisu, ktoré upravujú predbežnú držbu k stavbe, ktorá sa má asanovať.

63. Napadnuté ustanovenia A tak nespĺňajú kritériá kvality a predvídateľnosti zákona zasahujúceho do vlastníckeho práva tak, ako to vyžaduje ústava a Dodatkový protokol k Dohovoru.

64. Predbežná držba stricto sensu nezbavuje vlastníka vyvlastňovaných nehnuteľností vlastníckeho práva ako takého, ani výkonu jednotlivých vlastníckych oprávnení. Napriek tomu však... ide o zásah takej intenzity, ktorý de facto na neurčito zbavuje vyvlastňovaných vlastníkov reálnej možnosti uplatniť tieto prvky ich vlastníckeho práva. Z obsahu napadnutých ustanovení A vyplýva, že počas trvania predbežnej držby sa práva z nájomných zmlúv a vecných bremien k vyvlastňovanej nehnuteľnosti neuplatňujú. Uvedené, aj spolu s vylúčením vlastníka z držby a užívania vyvlastňovaných rozhodnutí, vedie k vylúčeniu vlastníka z práva poberať plody a úžitky... na neurčito.

65. V praxi sa to však týka aj možnosti nakladať s predmetom vlastníckeho práva.

66. V predmetnej veci ... dôjde k situácii, keď vyvlastňovaný vlastník bude nútený znášať na svojom pozemku a stavbe, bez jeho súhlasu, obmedzenia vyplývajúce z uskutočňovania vymedzených stavebných a asanačných prác pri výstavbe diaľnice. Tým, že predbežná držba nie je konkrétne časovo limitovaná, aj po dokončení prác vymedzených v rozhodnutí o predbežnej držbe bude vlastník nútený naďalej strpieť užívanie svojho pozemku a stavby. Tomu tak môže byť z dôvodu dlhotrvajúceho vyvlastňovacieho konania. Ak po zrušení predbežnej držby obnovenie pôvodného stavu pozemkov a stavieb nebude možné vôbec alebo len s nepomernými ťažkosťami (čomu sa ich vlastník nemôže účinne brániť v stavebnom konaní a ani pri rozhodovaní o predbežnej držbe... vlastník stavby bude nútený strpieť trvalú alebo prinajmenšom dlhodobú zmenu stavu svojho pozemku alebo stavby. V danom skutkovom kontexte teda nepôjde o nútené obmedzenie s intenzitou, porovnateľnou s intenzitou obmedzenia, napríklad, pri povinnosti dočasne strpieť prechod osôb cez svoj pozemok... V tomto prípade pôjde o obmedzenia, ktoré na bližšie neurčenú dobu vylúčia možnosť užívania pozemku a stavby zo strany ich vlastníka a zmenia ich stav a charakter.

67. V danom kontexte sa vynára otázka, aký skutočný obsah bude mať oprávnenie vlastníka vyvlastňovanú stavbu užívať alebo poberať z nej úžitky a plody, ak je asanovaná? Aký obsah bude mať oprávnenie vlastníka s vyvlastňovaným pozemkom nakladať, ak jeho jediným účelom je slúžiť ako stavenisko pre výstavbu diaľnice a je naň vydané stavebné povolenie?

68. Navyše vlastník nemá zabezpečenú dostatočnú procesnú ochranu svojho vlastníckeho práva pri rozhodovaní o predbežnej držbe. Napadnuté ustanovenia A vylučujú odkladný účinok odvolania proti predbežnej držbe. Vlastník vyvlastňovanej nehnuteľnosti sa nemôže reálne a efektívne brániť proti vykonávaniu stavebných prác na svojej nehnuteľnosti počas predbežnej držby. Aj v prípade, že by so svojím odvolaním proti rozhodnutiu o predbežnej držbe bol úspešný, nebude možné vylúčiť, že medzitým sa na vyvlastňovanej nehnuteľnosti uskutočnili práce, ktoré už nebude možné odstrániť bez toho, aby sa to dotklo podstaty vyvlastňovanej nehnuteľnosti...

70. ... napadnuté ustanovenia A fakticky determinujú pozitívny výsledok vyvlastňovacieho konania pre stavebníka, vytvárajú neakceptovateľný tlak na vlastníkov smerujúci k jedinému možnému výsledku vyvlastňovacieho konania. Vhodné je pripomenúť, ako ústavný súd v Náleze 19/09 posúdil pôvodné znenie zákona č. 669/2007 Z. z.:

„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.“

71. Vyvlastňovacie konanie po vydaní stavebného povolenia a rozhodnutia o predbežnej držbe je de facto zúžené už len na konanie o určenie výšky náhrady za vyvlastnenie a za predbežnú držbu.

72. ... v praxi zrejme niektorí vyvlastňovaní vlastníci nakoniec podľahnú tlaku okolností a pozemky predajú stavebníkovi ešte pred vyvlastnením. V právnom štáte je však neprípustné, aby zákonodarca zneužíval moc... 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 napadnutých ustanovení A - zákonodarca nimi usiluje o to, aby vlastníci radšej predali ich majetok ešte počas vyvlastňovacieho konania za aspoň nejakú náhradu, ale vyplatenú okamžite, ako by mali čakať na poskytnutie náhrady za vyvlastnenie až do skončenia vyvlastňovacieho konania...

73. Finančná náhrada za predbežnú držbu nie je však primeranou náhradou v zmysle čl. 20

ods. 4 ústavy. Náhrada sa neposkytuje za čas, kedy predbežná držba už bola síce zrušená, ale de facto sa neobnovil pôvodný stav vyvlastňovaných pozemkov a stavby. Aj v takom období pretrváva zásah do vlastníckeho práva vlastníka, za ktorý vlastníkovi musí patriť náhrada. Napadnuté ustanovenia A síce rátajú s tým, že po zrušení predbežnej držby sa má obnoviť pôvodný stav, ale neexistuje žiadna zákonná lehota na obnovenie pôvodného stavu a ani záruka toho, že pôvodný stav bude možné obnoviť.

74. Zhrnúc vyššie uvedené, dôsledkom napadnutých ustanovení A je prinajmenšom nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Napadnuté ustanovenia A však nespĺňajú podmienky núteného obmedzenia, ustanovené čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, resp. ich splnenie sa podľa napadnutých ustanovení A ani nevyžaduje... sú preto v rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru.»

7. Skupina poslancov namieta tiež nesúlad napadnutej novely zákona č. 669/2007 Z. z. s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy, pričom argumentuje takto:

«... 80. Pozemky, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba diaľnic a ciest pre motorové vozidlá podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z. z., a stavby, určené na asanovanie pri takejto výstavbe, sú druhovo rovnakou vecou, ako iné pozemky a stavby, ktoré sa majú vyvlastňovať...

81. Druhová odlišnosť pozemkov, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnic a ciest podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z. z., nevyplýva z toho, že tieto pozemky sú určené práve na výstavbu osobitne významných diaľnic a ciest. Toto určenie nie je „druhovým" znakom pozemkov, ale nanajvýš odôvodňuje verejný záujem na vyvlastnení pozemkov... Pokiaľ by malo platiť, že určenie pozemkov na výstavbu osobitne významných diaľnic a ciest je tým znakom, ktorý zakladá druhovú odlišnosť od iných pozemkov, potom by sa týmto prejudikovala existencia verejného záujmu. A nebol by už dôvod posudzovať ju v osobitnom vyvlastňovacom konaní. Naopak verejný záujem by bol daný už na základe zákona. Takýto výklad je v rozpore s tým, na čo poukázal aj ústavný súd v Náleze 19/09:
„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."

82. Na rozdiel od verejného záujmu druhová odlišnosť pozemkov musí byť daná už vopred, z povahy veci. nie až na základe zákona alebo rozhodnutia výkonnej moci, ktorým sa ukladajú alebo umožňujú obmedzenia vlastníckeho práva k nim.

83. Druhová totožnosť predmetu ústavnej a zákonnej ochrany (vlastnícke právo k pozemku a stavbe) však vyúsťuje v napadnutých ustanoveniach A do výrazne rozdielnej úrovne tejto ochrany. Rozdiely v úrovni zákonnej ochrany vlastníckeho práva sú spôsobené tým, že na vlastníkov pozemkov a stavieb, podliehajúcich úprave podľa zákona č. 669/2007 Z. z., sa vzťahujú iné, prima facie nevýhodnejšie podmienky, ako na vlastníkov pozemkov a stavieb, podliehajúcich úprave podľa stavebného zákona. Zákonom č. 669/2007 Z. z. tak de facto aj de iure došlo k rozdeleniu vlastníkov pozemkov a stavieb, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnice, na dve skupiny:
a) znevýhodnených vlastníkov, ktorí vlastnia pozemky a stavby, na ktorých sa má uskutočniť výstavba diaľnic podľa prílohy č. 1 zákona č. 669/2007 Z. z., a

b) zvýhodnených vlastníkov, ktorí vlastnia pozemky a stavby, ktoré sa môžu vyvlastniť na iné účely.

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

85. ... znevýhodnení vlastníci pozemkov a stavieb sú predbežnou držbou podľa napadnutých ustanovení A výslovne vylúčení z výkonu práva držať a užívať pozemky (§ 8 ods. 6 zákona č. 669/2007 Z. z.). De iure im síce zostáva oprávnenie brať z nich plody a úžitky a nakladať s nimi. De facto však tieto oprávnenia budú môcť realizovať iba v miere, v akej to vzhľadom na výstavbu diaľnice bude reálne možné. Oprávnenie nakladať s pozemkami a stavbami sa takisto stane len iluzórnym.

86. Vlastník asanovanej stavby výstavbou bude dokonca úplne zbavený svojho vlastníckeho práva, keďže stavba ako taká zanikne.

87. Vlastníkom, ktorých sa napadnuté ustanovenia A 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.

88. ... po vydaní stavebného povolenia a rozhodnutia o predbežnej držbe budú síce znevýhodnení vlastníci de iure naďalej vlastníkmi, 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“...

89. Dopad napadnutých ustanovení A na ústavné garancie rovnosti vo vzťahu k základnému právu podľa čl. 20 ústavy sa prejavuje aj v ochrane vlastníckeho práva. Kým v tzv. všeobecnom teda zvýhodnenom režime - v porovnaní s osobitným režimom - 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 napadnuté ustanovenia A tieto prostriedky ochrany relativizuje na teoretické a neúčinné. ... Hoci má vlastník vyvlastňovaných nehnuteľností možnosť domáhať sa preskúmania rozhodnutia o predbežnej držbe, podanie odvolania nemá odkladný účinok. Znevýhodnený vlastník nemá reálnu a účinnú ochranu proti zásahom do výkonu vlastníckeho práva zo strany stavebníka. V čase rozhodnutia o odvolaní už všetky stavebné a asanačné práce môžu byť vykonané. Proti prácam na vyvlastňovaných nehnuteľnostiach sa znevýhodnení vlastníci nemôžu účinne brániť. 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.

90. Ústava neustanovuje, že vlastnícke právo má rovnaký obsah a rovnakú zákonnú ochranu len vo vzťahu k niektorým vlastníkom alebo len v niektorých prípadoch... Pokiaľ ide o ústavný princíp rovnosti... platí, že vlastnícke právo všetkých vlastníkov (druhovo rovnakej veci) má rovnaký obsah a rovnakú zákonnú ochranu.

91. ... Pokiaľ medzi majetkom dotknutých vlastníkov pozemkov a stavieb 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.»

Na základe uvedeného skupina poslancov zastáva názor, že napadnuté ustanovenia A sú

v rozpore aj s čl. 12 ods. 1 ústavy v spojení s prvou a druhou vetou čl. 20 ods. 1 ústavy.

8. Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutej novely zákona č. 669/2007 Z. z. s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy navrhovatelia zdôrazňujú, že v prípade, ak dôjde k zásahu do podstaty základného práva, už nie je potrebné vykonať test proporcionality podľa čl. 13 ods. 4 ústavy, pričom napadnuté ustanovenia A *„umožňujú vykonať test existencie legitímneho cieľa len v obmedzenom rozsahu. Pred rozhodnutím o predbežnej držbe ukladajú vyvlastňovaciemu orgánu skúmať, či verejný záujem na dosiahnutí účelu vyvlastnenia prevažuje nad zachovaním doterajších práv vyvlastňovaného.*

99. Zákonodarca však už ďalej rezignoval na test existencie legitímneho cieľa pre nariadenie predbežnej držby ešte pred samotným vyvlastnením. Aj keby verejný záujem na vyvlastnení pozemku alebo stavby skutočne existoval a prevažoval nad záujmom vlastníka vyvlastňovanej nehnuteľnosti na ochrane jeho vlastníckeho práva, neznamená to automaticky, že existuje aj verejný záujem na urýchlenom zmocnení sa vyvlastňovaných nehnuteľností pred rozhodnutím o vyvlastnení. Záujem na urýchlenej predbežnej držbe je potrebné skúmať zvlášť z toho dôvodu, že už predbežnou držbou sa vylučuje ochrana vlastníckeho práva k vyvlastňovaným nehnuteľnostiam...

100. Zákonodarca rezignoval aj na test primeranosti... posudzovanie primeranosti predbežnej držbe už nemá význam, pretože v intenciách napadnutých ustanovení A:

a) predbežná držba nie je len zákonnou úpravou obsahu vlastníckeho práva,

b) predbežná držba de facto dosahuje prinajmenšom intenzitu núteného obmedzenia vlastníckeho práva, a to bez dodržania podmienok podľa čl. 20 ods. 4 ústavy (viď časť D. II).

101. ... v dôsledku napadnutých ustanovení A vlastník dotknutého pozemku a stavby prakticky stráca reálnu možnosť účinne a plnohodnotne uplatniť ktorékoľvek z oprávnení, tvoriacich jeho vlastnícke právo - oprávnení, bez ktorých vlastnícke právo stráca svoj reálny význam a obsah. Vyvlastňovaní vlastníci pozemkov a stavieb síce aj po vydaní stavebného povolenia a rozhodnutia o predbežnej držbe budú ešte nositeľmi vlastníckeho práva, avšak nositeľmi iba nominálnymi, nie reálnymi. Z ich vlastníckeho práva sa v dôsledku napadnutých ustanovení A stratí sama jeho podstata a toto právo sa zmení na prázdny obal bez obsahu...

103. Napadnuté ustanovenia A tak popierajú podstatu vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru a v dôsledku toho sú v rozpore s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.“.

Nesúlad ustanovenia B

9. Pokiaľ ide o namietaný nesúlad prvej vety § 9 ods. 4 namietanej novely, skupina poslancov rozlišuje časť vety, týkajúcu sa rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení (vo vzťahu k tejto časti tvrdí nesúlad s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy), a časť vety, týkajúcu sa rozhodnutia o územnom pláne a rozhodnutia o stavebnom povolení (vo vzťahu k tejto časti vety tvrdí nesúlad s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru).

10. K rozporu ustanovenia B s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy argumentuje skupina poslancov takto:

«110. Právo na súdne preskúmanie rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení vyplýva priamo z čl. 46 ods. 2 ústavy ako aj z čl. 20 ods. 1 ústavy.

111. Nie je pritom podstatné, ak rozhodnutie o predbežnej držbe má (formálne) len predbežný charakter. Základné právo na súdnu ochranu zaručuje ochranu prostredníctvom súdu vo všetkých fázach súdneho konania, vrátane rozhodovania o predbežnom opatrení (II. ÚS 37/00, I. ÚS 46/00). Podstatné je len to, či sa rozhodnutie týka základného práva a slobody.

112. ... zákonodarca môže stanoviť podmienky prístupu k súdu prostredníctvom procesných kódexov. Takéto podmienky však nesmú vylúčiť právo na súdnu ochranu proti rozhodnutiu týkajúcemu sa základného práva a slobody, resp. ho obmedziť do takej miery, že sa súdna ochrana stane neúčinnou.

113. Právo na súdne preskúmanie môže byť účinné len za predpokladu, ak úspech v konaní o preskúmanie takýchto rozhodnutí môže privodiť žalobcovi (vyvlastňovanému vlastníkovi) nápravu porušenia jeho vlastníckeho práva.

114. Preto súdnu ochranu pred porušením vlastníckeho práva vo vyvlastňovacom konaní nie je možné redukovať len na ochranu v konaní o správnej žalobe prostredníctvom rozhodnutia vo veci samej. Súdna ochrana naplní svoj účel jedine za predpokladu, že sa žalobca bude môcť domáhať odkladu vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení. Do rozhodnutia o správnej žalobe môžu totiž nastať trvalé a neodstrániteľné následky, pokiaľ sa neodloží vykonateľnosť rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení. Takými následkami môžu byť asanácia vyvlastňovanej stavby či zastavanie vyvlastňovaného pozemku stavbou.

115. Účinná súdna ochrana vyvlastňovaného vlastníka sa zabezpečovala aj prostredníctvom práva žalobcu navrhnúť, aby súd priznal správnej žalobe odkladný účinok podľa § 185 až 189 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“)...

117. Pokiaľ napadnuté ustanovenie B vylučuje súdnu ochranu vlastníckeho práva prostredníctvom práva domáhať sa odkladného účinku správnej žaloby proti rozhodnutiu o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení, fakticky tým zákonodarca stanovil, že verejný záujem na okamžitom výkone rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení má vždy prednosť pred vlastníckym právom. A to aj v prípade, ak súd v konaní o správnej žalobe zistí, že verejný záujem na predbežnej držbe a na vyvlastnení nebol daný (čím nie sú splnené podmienky predbežnej držby a vyvlastnenia).

118. Konanie o správnej žalobe proti rozhodnutiu o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení, ktorá nemá odkladné účinky, sa tým redukuje na konanie o preskúmanie výšky finančnej náhrady.

119. Tým, že napadnuté ustanovenie B vylučuje možnosť priznať odkladný účinok správnej žalobe proti rozhodnutiu o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení, je porušené právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.«

11. Nesúlad napadnutého ustanovenia B s Aarhuským dohovorom navrhovatelia odôvodňujú poukazom na z neho vyplývajúci záväzok štátu zabezpečiť verejnosti práva pri ochrane životného prostredia. Jedným z týchto práv je aj právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia. V prílohe I Aarhuského dohovoru je uvedený zoznam činností, ktoré podliehajú čl. 6 ods. 1 písm. a) Aarhuského dohovoru, t. j. ide o také činnosti, pri povoľovaní ktorých musí byť zabezpečená široká účasť verejnosti. Medzi tieto činnosti sú podľa prílohy I bodu 8 písm. b) a c) Aarhuského dohovoru zaradené:

„b) výstavba diaľnic a ciest pre motorové vozidlá;

c) výstavba nových štvor- a viacprúdových ciest alebo prestavba a/alebo rozšírenie existujúcich dvoj- alebo menej prúdových ciest na štvor- a viacprúdové, kde takáto nová cesta alebo prestavovaný alebo rozširovaný úsek cesty by mal 10 km alebo viac nepretržitej dĺžky.“

12. Navrhovatelia zastávajú názor, že podľa čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru musí štát zabezpečiť, že verejnosť môže napadnúť na súde povolenia na činnosti, uvedené v prílohe I Aarhuského dohovoru. Z čl. 9 ods. 2 a 3 v nadväznosti na čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru podľa navrhovateľov vyplýva, že *«každá jeho zmluvná strana musí zabezpečiť, aby členovia dotknutej verejnosti, resp. členovia verejnosti mali právo napadnúť na súde... rozhodnutie o povolení činnosti uvedenej v prílohe I. Arhuského dohovoru (v zmysle čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru) a akékoľvek porušenie vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia zo strany orgánov verejnej správy (v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru).*

128. Z článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vyplýva, že súd musí mať možnosť nariadiť „nápravné opatrenie“ („injunctive relief“) - t. j. príkaz niečo vykonať, nejakého konania sa zdržať, niečo strpieť, alebo niečo uviesť do pôvodného stavu.

129. V zmysle čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru je „nápravným opatrením“ („injunctive relief“) aj predbežné opatrenie (vydané pred rozhodnutím súdu vo veci samej). Nápravné opatrenie zároveň musí byť legislatívne upravené takým spôsobom, aby zabezpečovalo „zodpovedajúcu a účinnú nápravu“ a „včasný“ súdny prieskum - teda aby bolo zabezpečené, že pred rozhodnutím súdu vo veci samej nebude napadnutá činnosť už nezvratné zrealizovaná. Zároveň musí pôsobiť voči správnemu orgánu (tým, že sa odloží vykonateľnosť rozhodnutia), ako aj voči tomu, kto na základe správneho rozhodnutia vykonáva predmetnú činnosť (tým, že súd tomuto subjektu prikáže niečo konať, niečoho sa zdržať alebo niečo strpieť).

130. Túto skutočnosť potvrdil aj medzinárodný Výbor pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom (Aarhus Convention Compliance Committee) so sídlom v Ženeve, ktorému zmluvné strany Aarhuského dohovoru zverili právomoc interpretovať dohovor a posudzovať súlad vnútroštátnej legislatívy a praxe s dohovorom. Z nálezu Výboru ACCC/C/2008/24 týkajúceho sa Španielska vyplýva, že verejnosť musí mať možnosť dosiahnuť na súde odklad vykonateľnosti napadnutého povolenia týkajúceho sa výstavby. Výbor rozhodol, že tým, že španielske súdy odmietli odložiť vykonateľnosť rozhodnutí a povolení týkajúcich sa výstavby, porušili povinnosť štátu vyplývajúcu z čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru zabezpečiť zodpovedajúcu a účinnú nápravu, vrátane nariadenia nápravného opatrenia (ods. 105 nálezu)...

132. Z Aarhuského dohovoru, ktorým je Európska únia ako jeho zmluvná strana viazaná, vychádza aj smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej len „smernica EIA“). V zmysle čl. 10a smernice EIA má dotknutá verejnosť právo podať žalobu na súd „s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti.“. Dotknutá verejnosť tak má právo napadnúť aj povolenie projektu (v danom prípade povolenie diaľnice), keďže povolením je v zmysle čl. 1 ods. 2 písm. c) smernice EIA „rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt“.

133. Pri výklade čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru sa možno oprieť o judikatúru Súdneho dvora EU, ktorý má právomoc poskytnúť výklad Aarhuského dohovoru (bližšie viď bod 7 vyššie).

134. Súdny dvor EÚ pri výklade čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru a čl. 10a smernice EIA konštatoval, že štát je povinný zabezpečiť, aby mal súd možnosť vydať predbežné opatrenie a odložiť vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ to vyplýva z požiadavky plnej účinnosti práva Európskej únie. V zmysle rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci C-213/89 (The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a iní) vnútroštátne právo nemôže zabrániť súdu nariadiť predbežné opatrenie v prípade ovplyvnenom právom Európskej únie.

135. V publikácii Európskej komisie „Environmental Impact Assessment of Projects: Rulings of the Court of Justice“ z roku 2013, týkajúcej sa rozhodovacej činnosti Súdneho dvora EÚ vo vzťahu k problematike posudzovania vplyvov na životné prostredie (tzv. EIA), sa na strane 45 k predbežnému opatreniu („injunctive relief“) uvádza:

„Judikatúra Súdneho dvora potvrdzuje, že predbežné opatrenie je základným pilierom práva na prístup k súdnej ochrane (spravodlivosti). S cieľom zvýšiť účinnosť právnej ochrany práv to Súdny dvor výslovne uviedol vo veci C-213/89, Factortame (tiež prípad C-432/05, Unibet). Súdy konzistentne zastávajú stanovisko, že zásada účinnej súdnej ochrany vyžaduje, aby

vnútroštátny súd mohol nariadiť predbežné opatrenie, ktoré je potrebné na zabezpečenie dodržiavania práv vyplývajúcich z práva Únie. Právo podať návrh na vydanie predbežného opatrenia sa teda považuje za súčasť koncepcie účinného prístupu k spravodlivosti, ktorá zaručuje účinnú dočasnú ochranu práv. Preto nezávisle od znenia článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, podľa ktorého treba v prípade potreby nariadiť predbežné opatrenie, predbežné opatrenie je možné považovať za základný pilier zabezpečenia účinnej súdnej ochrany, okrem iného aby sa zabránilo nezvratným škodám na životnom prostredí. To bolo potvrdené generálnou advokátkou Súdneho dvora EÚ Kokott v prípade C-416/10 Križan (odseky 170 - 177), kde konštatovala, že právo na účinný prístup k spravodlivosti podľa smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (EIA) a smernice o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia (IPPC) zahŕňa aj právo požiadať o nariadenie predbežného opatrenia. Súdny dvor sa následne stotožnil s generálnou advokátkou vo svojom rozsudku (odseky 105-110). Súdny dvor zdôraznil že procedurálna autonómia členských štátov im dáva možnosť uváženia pri implementácii článku 9 Aarhuského dohovoru a čl. 15a Smernice 96/61, a to za podmienky súladu s princípom ekvivalencie a efektivity. ... Treba dodať, že záruka účinnosti práva podať žalobu stanovená v čl. 11 Smernice EIA (ktorá je tiež analogicky aplikovateľná na ustanovenia o prístupe k spravodlivosti v smernici o priemyselných emisiách), požaduje, že členovia dotknutej verejnosti musia mať právo požiadať súd alebo nezávislý a nestranný orgán o nariadenie predbežných opatrení, aby sa predišlo znečisteniu, vrátane nariadenia odkladu vykonateľnosti napadnutého povolenia, a to ešte pred konečným rozhodnutím vo veci.».

13. V tejto súvislosti navrhovatelia poukázali na závery vyplývajúce z rozsudku Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len ,,Súdny dvor“) vo veci C-416/10 (Jozef Križan a iní proti Slovenskej inšpekcii životného prostredia), v ktorom potvrdil, že z Aarhuského dohovoru vyplýva štátom povinnosť zabezpečiť, aby členovia verejnosti mali právo obrátiť sa na súd, ktorý má právomoc nariadiť predbežné opatrenia takej povahy, aby sa dočasne odložilo uplatňovanie povolenia, ktoré je ovplyvnené právom Európskej únie v oblasti životného prostredia. Súdny dvor ďalej uviedol, že právo podať opravný prostriedok stanovený v čl. 15a smernice 96/61 sa má vykladať vzhľadom na cieľ tejto smernice. Súdny dvor už rozhodol, že týmto cieľom, ako je definovaný v čl. 1 uvedenej smernice, je integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia prostredníctvom opatrení zameraných na prevenciu alebo zníženie emisií vyplývajúcich z činností uvedených v jej prílohe I do ovzdušia, vody a pôdy s cieľom dosiahnuť vysokú úroveň ochrany životného prostredia (rozsudky z 22. 1. 2009, Association nationale pour la protection des eaux et riviéres a OABA, C-473/07, Zb. s. 1-319, bod 25, ako aj z 15. 12. 2011, Moller, C-585/10, Zb. s. 1-13407, bod 29). Ako uvádzajú navrhovatelia, skutočnosť, že z Aarhuského dohovoru a smernice EIA vyplýva povinnosť štátu zabezpečiť, aby mal súd možnosť odložiť vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia, potvrdil aj Najvyšší správny súd Českej republiky v rozsudku sp. zn. 1 As 39/2006-55 a rovnaký záver konštatoval aj v rozsudku sp. zn. 1 As 13/2007-63.

14. Navrhovatelia tvrdený nesúlad prvej vety § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. s článkom 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru výslovne limitujú na správnu žalobu proti územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice a proti stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice, teda nesúlad *„netvrdia vo vzťahu k správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení“.*

„140. Súdna ochrana práv verejnosti pri povoľovaní projektov uvedených v prílohe I. Aarhuského dohovoru je v slovenskom právnom poriadku zabezpečená prostredníctvom ustanovení SSP. Podľa § 61 písm. c) SSP... Žaloba je procesný úkon, ktorým zainteresovaná verejnosť uplatňuje právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.

141. Povinnosť členského štátu zabezpečiť, aby verejnosť mala možnosť obrátiť sa na súd, ktorý má právomoc vydať predbežné opatrenia takej povahy, aby sa dočasne odložilo uplatňovanie povolenia, vyplývajúca z čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru a smernice EIA, napĺňal práve inštitút odkladného účinku žaloby v zmysle ustanovení § 184 až § 189 SSP.

142. Napadnuté ustanovenie B však možnosť priznania odkladného účinku správnej žaloby

vylúčilo (okrem iného) v prípadoch, ak ide o žalobu podanú proti územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice.

143. Územné rozhodnutie a stavebné povolenie na stavbu diaľnice sú povoleniami týkajúcimi sa výstavby, na ktoré dopadá čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru. Verejnosť teda musí mať účinnú možnosť obrátiť sa na súd o ich preskúmanie. Na základe územného rozhodnutia a stavebného povolenia sú povoľované a následne aj realizované stavebné činnosti nezvratného charakteru. Je teda možné, že zásah do životného prostredia a prírodných hodnôt bude mať nezvratný a devastačný charakter, ktorý nebude môcť zvrátiť ani konečné súdne rozhodnutie o správnej žalobe.

144. Pokiaľ napadnuté ustanovenie B vylučuje odkladný účinok správnej žaloby proti územného rozhodnutiu a stavebnému povoleniu, vylučuje sa tým právo verejnosti domáhať sa účinného predbežného opatrenia, ktoré garantuje čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.

145. Napadnuté ustanovenie B je preto v rozpore s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru (a aj v priamom rozpore so smernicou EIA).“

15. Na základe uvedenej argumentácie sa skupina poslancov domáha, aby ústavný súd o ich návrhu nálezom takto rozhodol:

«Ustanovenia § 2 ods. 4 a 5, § 4 ods. 4, 5, 6 a 7, § 8, § 9 ods. 2 v časti „§ 58 ods. 2, § 60 ods. 2 písm. b)“ a § 9 ods. 4 v časti, v ktorej sa v tomto ustanovení používajú slová „rozhodnutie o predbežnej držbe“, zákona č. 669/2007 Z. z. o jednorazových 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 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 čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Ustanovenie § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z... v časti „V konaní o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice sa ustanovenia § 185 až 189 Správneho súdneho poriadku nepoužijú.“ nie je v súlade s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.»

II.
Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

16. Ústavný súd návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval a uznesením č. k. PL. ÚS 18/2017-23 z 15. novembra 2017 ho prijal na začatie konania (bod 1 výroku uznesenia) a zároveň zamietol návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení (bod 2 výroku uznesenia) vzhľadom na skutočnosť, že pri hlasovaní o návrhu sudkyne spravodajkyne „nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov“.

III.
Ďalší priebeh konania

17. Po prijatí návrhu na ďalšie konanie ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. vyzval listami z 20. decembra 2017 predsedu národnej rady a ministerku spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerka“), aby mu predložili v určenej lehote stanovisko národnej rady ako účastníka konania a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) ako vedľajšieho účastníka konania, zastúpeného Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, k návrhu skupiny poslancov a zároveň oznámili, či v zmysle § 30 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. súhlasia s tým, aby ústavný súd v predmetnej veci upustil od ústneho pojednávania.

III.1 Stanovisko národnej rady k návrhu skupiny poslancov

18. Predseda národnej rady v reakcii na výzvu ústavného súdu v liste z 3. mája 2018 ústavnému súdu oznámil, že *„... Národná rada Slovenskej republiky nebude zaujímať stanovisko k predmetnej veci“*, a zároveň mu v zmysle § 39 ods. 1 druhej a tretej vety zákona č. 38/1993 Z. z. doručil dôvodovú správu k napadnutej novele zákona č. 669/2007 Z. z. (tlač 533), ako aj ďalšiu dokumentáciu týkajúcu sa jej prerokúvania v orgánoch národnej rady – spoločnú správu výborov národnej rady (tlač 533a), zákon vrátený prezidentom Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie (tlač 563) a záznam o diskusii na 17. schôdzi národnej rady.

19. Následne (po opakovanej výzve ústavného súdu z 30. mája 2018) predseda národnej rady listom z 22. júna 2018 ústavnému súdu oznámil, že národná rada súhlasí s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci.

III.2 Stanovisko vlády ako vedľajšieho účastníka konania

20. V reakcii na výzvu ústavného súdu ministerka v liste z 9. marca 2018 oznámila ústavnému súdu stanovisko vlády ako vedľajšieho účastníka konania k návrhu skupiny poslancov. Vláda navrhla, aby ústavný súd návrhu skupiny poslancov nevyhovel, a zároveň vyslovila súhlas s tým, aby ústavný súd v predmetnej veci upustil od ústneho pojednávania v predmetnej veci.

21. Stanovisko vlády k návrhu skupiny poslancov je z hľadiska vnútornej štruktúry rozdelené do častí, v ktorých sa vláda postupne vyjadruje k namietanému nesúladu napadnutej novely zákona č. 669/2007 Z. z. s
- čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu,
- čl. 12 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy,
- čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy,
- čl. 46 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 20ods. 1 ústavy,
- čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.

22. Vo vzťahu k namietanému nesúladu čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu vláda zdôrazňuje, že *«nesúhlasí s názorom navrhovateľov, podľa ktorého účelom ustanovení A bolo dosiahnutie stavu, ktorý z materiálneho hľadiska „predstavuje prinajmenšom nútené obmedzenie vlastníckeho práva, ak nie dokonca vyvlastnenie“»*. Podľa vlády *„napadnuté ustanovenia A neumožňujú nútené obmedzenie vlastníckeho práva, ani neumožňujú vyvlastnenie (resp. trvalé odňatie vlastníckeho práva), ktoré by obchádzalo požiadavky na tak závažný zásah do vlastníckych práv, zakotvené v čl. 20 ods. 4 Ústavy. Nález 19/09 nemožno vzťahovať na inštitút predbežnej držby, pretože pri rozhodnutí o predbežnej držbe sú vylúčené stavebné práce, ktoré by mali trvalý, neodstrániteľný charakter. Naopak, ako vyplýva zo samotného textu napadnutého predpisu, ale i z dôvodovej správy k zákonu č. 139/2017 Z. z., ktorý inštitút predbežnej držby do zákona č. 669/2007 Z. z. zaviedol, zákonodarca pri jeho formulovaní vychádzal okre iného z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, pričom zohľadnil jeho závery v Náleze 19/09.“*.

23. V rámci svojej argumentácie vláda poukazuje aj na osobitnú časť dôvodovej správy k napadnutej novele zákona č. 669/2007 Z. z., v ktorej sa uvádza:

„Ústavnoprávna ochrana vlastníckeho práva je v prvom rade založená na ochrane vlastníka pred faktickým zásahom do jeho vlastníctva pri dodržaní princípu zákazu výstavby fakticky neodstrániteľnej stavby na cudzom pozemku. Neznamená to ale bez ďalšieho ústavný zákaz možnosti vydania stavebného povolenia už pred právoplatným skončením vyvlastňovacieho konania, ak zákonnou podmienkou bude povinnosť stavebníka uskutočňovať stavbu na vyvlastňovanom pozemku až potom, ako sa stane vlastníkom pozemku alebo k pozemku nadobudne iné právo. Rovnako je stavebník oprávnený asanovať inú ako pozemnú stavbu až po tom, ako sa stane jej vlastníkom alebo k stavbe nadobudne iné právo. Pri pozemných stavbách, medzi ktoré patria aj stavby určené na bývanie, ktoré sa majú pri výstavbe diaľnice asanovať, sa navrhuje ponechať podmienku vydania stavebného povolenia až potom, ako stavebník k nim nadobudne vlastnícke právo alebo iné právo, t. j. až po právoplatnom ukončení vyvlastňovacích konaní.

Navrhovaná úprava v zásade prenáša zodpovednosť za začatie uskutočnenia stavby diaľnice na stavebníka (s výnimkou asanácie pozemných stavieb), ktorému síce môže byť vydané stavebné povolenie na stavbu diaľnice, avšak pred samotnou realizáciou stavebných prác na vyvlastňovaných pozemkoch musí k nim získať súkromnoprávny titul. Do tohto momentu bude môcť stavebník na vyvlastňovaných pozemkoch a stavbách, ktoré nie sú pozemnými stavbami, vykonávať iba predbežné práce vymedzené v rozhodnutí o predbežnej držbe podľa navrhovaného ustanovenia § 8, ktoré budú umožňovať uviesť vyvlastňovanú nehnuteľnosť do pôvodného stavu. Uvedené bude možné na návrh stavebníka, ktorý posúdi vo vyvlastňovacom konaní vyvlastňovací orgán a rozsah predbežných prác presne vymedzí v rozhodnutí o predbežnej držbe. Zároveň sa navrhuje, aby lehota na začatie stavby diaľnice na vyvlastňovanom pozemku ustanovená v § 67 ods. 2 stavebného zákona počas trvania vyvlastňovacieho konania neplynula.“

24. V nadväznosti na citovanú časť dôvodovej správy vláda zdôrazňuje, že *„Účelom predbežnej držby nie je a ani jej výsledkom nemôže byť vyvlastnenie, ako uvádzajú vo svojom návrhu Navrhovatelia. Navrhovatelia odvodzujú svoje tvrdenia z nesprávnej premisy, podľa ktorej predbežná držba nemá dočasný charakter a podľa ktorej v dôsledku rozhodnutia o predbežnej držbe môžu byť realizované práce, ktoré neumožnia alebo len s veľkými ťažkosťami umožnia navrátenie do pôvodného stavu.“*.

25. Na podporu nesprávnosti skutkového tvrdenia navrhovateľov vláda poukazuje na text § 8 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. a podčiarkuje, že *„Rozhodnutie o predbežnej držbe nemôže obsahovať vymedzenie prác, ktoré nepripúšťajú navrátenie vyvlastňovanej nehnuteľnosti do pôvodného stavu. Vyvlastniteľ tak môže na základe rozhodnutia o predbežnej držbe vykonávať iba také práce, ktoré umožňujú navrátenie vyvlastňovanej nehnuteľnosti do pôvodného stavu. Predpoklad, z ktorého v celom svojom návrhu vychádzajú Navrhovatelia, t. j. že predbežná držba umožňuje realizáciu stavebných prác, ktoré vylučujú navrátenie vyvlastňovaných nehnuteľností do pôvodného stavu, je nesprávna a v rozpore s textom i účelom napadnutého predpisu. Takáto situácia by mohla nastať výlučne v prípade, ak by príslušný správny orgán porušil zákon a v rozhodnutí o predbežnej držbe by vymedzil rozsah prác širšie, ako pripúšťa zákon č. 669/2007 Z. z., t. j. v prípade ak by porušil napadnutý predpis.“*.

26. Vláda konštatuje, že skupina poslancov sa v podstate domáha *„... vyslovenia nesúladu napadnutého predpisu nie z dôvodov jeho rozporu s Ústavou a Dodatkovým protokolom k Dohovoru, ale pre riziko možnej nesprávnej aplikácie napadnutého predpisu príslušným správnym orgánom. Ak by sa pripustila takáto argumentácia, znamenalo by to, že teoreticky každý právny predpis môže byť v rozpore s Ústavou, ak jeho nedôsledná, resp. nesprávna aplikácia umožní porušovanie základných práv a slobôd.“*.

27. Vláda považuje za nedôvodné aj *„... tvrdenie Navrhovateľov o neurčitosti a vágnosti obmedzenia prác, ktoré môžu byť predmetom rozhodnutia o predbežnej držbe (bod 61 a nasl. návrhu). Navrhovatelia opätovne prezumujú, že na základe rozhodnutia o predbežnej držbe by mali byť vykonávané práce, ktoré budú mať za následok nemožnosť obnovy pôvodného stavu vyvlastňovaného pozemku. Takýto postup je však vylúčený, čo vyplýva zo samotného textu napadnutého predpisu. Ak predmetom prác, ktoré môže vyvlastniteľ vykonávať na základe rozhodnutia o predbežnej držbe, budú výlučne práce v súlade s § 8 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z., potom nie je možné, aby do nehnuteľností bolo zasiahnuté spôsobom, ktorý znemožní ich navrátenie do pôvodného stavu. Navrhovatelia si pritom sami odporujú, keď uvádzajú, že obmedzenie prác na práce, ktoré umožnia navrátenie do pôvodného stavu, môžu viesť k situácii, kedy navrátenie do pôvodného stavu nebude možné. Z logiky veci je takáto situácia neprípustná a nemôže pri dodržaní zákona č. 669/2007 Z. z. nastať. Vo vzťahu k neurčitosti a vágnosti vymedzenia nehnuteľností, ktoré môžu byť predmetom rozsahu prác v rozhodnutí o predbežnej držbe, je potrebné vziať do úvahy najmä rôznorodosť vzťahov, ktoré napadnutý predpis upravuje.“*.

28. Vláda pripúšťa, že na dosiahnutie účelu zákona č. 669/2007 Z. z. sa pri uplatnení inštitútu predbežnej držby vyžaduje istá miera voľnosti príslušného orgánu pri posudzovaní okolností jednotlivých prípadov a pri aplikácii napadnutého predpisu, keďže zákon nemôže obsahovať výpočet všetkých druhov prác, ktoré môžu byť nevyhnutné na dosiahnutie účelu v konkrétnom

prípade. Vláda zastáva názor, že zákon č. 669/2007 Z. z. ustanovuje *„... tieto práce dostatočne určito, pričom však ponecháva na príslušnom vyvlastňovacom orgáne, aby podľa okolností jednotlivého prípadu rozhodol o splnení zákonnej požiadavky na práce“*.

29. Podľa vlády neobstojí ani argumentácia skupiny poslancov, podľa ktorej napadnuté ustanovenia A fakticky determinujú pozitívny výsledok vyvlastňovacieho konania pre stavebníka, keďže *„Zo žiadneho ustanovenia napadnutého predpisu nevyplýva, že by vyvlastňovací orgán nemohol aj po vydaní rozhodnutia o predbežnej držbe rozhodnúť, že návrh na vyvlastnenie zamieta. Rovnako z týchto ustanovení nevyplýva, že by rozhodnutie o predbežnej držbe malo predurčovať ďalšie rozhodovanie vyvlastňovacieho orgánu vo vyvlastňovacom konaní, či akokoľvek tento orgán zaväzovať vo vzťahu k jeho rozhodovacej právomoci.“*. Vláda preto považuje tvrdenie skupiny poslancov, že predbežná držba môže byť využívaná *„na nátlak na vlastníkov na odpredaj pozemkov a stavieb, určených na asanovanie“, za ničím nepodloženú domnienku.*

30. Vo vzťahu k namietanému nesúladu s čl. 12 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy vláda vo svojom stanovisku reaguje na argumentáciu skupiny poslancov o tom, že pozemky, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba diaľnic a ciest pre motorové vozidlá podľa zákona č. 669/2007 Z. z., a stavby, určené na asanovanie pri takejto výstavbe, sú druhovo rovnakou vecou ako iné pozemky a stavby, ktoré sa majú vyvlastňovať, a preto je neprípustný rozdielny rozsah úrovne ich ochrany, ktorý z napadnutých ustanovení A možno vyvodiť. Vláda v tejto súvislosti najprv poukazuje na právny názor ústavného súdu vyslovený v náleze sp. zn. PL. ÚS 38/95 z 3. apríla 1996, podľa ktorého *„Ústava Slovenskej republiky v čl. 20 ods. 1 neustanovuje absolútne rovnaký obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov ku všetkým veciam, ktoré môžu byť predmetom vlastníctva. Určuje však rovnaký zákonný obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov. Z uvedeného vyplýva, že vlastníci druhovo rovnakej veci musia mať rovnaký zákonom stanovený obsah svojho vlastníckeho práva“*, a následne zdôrazňuje, že *„Zákon č. 669/2007 Z. z. nemení zákonný obsah vlastníckeho práva vlastníkov nehnuteľností, ktoré môžu byť predmetom vyvlastnenia. Stanovuje iba postup, ktorým možno s Ústavou súladným spôsobom zasiahnuť do tohto (s ostatnými druhovo rovnakými nehnuteľnosťami rovnakého) zákonného obsahu vlastníckeho práva. Ako uviedla vláda vyššie v tomto vyjadrení, v prípade akýkoľvek úkonov realizovaných na základe rozhodnutia o predbežnej držbe môže ísť výlučne o práce, ktoré nemajú nezvrátiteľný charakter a po realizácii ktorých je naďalej možné navrátiť nehnuteľnosti do pôvodného stavu.*

Zákon č. 669/2007 Z. z. ustanovuje prípady uplatnenia postupu podľa napadnutého predpisu za predpokladu splnenia podmienok v ňom ustanovených. Tieto podmienky sa uplatnia na všetky nehnuteľnosti, pri ktorých sú naplnené podmienky stanovené napadnutým predpisom, bez ohľadu na osobu vlastníka. Zákonný rozsah ochrany vlastníckeho práva všetkých vlastníkov týchto pozemkov je identický.“.

31. Argumentácia skupiny poslancov vo vzťahu k namietanému nesúladu s čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy vychádza z tvrdenia, že v zmysle zákona č. 669/2007 Z. z. nemusí správny orgán pred vydaním rozhodnutia o priznaní práva predbežnej držby skúmať, či verejný záujem prevažuje nad ochranou vlastníckeho práva vyvlastňovaného. Vláda s týmto tvrdením nesúhlasí, poukazujúc na § 8 ods. 1 zákona č. 669/2007 Z. z., v zmysle ktorého *„možno predbežnú držbu vyvlastniteľovi priznať vtedy, ak verejný záujem na dosiahnutí účelu vyvlastnenia prevažuje nad zachovaním doterajších práv vyvlastňovaného. Teda správny orgán musí v prvom rade skúmať, či existuje verejný záujem na vyvlastnení nehnuteľnosti a či tento prevažuje nad ochranou vlastníckeho práva vyvlastňovaného.“*.

32. Vláda poukazuje aj na dikciu § 8 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. a podčiarkuje, že predbežnú držbu možno povoliť *„až v čase po vydaní právoplatného stavebného povolenia na stavbu diaľnice po tom, ako vyvlastňovací orgán posúdi, že verejný záujem na dosiahnutí účelu vyvlastnenia prevažuje nad zachovaním doterajších práv vyvlastňovaného. Ak teda bolo vydané právoplatné stavebné povolenie na stavbu diaľnice a ak verejný záujem na dosiahnutí účelu vyvlastnenia prevažuje nad zachovaním doterajších práv vyvlastňovaného, potom sú splnené základné podmienky na neskoršie vydanie rozhodnutia o vyvlastnení pozemku, pričom otázna môže byť len výška náhrady. Z tohto dôvodu máme za to, že je zachovaná podmienka proporcionality, pretože sa zasahuje do práv vlastníka nehnuteľnosti, ku ktorej už prebieha vyvlastňovacie konanie, pričom existuje verejný záujem na vyvlastnení nehnuteľnosti a teda je*

reálny a odôvodnený predpoklad, že táto nehnuteľnosť bude vyvlastnená. Predbežnou držbou sa teda len povoľuje výkon určitých prác ešte pred právoplatným vydaním rozhodnutia o vyvlastnení a už po právoplatnosti stavebného povolenia na stavbu diaľnice.“.

33. Vláda uznáva, že predbežná držba *„predstavuje ďalší zásah do vlastníckych práv vlastníka, avšak do práv vlastníka je beztak zasiahnuté už aj bez priznania predbežnej držby. Konkrétne vydanie územného rozhodnutia na výstavbu diaľnice na pozemku vyvlastňovaného bez jeho súhlasu a následné začatie vyvlastňovacieho konania už samo o sebe reálne obmedzuje vlastníka nehnuteľnosti a to v prvom rade tým, že podľa ust. § 10 ods. 8 zákona 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 odo dňa doručenia oznámenia o začatí vyvlastňovacieho konania až do právoplatnosti skončenia vyvlastňovacieho konania je vyvlastňovaný povinný zdržať sa nakladania s vyvlastňovaným pozemkom alebo s vyvlastňovanou stavbou; právne úkony, ktorými vyvlastňovaný poruší túto povinnosť, sú neplatné. V tomto kontexte je tiež potrebné zohľadniť aj tú skutočnosť, že nielenže po začatí vyvlastňovacieho konania nemôže vlastník s nehnuteľnosťou nakladať, ale z praktického hľadiska je vlastník obmedzený aj v užívaní nehnuteľnosti v tom zmysle, že z dôvodu očakávaného vyvlastnenia nemôže vlastník na pozemku realizovať žiadne investície, stavebnú činnosť, prípadne nemá pre vlastníka zmysel pozemok obhospodarovať a vykonávať na ňom poľnohospodársku činnosť a v konečnom dôsledku je teda vlastník obmedzený aj v užívaní pozemku.“*.

34. Vláda zastáva názor, že *„priznanie práva predbežnej držby po právoplatnosti územného rozhodnutia a stavebného povolenia a po začatí vyvlastňovacieho konania reálne predstavuje oveľa menší zásah do existujúcich práv vlastníka pozemku, ako by tomu bolo, ak by rozhodnutie o priznaní práva predbežnej držby bolo možné vydať mimo prebiehajúceho vyvlastňovacieho konania, voči vlastníkovi, ktorý nijak nie je obmedzený územným rozhodnutím, stavebným povolením a začatým vyvlastňovacím konaním“*.

35. Na tomto základe vláda tvrdí, že *„... pri obmedzení vlastníka po vydaní územného rozhodnutia a stavebného povolenia na stavbu diaľnice a po začatí vyvlastňovacieho konania je splnený princíp proporcionality za predpokladu, že správny orgán posúdi, že verejný záujem na vyvlastnení nehnuteľnosti prevažuje nad ochranou vlastníckeho práva vyvlastňovaného. Rovnako je zachovaná aj dikcia ust. čl. 13 ods. 4 Ústavy, nakoľko na základe predbežnej držby bude pozemok možné užívať len na stanovený cieľ, na ktorý bola povolená predbežná držba.“*.

36. Vláda na podporu svojej argumentácie o zlučiteľnosti právnej úpravy inštitútu priznania predbežnej držby so základnými právami uvádza, že pri príprave napadnutej novely zákona č. 669/2007 Z. z. vychádzala komparatívne aj z porovnateľnej právnej úpravy inštitútu predbežnej držby v SRN (konkrétne ide o § 18 f zákona o spolkových diaľniciach). Podľa poznatkov vlády bola táto právna úprava podrobená odbornej analýze zameranej na jej zlučiteľnosť so základnými právami garantovanými základným zákonom SRN. Ide o analýzu č. WD 3-3000-296/14 vypracovanú oddelením Správy pre oblasť vedy a zahraničných vzťahov Spolkového snemu SRN (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages), z ktorej vyplynulo, že úprava inštitútu priznania predbežnej držby podľa § 18 f zákona o spolkových diaľniciach je plne v súlade s úpravou základných práv a slobôd garantovaných v základnom zákone SRN a neporušuje ani žiadne iné ústavné články.

37. Vo vzťahu k namietanému nesúladu s čl. 46 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy s napadnutým ustanovením B vláda rešpektuje názor skupiny poslancov (bod 113 návrhu), podľa ktorého je právo na súdny prieskum *„účinné len v prípade, ak úspech žalobcu môže privodiť žalobcovi nápravu porušenia jeho základného práva“*, zároveň však zdôrazňuje, že ústava *„negarantuje právo žalobcov, ktorí sa domáhajú ochrany svojich práv podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy, na domáhanie sa odkladu vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia“*. Vláda nesúhlasí s názorom navrhovateľov, že *„k naplneniu účelu práva na súdnu ochranu môže dôjsť výlučne v prípade, kedy sa žalobca (vlastník vyvlastňovanej nehnuteľnosti) bude môcť domáhať odkladu vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení“*. Podľa vlády citovaný názor skupiny poslancov *„... nemá oporu v Ústave, nakoľko v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy právo domáhať sa preskúmania rozhodnutia orgánu verejnej správy nemusí nevyhnutne zahŕňať aj právo domáhať sa odkladného účinku rozhodnutia. Rovnako zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, na ktorý sa Navrhovatelia odvolávajú, nepriznáva odkladný účinok všetkým druhom správnych žalôb.“*.

38. Vláda nesúhlasí ani s názorom skupiny poslancov o namietanom nesúlade napadnutého ustanovenia B s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, keďže *„Aarhuský dohovor v čl. 9 ods. 4 ani v inom jeho článku výslovne nestanovuje povinnosť priznať správnou žalobou napadnutému územnému rozhodnutiu alebo stavebnému povoleniu odkladný účinok.“*.

39. Vo vzťahu k rozsudkom Súdneho dvora vo veciach C-213/89 a C-432/05, na ktoré odkazujú vo svojom návrhu navrhovatelia, vláda uvádza, že sa v nich síce konštatuje, že členom dotknutej verejnosti musí byť zaručená možnosť domáhať sa súdnej ochrany prostredníctvom predbežného opatrenia, ale *„... O nutnosti priznania odkladného účinku napadnutým rozhodnutiam v rámci prieskumnej činnosti správneho súdnictva však v týchto rozhodnutiach nie je ani zmienka“. Vláda uznáva, že «v rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci C- 416/10 sa spomína povinnosť nariadiť neodkladné opatrenie takej povahy, aby sa predišlo znečisťovaniu, vrátane nariadenia odkladu vykonateľnosti napadnutého povolenia. Predmetný rozsudok však vychádza zo smernice Rady 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, ktorá sa má vykladať vzhľadom na jej cieľ, ktorý sleduje dosiahnuť integrovanú prevenciu a kontrolu znečisťovania životného prostredia prostredníctvom opatrení zameraných na prevenciu alebo zníženie emisií vyplývajúcich z činností uvedených v jej prílohe I do ovzdušia, vody a pôdy s cieľom dosiahnuť vysokú úroveň ochrany životného prostredia.*

V predmetnom rozsudku išlo o napadnutie rozhodnutia, ktorým bolo povolené vybudovanie stavby „Pezinok - skládka odpadu“, ktoré malo obrovský vplyv na znečistenie životného prostredia. Je preto zrejmé, že v danom prípade bolo potrebné pripustiť odklad vykonateľnosti tohto rozhodnutia, avšak nie každé rozhodnutie má takýto vplyv na znečistenie životné prostredia, a preto nie je možné ho aplikovať en bloc na každý skutkový stav.».

40. Vláda v rámci svojej argumentácie o zlučiteľnosti napadnutej právnej úpravy s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru tiež uvádza, že *«Aarhuský dohovor sa vzťahuje na povoľovanie činností, ktoré v právnom poriadku Slovenskej republiky upravuje zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o EIA“). Zákon č. 669/2007 Z. z. nijako nebráni podávať akékoľvek opravné opatrenia proti rozhodnutiam o povolení činností podľa Zákona o EIA, vrátane prípadných správnych žalôb, ktoré môžu účastníci konaní podať.»*.

41. Aj na základe citovaného vláda zastáva názor, že práva podľa čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru nie sú napadnutou právnou úpravou *„nijako dotknuté. Zákon č. 669/2007 Z. z. upravuje nepriznanie odkladného účinku len v konaní o správnej žalobe podanej proti územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice. Tieto rozhodnutia ale môžu byť vydané až po úspešnom procese posudzovania vplyvu činnosti na životné prostredie. Aj z tohto dôvodu vláda tvrdí, že zákon č. 669/2007 Z. z. nemôže byť v rozpore s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, pretože účastníci mali všetky práva napádať povolenie činnosti podľa Zákona o EIA a teda práva účastníkov podľa čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru na podávanie opravných prostriedkov vrátane predbežných opatrení proti rozhodnutiam o povolení činnosti boli zachované.“*.

III.3 Vyjadrenie navrhovateľov k stanovisku vlády

42. Ústavný súd zaslal 16. apríla 2020 stanoviská národnej rady a vlády k návrhu na začatie konania právnym zástupcom skupiny poslancov a vyzval ich, aby mu v určenej lehote predložili vyjadrenie k nim a zároveň ústavnému súdu oznámili, či v predmetnej veci v zmysle § 58 ods. 3 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) súhlasia s upustením od ústneho pojednávania.

43. Na výzvu ústavného súdu reagovali právni zástupcovia skupiny poslancov podaním označeným ako *„Vyjadrenie navrhovateľov a rozšírenie návrhu“* (ďalej aj „vyjadrenie navrhovateľov“), ktoré bolo doručené ústavnému súdu 15. mája 2020. V úvodnej časti svojho vyjadrenia navrhovatelia zdôraznili, že vláda *„nerozptýlila žiadne pochybnosti navrhovateľov o nesúlade napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. s Ústavou, Dodatkovým protokolom k Dohovoru a Aarhuským dohovorom“*, a zároveň ústavnému súdu oznámili, že *„na ústnom pojednávaní vo veci trvajú“*. V ďalších častiach svojho vyjadrenia navrhovatelia zaujali postoj k jednotlivým častiam stanoviska vlády.

44. K časti, v ktorej vláda vo svojom stanovisku vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutých ustanovení A zákona č. 669/2007 Z. z. s čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu zdôraznila, že prostredníctvom napadnutej novely, ktorej súčasťou je zavedenie inštitútu predbežnej držby vyvlastňovaného pozemku, zákonodarca rešpektoval námietky ústavného súdu vyslovené v náleze PL. ÚS 19/09, navrhovatelia predovšetkým uviedli, že *„Prijatie napadnutých ustanovení A je nepochopením námietok Ústavného súdu z Nálezu PL. ÚS 19/09...“*. V nadväznosti na toto tvrdenie navrhovatelia zdôrazňujú, že samotné zavedenie inštitútu predbežnej držby, *„... ktorá vylučuje vlastníka z užívania nehnuteľnosti, (i) musí sledovať verejný záujem, (ii) tento verejný záujem na predbežnej držbe prevažuje nad súkromným záujmom vlastníka na ochrane jeho práva, (iii) musí byť nevyhnutná na dosiahnutie takého verejného záujmu..., a (iv) môže byť nariadená len za primeranú náhradu“*, ich námietky neodstraňuje. Podľa navrhovateľov pri rozhodovaní o predbežnej držbe sa splnenie týchto požiadaviek neskúma, keďže *„... Úloha vyvlastňovacieho orgánu pri rozhodovaní o návrhu na predbežnú držbu sa... redukuje len na vymedzenie rozsahu povolených prác.“*. Vo vzťahu k vymedzeniu rozsahu povolených prác v rozhodnutí o predbežnej držbe navrhovatelia vo svojom vyjadrení opakujú svoju argumentáciu uvedenú už v návrhu na začatie konania, založenú primárne na tvrdení, že vymedzenie týchto prác nie je v zákone ustanovené dostatočne určito a predvídateľne, čo vytvára *„priestor na uplatňovanie svojvôle vyvlastňovacieho orgánu“*.

45. Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy navrhovatelia vo svojom vyjadrení taktiež konštatujú, že tvrdenie vlády o tom, že zákonom č. 669/2007 Z. z. *„... sa nemení obsah vlastníckeho práva, ale stanovuje iba postup, ktorým možno zasiahnuť do zákonného obsahu vlastníckeho práva“*, je *„... prima facie nesprávne a v rozpore so závermi Ústavného súdu v Náleze PL. ÚS 19/09“*, a odkazujú na svoju argumentáciu uvedenú v návrhu na začatie konania.

46. Vo vzťahu k nesúhlasnému stanovisku vlády k navrhovateľmi namietanému nesúladu napadnutých ustanovení A zákona č. 669/2007 Z. z. s čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy navrhovatelia vo svojom vyjadrení k stanovisku zdôrazňujú, že táto časť argumentácie vlády je „zavádzajúca“, keďže napadnuté ustanovenia A *„... nikde neukladajú vyvlastňovaciemu orgánu skúmať, či existuje verejný záujem na predbežnej držbe (test existencie legitímneho cieľa) a či tento prevažuje nad zachovaním držby nehnuteľnosti v rukách vlastníka až do momentu rozhodnutia o vyvlastnení (test proporcionality)“*.

47. Navrhovatelia vo svojom vyjadrení spochybňujú aj argumentáciu vlády o ústavnej konformnosti inštitútu predbežnej držby, založenú podporne na tvrdení, že napadnutá právna úprava vychádza z porovnateľnej právnej úpravy inštitútu predbežnej držby v SRN (§ 18f zákona o spolkových diaľniciach), ktorej zlučiteľnosť so základnými právami garantovanými základným zákonom SRN má potvrdzovať analýza vypracovaná oddelením Správy pre oblasť vedy a zahraničných vzťahov Spolkového snemu SRN (bod 36 tohto nálezu). Navrhovatelia tvrdia, že v nemeckej úprave obsiahnutej v § 18f zákona o spolkových diaľniciach existujú zásadné rozdiely oproti úprave inštitútu predbežnej držby v zákone č. 669/2007 Z. z., keďže nemecká úprava *„... predpokladá, že*

    a) príslušný orgán nariadi predbežnú držbu len za predpokladu, že je naliehavé okamžité začatie stavebných prác ešte pred vyvlastnením...

    b) príslušný orgán nariadi predbežnú držbu len za podmienky úplného odškodnenia..., čo napadnuté ustanovenia A negarantujú...

    c) odvolaniu proti rozhodnutiu o predbežnej držbe je možné priznať odkladný účinok.“.

48. V podstatnej časti svojho vyjadrenia sa navrhovatelia venujú argumentácii o nesúlade napadnutého ustanovenia B zákona č. 669/2007 Z. z. s čl. 46 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy v nadväznosti na tvrdenie vlády obsiahnuté v jej stanovisku, podľa ktorého *„Ústava nikde negarantuje právo žalobcov domáhať sa odkladu vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia“*. Navrhovatelia sa s týmto tvrdením nestotožňujú a zdôrazňujú, že *„Ústavou garantované právo domáhať sa preskúmania zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy na súde, ktoré sa týka základného práva, v sebe zahŕňa právo na poskytnutie účinnej ochrany.“*. Na podporu citovaného názoru navrhovatelia poukazujú na relevantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) k článku 13 dohovoru (M.S.S. v. Belgicko a Grécko,

sťažnosť č. 30696/09, rozhodnutie z 21. 1. 2011, § 288; Halford v. Veľká Británia, sťažnosť č. 20605/92, rozhodnutie z 25. 6. 1997, § 64, McFarlane v. Írsko, sťažnosť č. 31333/06, rozhodnutie z 10. 9. 2010, § 114; Riccardi Pizzati v. Taliansko, sťažnosť č. 62361/00, rozhodnutie Veľkej Komory z 29. 3. 2006, § 38; El-Masri v. „Bývalá Juhoslávska republika Macedónsko“, sťažnosť č. 39630/09, rozhodnutie z 13. 12. 2012, § 255; Kudła v. Poľsko, sťažnosť č. 30210/96, rozhodnutie z 26. 10. 2000, § 152), ako aj právne názory ústavného súdu vyslovené v náleze PL. ÚS 115/2011.

49. Navrhovatelia vo svojom vyjadrení vyslovujú nesúhlas aj s argumentáciou vlády k namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru a zdôrazňujú, že ak *„napadnuté ustanovenie B vylučuje odkladný účinok správnej žaloby, vylučuje jediné predbežné právne opatrenie, ktoré slovenský právny poriadok zainteresovanej verejnosti poskytoval v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia, ktoré podlieha čl. 6 Aarhuského dohovoru“*, a preto *„je zjavné, že vylúčenie odkladného účinku správnej žaloby je v rozpore s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru“*. Navrhovatelia nesúhlasia ani s tvrdením vlády, že Aarhuský dohovor *„... sa vzťahuje (len) na povoľovanie činností, ktoré v právnom poriadku Slovenskej republiky upravuje zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov“*, a v tejto súvislosti zdôrazňujú, že ide o nepochopenie systému povoľovania činností, ktoré môžu mať vplyv na životné prostredie. Citovaný *„Výklad vlády SR v zásade znamená, že ani čl. 6 ani čl. 9 Aarhuského dohovoru sa nevzťahujú na povoľovacie konania podľa stavebného zákona, čo je absurdné.“*. Navrhovatelia v tejto súvislosti poukazujú na príslušnú časť dôvodovej správy k zákonu č. 314/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. V relevantnej časti uvedenej dôvodovej správy sama vláda (ako navrhovateľ) poukazuje na formálne oznámenie Európskej komisie [list č. C(2013) 1558 final z 21. 3. 2013], z ktorého vyplýva, že *„Komisia v rámci procesu infringementu proti Slovenskej republike (konanie č. 2013/2034) vytýkala najmä nedostatočné prepojenie procesu posudzovania vplyvov navrhovaných činností s následnými povoľovacími procedúrami, pretože sa tak vytvára priestor pre nerešpektovanie výsledkov procesu posudzovania vplyvov, ktorým tak nemôže garantovať ani plné zabezpečenie práv dotknutej verejnosti.“*.

III.4 Rozšírenie návrhu na začatie konania

50. Súčasťou vyjadrenia navrhovateľov je aj rozšírenie návrhu na začatie konania. Navrhovatelia v tejto súvislosti poznamenávajú, že im to umožňuje § 139 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších prepisov (ďalej aj „CSP“) v spojení s § 62 zákona o ústavnom súde, a konštatujú, že to potvrdzuje aj rozhodovacia prax ústavného súdu, ktorý *„v konaní sp. zn. PL. ÚS 21/2014... pripustil rozšírenie pôvodného návrhu po jeho prijatí na ďalšie konanie, keď rozhodol v náleze aj o rozšírenom návrhu (a to bez osobitného rozhodovania o prijatí rozšírenia návrhu na ďalšie konanie)“*. Podporne v prospech rozšírenia návrhu poukazujú navrhovatelia aj na § 89 zákona o ústavnom súde.

51. Podstatou rozšírenia návrhu je požiadavka, aby ústavný súd preskúmal napadnuté ustanovenie § 8 ods. 5 zákona č. 669/2007 Z. z. *„... aj z hľadiska jeho súladu s čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 Ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru“*. Podľa argumentácie navrhovateľov vylúčenie odkladného účinku odvolania proti rozhodnutiu vyvlastňovacieho orgánu o predbežnej držbe, ustanovené v § 8 ods. 5 zákona č. 669/2007 Z. z., *„... predstavuje taký zásah do práva na ochranu pred nezákonným rozhodnutím vyvlastňovacieho orgánu, ktorý nespĺňa podmienku proporcionality vo vzťahu k sledovanému cieľu predbežnej držby“*. Navrhovatelia v tejto súvislosti uvádzajú, že zákonodarca *„Úplným vylúčením odkladného účinku... zrejme sledoval urýchlenú výstavbu diaľnic“*, domnievajú sa však, že *„... takýto zásah nie je nevyhnutým na dosiahnutie tohto cieľa (ani na dosiahnutie účelu vyvlastnenia ani na urýchlenie začatia prác). ... zákonodarca mohol tento cieľ dosiahnuť aj miernejšími opatreniami, napr. mohol vylúčiť možnosť odvolania proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, a ponechať len správnu žalobu. Tým, že na vlastníka kládol povinnosť podať odvolanie pred tým, ako sa obráti na správny súd so žalobou o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o predbežnej držbe, oddialil a sťažil (príp. vylúčil) vlastníkovi možnosť domôcť sa účinnej nápravy... Navyše je podstatné, že odvolací orgán má v zmysle zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní právomoc rozhodnúť*

o odvolaní tak, že napadnuté rozhodnutie potvrdí, zruší a príp. vráti vec na ďalšie preskúmanie alebo ho zmení. Z uvedeného výpočtu vyplýva, že odvolací orgán nemôže rozhodnúť ani o uložení povinnosti obnoviť pôvodný stav, ani o poskytnutí náhrady (kompenzácie), ak pôvodný stav nie je možné obnoviť. To znamená, že dotknutý vlastník de facto nemá účinný prostriedok nápravy. Toto by bolo možné zvrátiť len v prípade, ak by odvolanie malo odkladný účinok.“.

52. Na základe citovanej argumentácie navrhovatelia v záverečnej časti svojho vyjadrenia navrhujú, aby ústavný súd nad rámec pôvodného petitu rozhodol tiež o tom, že *„Ustanovenie § 8 ods. 5 zákona č. 669/2007 Z. z.... nie je v súlade s čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“*.

III.5 Neuskutočnenie ústneho pojednávania

53. Navrhovatelia v návrhu na začatie konania, ako aj v replike trvali na uskutočnení ústneho pojednávania. Preto ústavný súd nariadil ústne pojednávanie v tejto veci na 4. november 2020. Keďže navrhovatelia ústavnému súdu podaním z 30. októbra 2020 oznámili, že súhlasia s upustením od verejného pojednávania, ústavný súd nariadené ústne pojednávanie zrušil, od ústneho pojednávania upustil a vo veci rozhodol na neverejnom zasadnutí pléna.

III.6 Rozhodnutie ústavného súdu o zmene návrhu na začatie konania

54. Vzhľadom na zmenu návrhu na začatie konania, spočívajúcu v rozšírení návrhu na začatie konania, ku ktorému došlo podaním navrhovateľov, doručeným ústavnému súdu 15. mája 2020 (pozri časť III.4 nálezu), sa ústavný súd skôr, než pristúpil k meritórnemu posúdeniu predmetu konania, vysporiadal s otázkou prípustnosti rozšírenia návrhu na začatie konania po prijatí návrhu na ďalšie konanie.

55. Navrhovatelia vyvodzujú prípustnosť rozšírenia návrhu z § 139 CSP v spojení s § 62 zákona o ústavnom súde a z § 89 zákona o ústavnom súde, ako aj z postupu ústavného súdu v konaní sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

Podľa § 139 Civilného sporového poriadku *„Žalobca môže počas konania so súhlasom súdu meniť žalobu.“*.

Podľa § 62 zákona o ústavnom súde *„Ak tento zákon v piatej časti alebo šiestej časti neustanovuje inak a povaha veci to nevylučuje, vzťahuje sa na konanie pred ústavným súdom podľa povahy veci primerane Civilný sporový poriadok.“*.

Podľa § 89 zákona o ústavnom súde *„Ak ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov zistí nesúlad preskúmavaného právneho predpisu nižšej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, a pritom zistí nesúlad aj ďalšieho právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s tým istým právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s tou istou medzinárodnou zmluvou, ktoré sú uvedené v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, vydá nález o zistenom nesúlade aj tohto ďalšieho právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia.“*.

56. Pokiaľ ide o samotnú možnosť rozšírenia návrhu na začatie konania, vychádzajúc zo závažnosti konania pred ústavným súdom, ako aj zo skutočnosti, že pre iniciovanie niektorých druhov konaní pred ústavným súdom právna úprava určuje lehotu, ústavný súd primárne zastáva názor, podľa ktorého je navrhovateľ povinný vymedziť predmet konania už v návrhu na začatie konania (resp. v prípade „časovo limitovaných“ návrhov najneskôr do uplynutia lehoty na podanie návrhu). Vzhľadom na skutočnosť, že každý návrh na začatie konania ústavný súd predbežne prerokuje, pri predbežnom prerokovaní rozhoduje o prijatí návrhu na ďalšie konanie alebo o jeho odmietnutí (§ 56 zákona o ústavnom súde) a predbežnému prerokovaniu návrhu (za zákonom stanovených podmienok – pozri § 56 ods. 3 zákona o ústavnom súde) predchádza odstraňovanie prípadných vád návrhu, považuje ústavný súd za hraničný moment, v ktorom musí byť nad všetky pochybnosti predmet konania „uzavretý“, práve predbežné prejednanie návrhu na začatie konania. Po prijatí návrhu na ďalšie konanie je možné predmet konania „upravovať“ len prostredníctvom (čiastočného alebo úplného) späťvzatia návrhu. Preto aj v prípade konania o súlade právnych predpisov ústavný súd dospel

k záveru, že okruh právnych predpisov, ktorých ústavnú konformnosť navrhovateľ atakuje, ako aj okruh právnych predpisov vyššej právnej sily, ktoré majú byť takto dotknuté, je navrhovateľ povinný ustáliť v návrhu na začatie konania, poťažne do predbežného prejednania návrhu na začatie konania.

57. K argumentácii navrhovateľov ustanovením § 89 zákona o ústavnom súde je potrebné uviesť, že toto ustanovenie umožňuje ústavnému súdu – v porovnaní s návrhom na začatie konania – „rozšíriť" vyslovenie nesúladu na ďalšie právne predpisy, ich časti alebo jednotlivé ustanovenia (teda rozšíriť enumeráciu „porušujúcich" noriem nižšej právnej sily), avšak pri zachovaní referenčných noriem, ktorých porušenie na základe návrhu vyslovil (t. j. pri zachovaní okruhu „porušených" noriem vyššej právnej sily). V posudzovanom prípade sa prima facie môže javiť, že rozšírenie návrhu je pre ústavný súd len „nápovedou" na vyslovenie nesúladu ďalšej „porušujúcej" normy (k čomu by ústavný súd skutočne v zmysle argumentovaného mohol pristúpiť aj bez návrhu), avšak nemožno opomenúť, že ide zároveň o rozšírenie okruhu „porušených" noriem (porušenie čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutou novelou navrhovatelia v návrhu prijatom na ďalšie konanie netvrdili), čo vylučuje aplikáciu § 89 ústavným súdom. Z tých istých dôvodov neobstojí ani argumentácia navrhovateľov postupom ústavného súdu v konaní sp. zn. PL. ÚS 21/2014 [v tomto prípade podaním, nazvaným „rozšírenie návrhu", ktoré navrhovateľka uskutočnila až po prijatí návrhu na ďalšie konanie, došlo – pri zachovaní výpočtu „porušených" noriem – len k uvedeniu ďalšej potenciálne „porušujúcej" normy, ktorej súlad s referenčnými normami by ústavný súd (ako sa sám v náleze výslovne vyjadril) aj tak v danom konaní preskúmal].

58. Z už uvedených dôvodov ústavný súd rozšírenie návrhu nepripustil (bod 1 výroku tohto nálezu).

IV.
Základné východiská pre meritórne rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV.1 Relevantná právna úprava

59. Skupina poslancov namieta nesúlad ustanovení § 2 ods. 4 a 5, § 4 ods. 4, 5, 6 a 7, § 8, § 9 ods. 2 v časti *„§ 58 ods. 2, § 60 ods. 2 písm. b)"* a § 9 ods. 4 v časti, v ktorej sa v tomto ustanovení používajú slová „rozhodnutie o predbežnej držbe" (napadnuté ustanovenia A), ako aj § 9 ods. 4 v časti *„V konaní o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držby, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice sa ustanovenia § 185 až 189 Správneho súdneho poriadku nepoužijú"* (napadnuté ustanovenie B) zákona č. 669/2007 Z. z. s v návrhu označenými ustanoveniami ústavy, dodatkového dohovoru a Aarhuského dohovoru.

60. Podľa § 2 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. *„Ak stavebník nie je vlastníkom pozemku, na ktorom sa má uskutočniť stavba diaľnice, alebo nemá k pozemku iné právo, k žiadosti o vydanie stavebného povolenia priloží doklady preukazujúce začatie vyvlastňovacieho konania podľa všeobecného predpisu o vyvlastnení.*[4a])."

[4a]) Zákon 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 v znení neskorších predpisov.

61. Podľa § 2 ods. 5 zákona č. 669/2007 Z. z. *„Ak stavebník nie je vlastníkom stavby, ktorá má byť pri stavbe diaľnice asanovaná, alebo nemá k stavbe iné právo, k žiadosti o vydanie stavebného povolenia priloží doklady preukazujúce začatie vyvlastňovacieho konania podľa všeobecného predpisu o vyvlastnení."*.

62. Podľa § 4 zákona č. 669/2007 Z. z.

„... (4) Ak stavebník pred vydaním stavebného povolenia nepreukáže, že je vlastníkom pozemku, na ktorom sa má uskutočniť stavba diaľnice, alebo že má k pozemku iné právo, alebo že je vlastníkom inej ako pozemnej stavby, ktorá má byť pri stavbe diaľnice asanovaná, alebo že má k inej ako pozemnej stavbe iné právo, stavebný úrad vydá stavebné povolenie, ak bolo začaté vyvlastňovacie konanie podľa všeobecného predpisu o vyvlastňovaní, ktorého predmetom je vyvlastnenie takéhoto pozemku alebo stavby.

(5) Na pozemku, ku ktorému stavebník pred vydaním stavebného povolenia podľa odseku 4 nenadobudol vlastnícke právo alebo iné právo, môže stavebník uskutočňovať stavbu diaľnice podľa stavebného povolenia až po tom, ako sa stane vlastníkom pozemku alebo k pozemku nadobudne iné právo, s výnimkou prác v rozsahu vymedzenom v rozhodnutí o predbežnej držbe podľa § 8.

(6) Inú ako pozemnú stavbu, ku ktorej stavebník pred vydaním stavebného povolenia podľa odseku 4 nenadobudol vlastnícke právo alebo iné právo, môže stavebník podľa stavebného povolenia asanovať až po tom, ako sa stane vlastníkom stavby alebo k stavbe nadobudne iné právo, s výnimkou prác v rozsahu vymedzenom v rozhodnutí o predbežnej držbe podľa § 8.

(7) Lehota na začatie stavby diaľnice[4c]) na pozemku, ku ktorému stavebník pred vydaním stavebného povolenia nenadobudol vlastnícke právo alebo iné právo a ktorý je predmetom vyvlastňovacieho konania podľa všeobecného predpisu o vyvlastnení, počas trvania vyvlastňovacieho konania neplynie.“.

[4c]) § 67 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. v znení zákona č. 237/2000 Z. z.

63. Podľa § 8 zákona č. 669/2007 Z. z.

«(1) Ak sa vedie vyvlastňovacie konanie podľa všeobecného predpisu o vyvlastnení, môže vyvlastňovací orgán na návrh vyvlastniteľa vydať rozhodnutie o predbežnej držbe, ktorým prizná vyvlastniteľovi predbežnú držbu vyvlastňovaného pozemku alebo vyvlastňovanej stavby (ďalej len „predbežná držba“). Predbežnú držbu možno vyvlastniteľovi priznať vtedy, ak verejný záujem na dosiahnutí účelu vyvlastnenia prevažuje nad zachovaním doterajších práv vyvlastňovaného.

(2) Návrh na začatie vyvlastňovacieho konania môže obsahovať aj údaj o tom, či vyvlastniteľ navrhuje predbežnú držbu; v takom prípade sa v návrhu vymedzia práce, ktoré je potrebné na vyvlastňovanom pozemku alebo vyvlastňovanej stavbe (ďalej len „vyvlastňovaná nehnuteľnosť“) vykonať. Vyvlastniteľ môže navrhnúť predbežnú držbu aj po začatí vyvlastňovacieho konania. Vyvlastňovací orgán nariadi ústne pojednávanie bezodkladne po podaní návrhu.

(3) Vyvlastňovací orgán vydá rozhodnutie o predbežnej držbe do 15 dní po ústnom pojednávaní.

(4) V rozhodnutí o predbežnej držbe vyvlastňovací orgán vymedzí rozsah prác, ktoré je vyvlastniteľ oprávnený uskutočniť na vyvlastňovanej nehnuteľnosti. Prácami podľa predchádzajúcej vety môžu byť iba práce v súlade so stavebným povolením na stavbu diaľnice, po uskutočnení ktorých je možné navrátiť vyvlastňovanú nehnuteľnosť do pôvodného stavu. Predbežnú držbu nadobudne vyvlastniteľ v deň určený v rozhodnutí o predbežnej držbe, nie však skôr ako v deň doručenia rozhodnutia o predbežnej držbe vyvlastňovanému.

(5) Odvolanie proti rozhodnutiu o predbežnej držbe nemá odkladný účinok.

(6) Nadobudnutím predbežnej držby má vyvlastniteľ právo držby vyvlastňovanej nehnuteľnosti a jej užívania za účelom vykonania prác uvedených v rozhodnutí o predbežnej držbe; na predbežnú držbu sa ustanovenie § 134 Občianskeho zákonníka[1]) nepoužije. *Vyvlastniteľ môže navrhnúť zmenu rozsahu prác vymedzeného v rozhodnutí o predbežnej držbe. Na rozhodnutie o zmene rozsahu prác podľa predchádzajúcej vety sa primerane použijú ustanovenia o rozhodovaní o predbežnej držbe s výnimkou ustanovení odseku 8. Počas trvania predbežnej držby sa práva z nájomných zmlúv a vecných bremien k vyvlastňovanej nehnuteľnosti alebo jej časti neuplatňujú, okrem zákonného vecného bremena.*

(7) Ak vyvlastniteľ alebo osoba, ktorá je stavebníkom, alebo osoba, na ktorú boli prevedené alebo prešli práva a povinnosti zo stavebného povolenia vydaného pre stavbu diaľnice, nezačne uskutočňovať práce v súlade s rozhodnutím o predbežnej držbe do 6 mesiacov odo dňa jej nadobudnutia, alebo ak stavebné povolenie na stavbu diaľnice bolo zrušené alebo stratilo platnosť, vyvlastňovací orgán rozhodne na návrh vyvlastňovaného, že predbežnú držbu vyvlastňovanej nehnuteľnosti zrušuje. Odvolanie vyvlastniteľa proti rozhodnutiu o zrušení predbežnej držby nemá odkladný účinok. Po zrušení predbežnej držby je vyvlastniteľ povinný navrátiť vyvlastňovanú nehnuteľnosť do pôvodného stavu a odovzdať vyvlastňovanému; tým nie je dotknuté právo vyvlastňovaného na náhradu spôsobenej škody.

(8) Vyvlastňovaný a oprávnený z vecného bremena, ktorých práva sa nadobudnutím predbežnej držby neuplatňujú, majú za čas výkonu predbežnej držby právo na finančnú náhradu. Vyvlastňovanému sa poskytuje finančná náhrada vo výške všeobecnej hodnoty nájmu určenej znaleckým posudkom. Oprávnenému z vecného bremena sa poskytuje finančná náhrada vo výške všeobecnej hodnoty dočasného obmedzenia práva zodpovedajúceho vecnému bremenu určenej znaleckým posudkom. O finančnej náhrade rozhodne vyvlastňovací orgán samostatným výrokom v rozhodnutí o vyvlastnení. Ak vyvlastňovací orgán nerozhodne o vyvlastnení do 1 roka odo dňa doručenia rozhodnutia o predbežnej držbe vyvlastňovanému alebo oprávnenému z vecného bremena, rozhodne o finančnej náhrade samostatným rozhodnutím.».

64. Podľa § 9 ods. 2 zákona č. 669/2007 Z. z. *„V konaniach podľa tohto zákona sa nepoužijú § 28, § 29 ods. 2, § 59 ods. 3 všeobecného predpisu o správnom konaní a § 58 ods. 2, § 60 ods. 2 písm. b), § 62 ods. 4, § 66 ods. 2 písm. a) a f) stavebného zákona.“*.

Z citovaného § 9 ods. 2 zákona č. 669/2007 Z. z. je teda napadnutá len časť „§ 58 ods. 2, § 60 ods. 2 písm. b)“ [zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“)].

Podľa § 58 ods. 2 stavebného zákona *„Stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo, že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona*[2]*), ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu. Stavebník významnej investície, rýchlostnej cesty alebo železničnej cesty preukazuje, že je vlastníkom pozemku alebo, že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona pred vydaním stavebného povolenia. To neplatí ak tieto skutočnosti preukázal v územnom konaní a po právoplatnosti územného rozhodnutia nedošlo k zmene.“*.

Podľa § 60 ods. 2 písm. b) stavebného zákona *„Stavebný úrad zastaví konanie, ak stavebník... b) nepreukázal požadované náležitosti žiadosti o stavebné povolenie podľa § 58 ods. 2 a 4.“*.

65. Podľa § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. *„V konaní o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice sa ustanovenia § 185 až 189 Správneho súdneho poriadku nepoužijú. Kasačná sťažnosť podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe proti rozhodnutiu o predbežnej držbe, rozhodnutiu o vyvlastnení, územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice alebo stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice má odkladný účinok; ustanovenia § 446 ods. 1 a § 447 ods. 1 Správneho súdneho poriadku sa nepoužijú.“*.

66. Z citovaného § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. je napadnutá celá prvá veta a z druhej vety len slová „rozhodnutiu o predbežnej držbe“. V prvej vete § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. sa nachádzajú aj slová „§ 185 až § 189 Správneho súdneho poriadku“.

Podľa § 185 Správneho súdneho poriadku

„Správny súd môže na návrh žalobcu a po vyjadrení žalovaného uznesením priznať správnej žalobe odkladný účinok,

a) ak by okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu

verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila závažná ujma, značná hospodárska škoda či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom,

b) ak napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy má podklad v právne záväznom akte Európskej únie, o ktorého platnosti možno mať vážne pochybnosti, a žalobcovi by inak hrozila vážna a nenapraviteľná ujma a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore so záujmom Európskej únie.“.

Podľa § 186 Správneho súdneho poriadku
„(1) Nastúpením odkladného účinku zo zákona alebo jeho priznaním na základe rozhodnutia správneho súdu podľa § 185 sa pozastavujú účinky napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy a takéto rozhodnutie alebo opatrenie nemôže byť podkladom na vydanie naň nadväzujúcich rozhodnutí orgánov verejnej správy alebo opatrení orgánov verejnej správy.

(2) Odkladný účinok zaniká právoplatnosťou rozhodnutia správneho súdu vo veci samej.“.

Podľa § 187 Správneho súdneho poriadku
„(1) Ak správny súd priznal správnej žalobe odkladný účinok podľa § 185 písm. a), je povinný o nej rozhodnúť do šiestich mesiacov od vydania uznesenia o priznaní odkladného účinku.

(2) Ak správny súd priznal žalobe odkladný účinok podľa § 185 písm. b), je povinný podať na Súdny dvor Európskej únie návrh týkajúci sa platnosti právne záväzného aktu Európskej únie, ak takýto návrh ešte nebol podaný.

(3) O návrhu žalobcu podľa § 185 rozhodne správny súd do 30 dní od doručenia vyjadrenia žalovaného k tomuto návrhu, prípadne administratívnych spisov, ak bol návrh podaný súčasne so správnou žalobou.“.

Podľa § 188 Správneho súdneho poriadku *„Ak správny súd návrhu žalobcu nevyhovie, uznesením ho zamietne.“*.

Podľa § 189 Správneho súdneho poriadku *„Uznesenie o priznaní odkladného účinku môže správny súd i bez návrhu uznesením zrušiť, ak sa v priebehu konania ukáže, že na priznanie odkladného účinku neboli dané dôvody alebo tie medzičasom odpadli.“*.

67. Skupina poslancov namieta, že napadnuté ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z. nie sú v súlade s čl. 12 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy, s čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4 ústavy, s čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy a s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), ako aj s čl. 46 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy Slovenskej republiky, s čl. 1 dodatkového protokolu a s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.

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

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy *„Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“*.

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

Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy *„Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.“*.

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy„*Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.*“.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu...

Podľa čl. 1 dodatkového protokolu:

„*Ochrana majetku*

Každá fyzická osoba alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.“

68. Skupina poslancov namieta nesúlad napadnutých ustanovení B len s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, ktorý je však organicky prepojený s ostatnými odsekmi čl. 9 tohto dohovoru označeného nadpisom „Prístup k spravodlivosti,“ a preto ústavný súd považuje za potrebné poukázať na celý text čl. 9 Aarhuského dohovoru.

Článok 9 Aarhuského dohovoru znie:

„1. Každá Strana v rámci svojho vnútroštátneho práva zabezpečí, aby každý, kto sa domnieva, že jeho žiadosť o informácie na základe článku 4 nebola zohľadnená, bola neoprávnene zamietnutá, či už čiastočne alebo úplne, neprimerane zodpovedaná alebo sa s ňou nenaložilo tak, ako sa malo v súlade s ustanoveniami uvedeného článku, mal prístup k procesu preskúmania pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným zákonom.

V tých prípadoch, keď Strana umožní takéto opravné prostriedky pred súdom, zabezpečí, aby táto osoba mala tiež prístup k rýchlemu konaniu ustanovenému zákonom, a to bezodplatne alebo za nízky poplatok, k novému prejednaniu pred orgánom verejnej moci alebo preskúmaniu pred nezávislým a nestranným orgánom iným ako súd.

Konečné rozhodnutia podľa odseku 1 sú záväzné pre orgán verejnej moci, ktorý má informácie. Ak je prístup k informáciám podľa tohto odseku zamietnutý, zdôvodnenie sa uvedie vždy písomne.

2. Každá Strana v rámci svojho vnútroštátneho práva zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti

a) majúci dostatočný záujem alebo, alternatívne,

b) ak pretrváva porušovanie ich práva v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným

na základe zákona na účely napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúcemu článku 6 a v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iným relevantným ustanoveniam tohto dohovoru.

O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, bude rozhodnuté v súlade s požiadavkami vnútroštátneho práva a v súlade s cieľom dať zainteresovanej verejnosti široký prístup k spravodlivosti v rámci rozsahu pôsobnosti tohto dohovoru. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 2 ods. 5, považuje za dostatočný na účely písmena a). Tieto organizácie budú považované za také, ktorých práva môžu byť porušené na účely písmena b).

Ustanovenia odseku 2 nevylučujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správneho preskúmania pred súdnym preskúmaním, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.

3. Navyše bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá Strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správnemu alebo súdnemu konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.

4. Navyše bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 1, postupy uvedené v odsekoch 1, 2 a 3 zabezpečia zodpovedajúcu a účinnú nápravu vrátane predbežných právnych opatrení, ak sú vhodné, a musia byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé. Rozhodnutia podľa tohto článku budú vydávané alebo zaznamenané písomne. Rozhodnutia súdov, a kedykoľvek je to možné, aj iných orgánov budú verejne prístupné.

5. S cieľom posilniť účinnosť ustanovení tohto článku každá Strana zabezpečí, aby bola verejnosť informovaná o prístupe k správnemu a súdnemu preskúmaniu, a zváži vytvorenie vhodných podporných mechanizmov s cieľom odstrániť alebo znížiť finančné a iné bariéry v prístupe k spravodlivosti.“

IV.2 Poznatky o aplikácii napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. v praxi

69. Napadnutá časť novely zákona č. 669/2007 Z. z. nadobudla účinnosť 2. júna 2017, t. j. je účinná viac ako 3 roky. Preto ústavný súd pri príprave rozhodnutia vo veci samej považoval za potrebné zistiť poznatky o uplatňovaní napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. v aplikačnej praxi. V tejto súvislosti ústavný súd pripomína, že rovnako postupoval aj v konaní vedenom pod PL. ÚS 19/09 (pozri body 11 až 18 a bod 43 nálezu PL. ÚS 19/09). Na účely zistenia poznatkov o aplikácii napadnutých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. sa ústavný súd listami z 9. decembra 2019 obrátil na Národnú diaľničnú spoločnosť, a. s. (ďalej len „NDS“), krajské súdy a Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“), aby mu oznámili v listoch označené informácie.

Od NDS ústavný súd žiadal, aby ho informovala o tom,

a) koľko rozhodnutí o priznaní predbežnej držby (§ 8 ods. 1 zákona) bolo vydaných od nadobudnutia účinnosti napadnutej novely zákona č. 669/2007 Z. z.,

b) proti koľkým rozhodnutiam o priznaní predbežnej držby boli využité opravné prostriedky a s akým výsledkom,

c) koľko sporov, čo sa týka prípadného porušenia rozsahu prác vymedzených v rozhodnutí o predbežnej držbe (§ 8 ods. 4 zákona), bolo proti vyvlastniteľovi iniciovaných (od 2. júna 2017), akým spôsobom boli skončené a v prípade meritórneho rozhodnutia súdu s akým výsledkom.

NDS na výzvu ústavného súdu v odpovedi zo 6. februára 2020 uviedla, že podľa jej poznatkov v období od 2. júna 2017 do 31. decembra 2019

a) bolo vydaných celkom 17 rozhodnutí príslušného správneho orgánu o priznaní predbežnej držby podľa § 8 ods. 1 zákona č. 669/2007 Z. z., pričom všetky sú už právoplatné,

b) vo vzťahu k 17 rozhodnutiam príslušného správneho orgánu o priznaní predbežnej držby bolo podaných 16 odvolaní, pričom v každom z týchto prípadov bolo odvolanie odvolacím správnym orgánom zamietnuté, t. j. bolo potvrdené rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu,

c) nebolo začaté ani jedno súdne konanie vo veci sporu ohľadom porušenia rozsahu prác vymedzených v rozhodnutí o predbežnej držbe.

70. Od krajských súdov ústavný súd žiadal informáciu o tom, koľko správnych žalôb bolo podaných proti rozhodnutiu vyvlastňovacieho (správneho) orgánu podľa § 8 ods. 1 zákona č. 669/2007 Z. z. Z odpovedí krajských súdov vyplynulo, že proti rozhodnutiu vyvlastňovacieho (správneho) orgánu podľa § 8 ods. 1 zákona č. 669/2007 Z. z. bolo spolu podaných deväť správnych žalôb (osem Krajskému súdu v Bratislave a jedna Krajskému súdu v Banskej Bystrici), pričom súdne konanie o ani jednej z týchto správnych žalôb nebolo dosiaľ ukončené. Krajskému súdu v Trnave, Krajskému súdu v Nitre, Krajskému súdu v Trenčíne, Krajskému súdu v Žiline, Krajskému súdu v Košiciach a ani Krajskému súdu v Prešove nebola podaná žiadna správna žaloba proti rozhodnutiu vyvlastňovacieho (správneho) orgánu podľa § 8 ods. 1 zákona č. 669/2007 Z. z.

71. Súčasne od najvyššieho súdu ústavný súd žiadal informáciu o tom, koľko bolo podaných kasačných sťažností najvyššiemu súdu ako kasačnému súdu proti rozhodnutiam krajských súdov o správnej žalobe smerujúcej proti rozhodnutiam vyvlastňovacieho orgánu o priznaní predbežnej držby podľa § 8 ods. 1 zákona č. 669/2007 Z. z. Predseda správneho kolégia najvyššieho súdu v odpovedi na žiadosť ústavného súdu uviedol, že *„Kasačnému súdu nie je známe, že by boli ohľadne uvedeného predmetu konania vedené správne súdne konania...“*.

72. Ústavný súd vyzval na predloženie informácií o právnych sporoch súvisiacich s aplikáciou napadnutej právnej úpravy v praxi aj právnych zástupcov skupiny poslancov, ktorí však na výzvu ústavného súdu nereagovali.

73. Pre úplnosť ústavný dodáva, že 13. augusta 2019 mu bol doručený list advokátskej kancelárie PROVENTUS advokáti s. r. o., ktorým tento subjekt v pozícii amicus curiae oboznamuje ústavný súd s negatívnymi skúsenosťami svojho klienta (v postavení vyvlastňovaného subjektu) s aplikáciou ustanovení napadnutej novely v konkrétnych administratívnych konaniach. Obsahom podania sú tvrdenia o údajnej nesprávnej aplikácii napadnutých noriem týkajúcich sa predbežnej držby vyvlastňovacím orgánom a hodnotenie inštitútu predbežnej držby ako takého. Podanie neobsahuje informácie o prípadnej realizovanej procesnej obrane proti tvrdenému nesprávnemu postupu vyvlastňovacieho orgánu a o jej efektívnosti.

V. Kľúčové námietky skupiny poslancov

74. Vychádzajúc z podrobného popisu námietok skupiny poslancov, na ktorých poslanci zakladajú svoj názor o neústavnosti napadnutej novely (body 4 až 14 tohto nálezu), možno ich kľúčové námietky rozdeliť do dvoch častí:

   a) námietky proti inštitútu predbežnej držby, prostredníctvom ktorého môže vyvlastňovací (správny) orgán priznať vyvlastniteľovi predbežnú držbu vyvlastňovaného pozemku alebo vyvlastňovanej stavby. Ide o inštitút, ktorý je upravený v § 8 tohto zákona (ten je návrhom skupiny poslancov napadnutý ako celok, pozn.), pričom s jeho úpravou a aplikáciou súvisia aj ďalšie napadnuté ustanovenia A [t. j. § 2 ods. 4 a 5, § 4 ods. 4, 5, 6 a 7, § 9 ods. 2 v časti „§ 58 ods. 2, § 60 ods. 2 písm. b)“ a § 9 ods. 4 v časti, v ktorej sa v tomto ustanovení používajú slová „rozhodnutie o predbežnej držbe“, zákona č. 669/2007 Z. z.],

   b) námietky proti § 9 ods. 4 prvej vete tohto zákona (napadnuté ustanovenie B), ktorých podstatou je vylúčenie odkladného účinku správnej žaloby proti rozhodnutiam správneho orgánu vydaným podľa zákona č. 669/2007 Z. z.

75. V rámci námietok proti inštitútu predbežnej držby skupina poslancov predovšetkým namieta, že prostredníctvom tohto inštitútu sa stavebníkovi (vyvlastniteľovi) umožňujú stavebné a asanačné práce na cudzích pozemkoch a cudzích stavbách bez ich formálneho vyvlastnenia, čo spôsobuje vylúčenie vlastníkov týchto pozemkov a stavieb z reálneho výkonu ich vlastníckych oprávnení a vytvára na nich neprimeraný (ústavne neakceptovateľný) nátlak,

ktorý ich núti k odpredaju dotknutých pozemkov a stavieb podliehajúcich asanácii. Na tomto tvrdení podľa navrhovateľov nič nemení skutočnosť, že vyvlastňovací orgán je povinný v rozhodnutí o predbežnej držbe vymedziť rozsah prác tak, aby po ich uskutočnení bolo možné vyvlastňovanú nehnuteľnosť navrátiť do pôvodného stavu. Podľa skupiny poslancov je totiž zákonom ustanovené obmedzenie stavebných prác neurčité a vágne a pri niektorých druhoch pozemkov, a zvlášť stavbách podliehajúcich asanácii, z povahy veci vylúčené. Podľa názoru skupiny poslancov napadnuté ustanovenia týkajúce sa inštitútu predbežnej držby nespĺňajú ústavné podmienky núteného obmedzenia vlastníckeho práva, a preto sú v rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.

76. Skupina poslancov ďalej tvrdí, že pozemky, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba diaľnic podľa zákona č. 669/2007 Z. z., a stavby, určené na asanovanie pri takejto výstavbe, sú druhovo rovnakou vecou ako iné pozemky a stavby, ktoré sa majú vyvlastňovať podľa všeobecných predpisov o vyvlastnení, pričom rozdielny rozsah ich ochrany, vyplývajúci z napadnutých ustanovení A, diskriminuje vlastníkov týchto pozemkov a stavieb. Dôsledkom tejto diskriminácie je podľa skupiny poslancov nesúlad napadnutých ustanovení A s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.

77. Podľa názoru skupiny poslancov po vydaní stavebného povolenia a rozhodnutia o predbežnej držbe bude mať vlastníctvo pozemkov, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba diaľnic, a vlastníctvo stavieb určených na asanáciu len iluzórny charakter, pričom v týchto prípadoch ide o zásah do podstaty základného práva na ochranu vlastníctva. Preto sú napadnuté ustanovenia aj v nesúlade s čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.

78. Podstatou námietok proti napadnutému ustanoveniu B je nedostatočná súdna a iná právna ochrana vlastníkov pozemkov a stavieb, ktoré majú byť dotknuté výstavbou diaľnic, a zainteresovanej verejnosti proti rozhodnutiam príslušných správnych orgánov vydaným podľa zákona č. 669/2007 Z. z. z dôvodu, že predmetné ustanovenie ex lege vylučuje možnosť priznania odkladného účinku správnym žalobám smerujúcim proti takýmto rozhodnutiam. V prípade územného rozhodnutia na stavbu diaľnice a stavebného povolenia na stavbu diaľnice má byť prvá veta napadnutého ustanovenia v rozpore s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru. V prípade rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení má byť prvá veta napadnutého ustanovenia v rozpore s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy.

VI.
Analýza kľúčových námietok skupiny poslancov a závery ústavného súdu

VI.1 Vývoj právnej úpravy výstavby diaľnic v Slovenskej republike

79. Ústavný súd si uvedomuje zásadný spoločenský význam výstavby diaľničnej siete v Slovenskej republike ako jedného z kľúčových komponentov infraštruktúry, ktorý môže výrazne napomôcť efektívnejšiemu fungovaniu sociálno-ekonomického systému. Ústavný súd si je vedomý tiež toho, že jedným z nezanedbateľných problémov súvisiacich s úsilím verejnej moci urýchliť výstavbu diaľnic je vyvlastňovanie pozemkov, resp. usporiadanie právnych vzťahov k pozemkom, na ktorých sa má uskutočňovať výstavba diaľnic. Tento problém výrazne znásobuje skutočnosť, že pre územie Slovenskej republiky je typické (historicky zdedené) výrazné rozdrobenie vlastníctva k pôde na množstvo „malých“ a „stredných“ vlastníkov, ktoré v súvislosti s dedičskými vzťahmi narastá. Za týchto okolností ústavný súd „rozumie“ úsiliu najvyšších orgánov zákonodarnej a výkonnej moci hľadať efektívne legislatívne riešenia, ktoré by uľahčili získavanie pozemkov na účely výstavby diaľnic.

80. Vzhľadom na svoju kľúčovú ústavnú funkciu nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti však ústavný súd musí primárne dohliadať na to, aby zvolené legislatívne riešenia boli z ústavného hľadiska akceptovateľné a udržateľné, t. j. aby akceptovali a zohľadňovali ústavou a medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách garantované práva vlastníkov pozemkov, cez územie ktorých je plánovaná výstavba diaľnic.

81. Pre v zásade všetky doterajšie legislatívne úpravy týkajúce sa výstavby diaľnic a rýchlostných komunikácií, ktoré sa v ostatných desaťročiach uplatňovali v Slovenskej republike, bolo celkom prirodzene charakteristické určité napätie medzi záujmom verejnej moci urýchliť túto výstavbu a záujmami individuálnych vlastníkov dotknutých pozemkov, t. j. v danom prípade nepochybne išlo a ide o konflikt medzi verejným záujmom a súkromnými záujmami. V tejto súvislosti ústavný súd považuje za potrebné akcentovať svoj ustálený právny názor, podľa

ktorého rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia akéhokoľvek základného práva a slobody (napr. PL. ÚS 7/96, II. ÚS 28/96, III. ÚS 169/03, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 15/06 atď.). Ide o právny názor, ktorý sa vzťahuje na všetky základné práva a slobody upravené v druhej hlave ústavy, ako aj ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy, t. j. aj na základné práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ústavy a práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

82. Všeobecná právna úprava územného, stavebného a vyvlastňovacieho konania je obsiahnutá v stavebnom zákone, ktorého viaceré zmeny, uskutočnené v ostatnom období, taktiež sledovali cieľ vytvoriť vhodné legislatívne prostredie pre výstavbu cestnej siete vrátane výstavby diaľnic (podrobne o tom pozri nález PL. ÚS 19/09; bod 42). K zákonom, ktoré upravujú (aj) niektoré segmenty výstavby diaľnic, rýchlostných ciest a iných pozemných komunikácií v rovine lex generalis, patrí aj zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov. Verejný záujem, sledujúci urýchlenie výstavby diaľnic, si ale vyžiadal aj prijatie špeciálnej zákonnej úpravy, regulujúcej výstavbu diaľnic.

83. V poradí prvým lex specialis upravujúcim výstavbu diaľnic je zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 129/1996 Z. z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 129/1996 Z. z.“), ktorého účelom bolo upraviť „opatrenia na urýchlenie majetkovoprávneho vyporiadania a na prípravu výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá...“ (§ 1 ods. 1 tohto zákona). Zákon č. 129/1996 Z. z. zjednodušil niektoré procedúry, smerujúce k výstavbe diaľnic, ale rešpektoval štandardnú ochranu vlastníckeho práva vrátane povinnosti realizovať formálne vyvlastnenie pred začatím výstavby (pozri § 8 zákona č. 129/1996 Z. z.).

84. Úsilie o radikálnejší odklon od štandardnej úpravy vyvlastňovacieho konania smerujúceho k vyvlastňovaniu pozemkov na účely výstavby diaľnic je spojené s rokom 2007, keď bol najprv do vlády predložený návrh zákona o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy strategických stavieb a o zmene a doplnení niektorých zákonov (č. materiálu UV-11933/2007). Podstatou tohto návrhu bolo umožniť vláde, aby uznesením rozhodovala, že stavba diaľnic a iných strategických stavieb je verejným záujmom, pričom takto určený verejný záujem by sa už nemusel preukazovať vo vyvlastňovacom konaní. Rokovanie o návrhu zákona bolo však 22. augusta 2007 prerušené (a to aj z dôvodu ústavných výhrad proti navrhovanému riešeniu).

85. Dňa 11. decembra 2007 schválila národná rada 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. Zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach bol dosiaľ šesťkrát novelizovaný. V poradí druhou novelizáciou zákona č. 669/2007 Z. z., vykonanou zákonom č. 540/2008 Z. z., sa ustanovilo, že na pozemok, na ktorom sa má uskutočniť stavba diaľnice alebo cesty pre motorové vozidlá, vzniká zo zákona predkupné právo štátu dňom právoplatnosti územného rozhodnutia. Touto novelizáciou bolo zavedené aj vyplatenie náhrady za výkup pozemku alebo stavby vo výške 1,2-násobku náhrady v peniazoch za ich vyvlastnenie podľa príslušných ustanovení stavebného zákona. Zároveň sa zákonom č. 540/2008 Z. z. (aj v spojení s prvou novelizáciou zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vykonanou zákonom č. 86/2008 Z. z.) podstatne rozšírilo pôvodné znenie prílohy tohto zákona (príloha obsahuje zoznam diaľnic a ciest pre motorové vozidlá, na ktoré sa môže zákon č. 669/2007 Z. z. aplikovať, pozn.), a to tak, že v novelizovanej podobe zahŕňa v podstate všetky diaľnice, ktorých výstavba v Slovenskej republike je dlhodobo plánovaná a v súčasnosti aj uskutočňovaná.

86. V znení prvých dvoch novelizácií bol zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach napadnutý návrhom skupiny 36 poslancov národnej rady na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy. Skupina 36 poslancov národnej rady v tomto návrhu namietala nesúlad ustanovení § 2 ods. 1 písm. a) v časti slov ,,alebo či bol urobený úkon na jeho získanie“, § 2 ods. 2 písm. a) v časti slov ,,inak doklady“ a § 2 ods. 2 písm. a) prvého bodu a druhého bodu zákona 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 a s čl. 1 dodatkového protokolu. O návrhu skupiny 36 poslancov národnej rady ústavný súd rozhodol nálezom sp. zn. PL. ÚS 19/09 z 26. januára 2011, ktorým tomuto návrhu v plnom rozsahu vyhovel. Nález sp. zn. PL. ÚS 19/09 bol publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 235/2011 Z. z.

87. V poradí treťou, štvrtou a piatou novelizáciou zákona č. 669/2007 Z. z. (išlo o novelizácie vykonané zákonmi č. 70/2012 Z. z., č. 368/2012 Z. z. a č. 282/2015 Z. z., pozn.) došlo síce k zmenám jeho viacerých ustanovení, ale žiadne z týchto ustanovení nie je napadnuté návrhom skupiny poslancov, a preto ich možno na účely tohto konania považovať za irelevantné. Všetky ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, ktoré sú napadnuté návrhom skupiny poslancov, sa súčasťou tohto zákona stali na základe v poradí šiestej novelizácie vykonanej zákonom č. 139/2017 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 neskorších predpisov, t. j. napadnutou novelou zákona č. 669/2007 Z. z.

VI.2 Porovnanie námietok skupiny poslancov s námietkami uplatnenými v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09

88. Z doteraz uvedeného vyplýva, že ústavný súd sa už v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09 zaoberal ústavnou konformitou niektorých ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z. v znení jeho prvej a druhej novelizácie (bod 86 tohto nálezu). Medzi obsahom námietok proti zákonu č. 669/2007 Z. z., ktoré boli uplatnené v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09, a obsahom námietok, ktoré sú uplatnené v tomto konaní, existujú významné rozdiely. Napriek tomu ústavný súd považuje za užitočné aspoň rámcovo analyzovať námietky uplatnené v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09 a spôsob, ako sa s nimi ústavný súd vysporiadal v náleze PL. ÚS 19/09, a to predovšetkým z dôvodu rešpektu k princípu právnej istoty, ktorý tvorí integrálnu súčasť generálneho princípu právneho štátu. Rešpekt k princípu právnej istoty vedie ústavný súd v prvom rade k rešpektu k svojej doterajšej judikatúre, ktorú síce môže svojím následným rozhodnutím prelomiť, ale len vo výnimočných a dostatočne odôvodnených prípadoch, pričom je povinný na prelomenie svojich doterajších právnych názorov vo svojich rozhodnutiach výslovne upozorniť. V náleze PL. ÚS 19/09 ústavný súd vyslovil viacero právnych názorov, ktoré sú aplikovateľné aj v tomto konaní, a to buď v plnom rozsahu, alebo po ich prípadnom doplnení, resp. precizovaní. Ústavný súd však nemôže a priori vylúčiť potenciálnu potrebu prehodnotiť už vyslovené právne názory a príp. aj potrebu ich vylúčenia či prelomenia s ohľadom na ústavné výhrady skupiny poslancov, uplatňované proti platnému a účinnému zneniu zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach.

89. Kľúčové námietky skupiny 36 poslancov národnej rady, uplatnené v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09 sú koncentrovane vyjadrené v bode 47 nálezu sp. zn. PL. ÚS 19/09, ktorý znie takto:

„Navrhovatelia považujú napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach za nesúladné 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 vlastníkmi nehnuteľnosti, 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 stavebníkovi.“

90. Z porovnania kľúčových námietok uplatnených v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09 a v tomto konaní vyplýva, že sú v zásade zhodné

a) v časti, v ktorej navrhovatelia namietajú diskrimináciu vlastníkov pozemkov a stavieb, ktoré podliehajú režimu zákona č. 669/2007 Z. z. oproti vlastníkom iných pozemkov a stavieb, ku ktorých vyvlastneniu môže dôjsť len po splnení podmienok, ktoré predpokladá všeobecná úprava vyvlastňovacieho konania, obsiahnutá v stavebnom zákone,

b) v časti, v ktorej navrhovatelia namietajú, že došlo k zásahu do podstaty základného práva na vlastníctvo, keďže napadnuté právne úpravy (v oboch konaniach) umožňujú vyvlastnenie de facto, príp. nútené obmedzenie vlastníckeho práva (v tomto konaní), v dôsledku ktorého sa kľúčové komponenty vlastníckeho práva dostávajú do polohy iluzórnych práv,

c) v časti, v ktorej navrhovatelia namietajú, že aplikácia napadnutých ustanovení vytvára nezvratnú situáciu, t. j. vylučuje obnovenie pôvodného stavu dotknutých pozemkov a stavieb, aj keď v tomto konaní skupina poslancov pripúšťa, že k obnoveniu pôvodného stavu síce môže dôjsť, ale *„... len s nepomernými ťažkosťami“*,

d) v časti, v ktorej navrhovatelia tvrdia, že napadnuté ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z. vytvárajú ústavne neakceptovateľný nátlak na vlastníkov dotknutých pozemkov a stavieb, aby vyšli v ústrety stavebníkovi a dobrovoľne odpredali svoje nehnuteľnosti, a

e) v konštatácii, že napadnuté ustanovenia umožňujú realizovať výstavbu diaľnice na cudzej nehnuteľnosti bez toho, aby stavebník musel v stavebnom konaní preukazovať vlastnícke alebo iné právo k pozemku, resp. stavbe.

91. Vychádzajúc z popisu a porovnania námietok navrhovateľov vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 19/09 a vo veci, o ktorej sa rozhoduje v tomto konaní, ústavný súd konštatuje, že zásadný rozdiel medzi nimi spočíva v tom, že ustanovenia napadnuté v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09 umožňovali stavebníkovi realizovať výstavbu diaľnice na cudzej nehnuteľnosti bez akéhokoľvek hmotnoprávneho titulu, zatiaľ čo z ustanovení zákona č. 669/2007 Z. z., ktoré sú napadnuté v tomto konaní, vyplýva, že funkciu (dočasného) hmotnoprávneho titulu má plniť inštitút predbežnej držby. Je zjavné, že zákonodarca sa pokúsil zhojiť ústavné výhrady ústavného súdu vyslovené v náleze sp. zn. PL. ÚS 19/09 inštitútom predbežnej držby. Z uvedeného zároveň vyplýva, že jednou z kľúčových úloh ústavného súdu v tomto konaní je zaujať postoj k tomu, či možno realizáciu výstavby diaľnic na cudzích nehnuteľnostiach podľa podmienok ustanovených v zákone č. 669/2007 Z. z. považovať za ústavne konformnú práve vďaka zavedeniu inštitútu predbežnej držby.

92. Súčasťou nálezu sp. zn. PL. ÚS 19/09 bola aj komparatívna analýza vybraných zahraničných právnych úprav, ktorých účelom bolo (je) urýchlenie, resp. zjednodušenie výstavby diaľnic alebo iných významných investícií, ako aj analýza relevantnej judikatúry ESĽP, prostredníctvom ktorej ESĽP zaujal postoj ku konformnosti niektorých porovnávaných zahraničných úprav s čl. 1 dodatkového protokolu, príp. s inými ustanoveniami dohovoru. Ústavný súd konštatuje, že komparatívna analýza vykonaná v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09, je v plnom rozsahu využiteľná aj v tomto konaní, a preto na účely tohto konania je možné na ňu odkázať (body 20 až 35 nálezu PL. ÚS 19/09).

93. Zovšeobecňujúc závery uvedenej komparatívnej analýzy, ústavný súd konštatuje nasledujúce:

a) v každom z porovnávaných štátov (Taliansko, Česká republika, Rakúsko, Chorvátsko, Maďarsko, Poľsko a Slovinsko) existuje zákonná úprava, prostredníctvom ktorej sa v prípade výstavby diaľnic alebo pri uskutočňovaní iných významných verejných investícií zjednodušuje (urýchľuje) vyvlastňovacie konanie, pričom vo väčšine z týchto štátov (Taliansko, Chorvátsko, Maďarsko, Slovinsko a v zásade aj Poľsko) platná právna úprava umožňuje získať stavebné povolenie a aj oprávnenie začať výstavbu ešte pred ukončením vyvlastňovacieho konania, t. j. realizovať ju na cudzom pozemku,

b) z porovnávaných právnych úprav sa javí ako najviac „príbuzná“ slovenskej úprave právna úprava v Chorvátsku, ktorá umožňuje, aby sa stavebník stal držiteľom pozemku ešte pred vyvlastnením, resp. pred právoplatnosťou rozhodnutia o vyvlastnení [§ 27 zákona o verejných cestách *(zakon o javnim cestama)*]. Stavebník musí preukázať, že vlastníkovi bola vyplatená náhrada alebo že ju odmietol akceptovať. O tejto žiadosti musí rozhodnúť správny orgán, pričom odvolanie nemá odkladný účinok. Vzhľadom na zákonom ustanovený verejný záujem sa spory v zásade týkajú výšky náhrady, aj keď nie je úplne vylúčené úplné zrušenie vyvlastnenia (bod 31 nálezu PL. ÚS 19/09). Zo stanoviska vlády k návrhu skupiny poslancov navyše vyplýva, že so súčasne platnou úpravou zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach je porovnateľná aj právna úprava v SRN, ktorej súčasť tvorí aj inštitút predbežnej držby upravený v § 18f zákona o spolkových diaľniciach (k tomu bod 36 tohto nálezu, v spojení so spresnením obsiahnutým vo vyjadrení skupiny poslancov k stanovisku vlády – bod 47 tohto nálezu). Podľa poznatkov ústavného súdu ide

v oboch prípadoch o právnu úpravu, ktorej kompatibilita s národnými ústavami, resp. dodatkovým dohovorom, nebola dosiaľ ústavne relevantným postupom spochybnená,

c) z judikatúry ESĽP analyzovanej v náleze PL. ÚS 19/09 považuje ústavný súd za žiaduce upozorniť na rozhodnutia Belvedere Alberghiera s. r. l. proti Taliansku (sťažnosť č. 31524/96, rozsudok z 30. 5. 2000, bod 21), Guiso-Gallisay proti Taliansku (sťažnosť č. 58858/00, rozsudok z 8. 12. 2005) a Vergu proti Rumunsku (sťažnosť č. 8209/06, rozsudok z 11. 1. 2011), z ktorých vyplýva, že za jeden z kľúčových problémov tzv. nepriameho (faktického) vyvlastnenia považuje ESĽP skutočnosť, že „okupovaný" pozemok sa v dôsledku vykonávaných prác nezvratne zmení, t. j. nemožno ho už uviesť do pôvodného stavu, čo spôsobuje nezvratnosť prechodu vlastníctva na verejnú moc.

VI.3 Inštitút predbežnej držby ako východisko ústavnej konformity napadnutej právnej úpravy (?)

94. V rámci analýzy inštitútu predbežnej držby, napadnutého návrhom skupiny poslancov, je v prvom rade potrebné uviesť, že špeciálna úprava vyvlastňovacieho konania upravená v zákone o jednorazových mimoriadnych opatreniach sa od všeobecnej úpravy odlišuje predovšetkým v tom, že neberie ohľad na § 58 ods. 2 stavebného zákona *(„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")*, keďže umožňuje začať výstavbu diaľnic na vyvlastňovanej nehnuteľnosti bez právoplatného vyvlastňovacieho rozhodnutia na základe (aj neprávoplatného) rozhodnutia o predbežnej držbe.

95. Výnimka zo všeobecného pravidla obsiahnutého v dikcii § 58 ods. 2 stavebného zákona je výslovne deklarovaná v napadnutých ustanoveniach § 4 ods. 5 *(„Na pozemku, ku ktorému stavebník pred vydaním stavebného povolenia podľa odseku 4 nenadobudol vlastnícke právo alebo iné právo, môže stavebník uskutočňovať stavbu diaľnice podľa stavebného povolenia až po tom, ako sa stane vlastníkom pozemku alebo k pozemku nadobudne iné právo, s výnimkou prác v rozsahu vymedzenom v rozhodnutí o predbežnej držbe podľa § 8")* a § 4 ods. 6 *(„Inú ako pozemnú stavbu, ku ktorej stavebník pred vydaním stavebného povolenia podľa odseku 4 nenadobudol vlastnícke právo alebo iné právo, môže stavebník podľa stavebného povolenia asanovať až po tom, ako sa stane vlastníkom stavby alebo k stavbe nadobudne iné právo, s výnimkou prác v rozsahu vymedzenom v rozhodnutí o predbežnej držbe podľa § 8")* zákona č. 669/2007 Z. z.

96. Z napadnutých ustanovení A vyplýva, že zákonné predpoklady k vydaniu rozhodnutia o predbežnej držbe sú nasledujúce:

a) stavebník musí priložiť k žiadosti o vydanie stavebného povolenia doklady preukazujúce začatie vyvlastňovacieho konania podľa všeobecného predpisu o vyvlastnení (§ 2 ods. 4 a 5 zákona č. 669/2007 Z. z.),

b) vyvlastniteľ (stavebník) musí v rámci vyvlastňovacieho konania podať návrh na vydanie rozhodnutia o predbežnej držbe (§ 8 ods. 1 prvá veta zákona č. 669/2007 Z. z.),

c) vyvlastňovací orgán môže priznať vyvlastniteľovi predbežnú držbu len vtedy, ak dospeje v rámci vyvlastňovacieho konania k záveru, že *„... verejný záujem na dosiahnutí účelu vyvlastnenia prevažuje nad zachovaním doterajších práv vyvlastňovaného"* (§ 8 ods. 1 druhá veta zákona č. 669/2007 Z. z.),

d) vyvlastniteľ musí vo svojom návrhu na vydanie rozhodnutie vymedziť aj práce, ktoré je potrebné na vyvlastňovanej nehnuteľnosti vykonať (§ 8 ods. 2 prvá veta zákona č. 669/2007 Z. z.),

e) vyvlastňovací orgán musí pred vydaním rozhodnutia o predbežnej držbe nariadiť ústne pojednávanie (bezodkladne po podaní návrhu) a rozhodnúť o návrhu vyvlastniteľa do 15 dní po ústnom pojednávaní (§ 8 ods. 2 tretia veta a § 8 ods. 3 zákona č. 669/2007 Z. z.),

f) v rozhodnutí o predbežnej držbe musí vyvlastňovací orgán vymedziť *„rozsah prác, ktoré je vyvlastniteľ oprávnený uskutočniť na vyvlastňovanej nehnuteľnosti"*, pričom do nich môžu byť zahrnuté *„... iba práce v súlade so stavebným povolením na stavbu diaľnice, po uskutočnení ktorých je možné navrátiť vyvlastňovanú nehnuteľnosť do pôvodného stavu"* (§ 8 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z.).

97. Z hľadiska námietok skupiny poslancov, uplatnených v tomto konaní, poznatkov o aplikovateľnej judikatúre ESĽP, ako aj záverov, ktoré vyslovil ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 19/09, a predovšetkým na účely formulovania záveru o ústavnej (ne)akceptovateľnosti inštitútu predbežnej držby ako (dočasného) hmotnoprávneho titulu k uskutočňovaniu prác pri výstavbe diaľnic na cudzej nehnuteľnosti je nevyhnutné, aby ústavný súd osobitne zaujal postoj k tým častiam rozhodnutia vyvlastňovacieho orgánu o predbežnej držbe, ktoré

a) zakladajú záver o tom, že v posudzovanom konaní „... verejný záujem na dosiahnutí účelu vyvlastnenia prevažuje nad zachovaním doterajších práv vyvlastňovaného“ (§ 8 ods. 1 druhá veta zákona č. 669/2007 Z. z.),

b) vymedzujú deň nadobudnutia predbežnej držby vyvlastniteľom „... v deň určený v rozhodnutí o predbežnej držbe, nie však skôr ako v deň doručenia rozhodnutia o predbežnej držbe vyvlastňovanému“ (§ 8 ods. 4 tretia veta zákona č. 669/2007 Z. z.), a

c) vymedzujú rozsah „... prác, ktoré je vyvlastniteľ oprávnený uskutočniť na vyvlastňovanej nehnuteľnosti“ (§ 8 ods. 4 prvá a druhá veta zákona č. 669/2007 Z. z.).

98. Jednou z ústavných podmienok vyvlastnenia, ako aj núteného obmedzenia vlastníckeho práva je existencia verejného záujmu (čl. 20 ods. 4 ústavy). Táto požiadavka je explicitne uvedená aj vo všeobecnej právnej úprave vyvlastňovacieho konania. Konkrétne ide o ustanovenie § 108 ods. 2 stavebného zákona, v ktorého úvodnej časti sa uvádza, že „Vyvlastniť možno len vo verejnom záujme...“, pričom v ďalšom texte sú taxatívnym výpočtom vymedzené expropriačné tituly, ku ktorým patrí aj vyvlastnenie pre „f) výstavbu a správu diaľnic, ciest a mestských komunikácií...“. To, či pre jednotlivé expropriačné tituly v konkrétnom prípade existuje (je daný) verejný záujem, sa v zmysle § 108 ods. 3 stavebného zákona preukazuje vo vyvlastňovacom konaní. Ústavný súd podčiarkuje, že ústavne konformný výklad § 108 ods. 2 a 3 stavebného zákona je založený na tom, že pre jednotlivé expropriačné dôvody verejný záujem nie je a priori daný (zákonom), ale musí sa preukázať vo vyvlastňovacom konaní a premietnuť do rozhodnutia vyvlastňovacieho orgánu, pričom v podmienkach právneho štátu navyše musí takéto rozhodnutie podliehať súdnemu prieskumu.

99. Z uvedeného vyplýva, že zisťovanie a preukazovanie existencie verejného záujmu patrí do právomoci výkonnej moci a nie moci zákonodarnej. Je predmetom posudzovania v rámci vyvlastňovacieho konania, v ktorom vyvlastňovací orgán zvažuje v rámci správnej úvahy všetky zistené skutočnosti a výsledok svojej správnej úvahy premieta do vyvlastňovacieho rozhodnutia. „Z odôvodnenia vyvlastňovacieho 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“ (PL. ÚS 19/09).

100. Požiadavka preukazovať existenciu verejného záujmu pre výstavbu diaľnic nevyplýva len zo všeobecnej právnej úpravy, ale aj zo špeciálnej právnej úpravy, teda aj zo zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach. Rozdiel však spočíva v určení štádia vyvlastňovacieho konania, v ktorom sa musí verejný záujem preukázať, pričom v tejto súvislosti je podstatné aj, a predovšetkým, to, či do okamihu preukázania verejného záujmu môže vyvlastniteľ zasahovať do vyvlastňovanej nehnuteľnosti. Z aplikácie tejto premisy na účely porovnania právnej úpravy, ktorá bola predmetom ústavného prieskumu v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09, s právnou úpravou, ktorá je predmetom ústavného prieskumu v tomto konaní, vyplýva, že medzi právnym stavom pred vydaním nálezu PL. ÚS 19/09 a platným právnym stavom napadnutým v tomto konaní existuje významný rozdiel. Zatiaľ čo v prvom prípade postačovalo, aby bol verejný záujem preukázaný až v samotnom vyvlastňovacom rozhodnutí, t. j. po uskutočnení faktických zásahov do pozemkov a stavieb, ktoré sú predmetom vyvlastnenia, podľa aktuálne platnej právnej úpravy sa existencia verejného záujmu musí preukázať najneskôr v rozhodnutí o priznaní predbežnej držby, t. j. ešte pred faktickými zásahmi do vyvlastňovanej nehnuteľnosti.

101. Z uvedených dôvodov ústavný súd zastáva názor, že z hľadiska ústavnej požiadavky, vyplývajúcej z čl. 20 ods. 4 ústavy, t. j. preukázania verejného záujmu na vyvlastnení (príp. nútenom obmedzení vlastníckeho práva), je napadnutá právna úprava ústavne konformná.

102. Nemenej podstatnou otázkou pri posudzovaní ústavnej konformity inštitútu predbežnej držby v napadnutom právnom predpise je moment nadobudnutia predbežnej držby vyvlastniteľom. Zo zákonodarcom zvolenej koncepcie predbežnej držby vyplýva, že staviteľ môže začať vykonávať stavebné práce na vyvlastňovanom pozemku alebo stavbe v podstate ihneď po preukázaní doručenia rozhodnutia o priznaní predbežnej držby, teda v čase, keď vlastníkovi pozemku alebo stavby ešte len začala plynúť lehota na podanie odvolania. Odvolanie proti tomuto rozhodnutiu nemá odkladný účinok (§ 8 ods. 5 zákona) a v prípadnom konaní o správnej žalobe proti rozhodnutiu odvolacieho administratívneho správneho orgánu nie je možné tejto žalobe priznať odkladný účinok (§ 9 ods. 4 prvá veta zákona). Z toho, čo už bolo uvedené v predchádzajúcich bodoch, vyplýva, že hlavnou črtou „predbežnosti“ predbežnej držby, zavedenej napadnutou novelou, je skutočnosť, že hmotnoprávny titul na vykonávanie prác na cudzom pozemku alebo stavbe predchádza vyvlastneniu. Z ustanovenia § 8 ods. 4 tretej vety však vyplýva predbežná vykonateľnosť samotného rozhodnutia o priznaní predbežnej držby, keď konštituuje nadobudnutie predbežnej držby vyvlastniteľom „v deň určený v rozhodnutí o predbežnej držbe, nie však skôr ako v deň doručenia rozhodnutia o predbežnej držbe vyvlastňovanému“. V praxi to znamená, že staviteľ nadobudne predbežnú držbu k cudziemu majetku skôr, než rozhodnutie o jej priznaní nadobudne právoplatnosť. Je potrebné si uvedomiť, že oprávneniu stavebníka realizovať stavebné práce od momentu jeho vzniku zodpovedá povinnosť vyvlastňovaného znášať toto obmedzenie svojho vlastníckeho práva. Urýchlenie výstavby diaľničnej siete je legitímnym cieľom a filozofia predbežnej vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnej držbe dosiahnutiu tohto cieľa nepochybne napomáha. Vznik tohto obmedzenia vlastníckeho práva (ešte) neprávoplatným rozhodnutím vyvlastňovacieho orgánu o priznaní predbežnej držby však ústavný súd považuje za hraničiaci s proporcionalitou obmedzenia tohto základného práva. Na druhej strane je potrebné brať do úvahy skutočnosť, že dňom vzniku predbežnej držby vzniká vyvlastňovanému (prípadne osobe oprávnenej z vecného bremena viaznuceho na vyvlastňovanej nehnuteľnosti) právo na finančnú náhradu vo výške všeobecnej hodnoty nájmu, určenej znaleckým posudkom (§ 8 ods. 8 zákona č. 669/2007 Z. z.). Napriek tomu, že moment vzniku predbežnej držby zákonodarca (neštandardne) normuje ešte pred právoplatnosťou rozhodnutia o jej priznaní, ústavný súd konštatuje, že vlastník nehnuteľnosti (ktorý bol už aj doteraz *de facto* obmedzený v užívaní svojho majetku, ale bez náhrady) získava okamžite nárok na primeranú náhradu za obmedzenie svojho vlastníckeho práva.

103. Treťou čiastkovou otázkou, ktorá je mimoriadne podstatná pri posudzovaní ústavnej konformity napadnutej právnej úpravy, je otázka rozsahu stavebných prác, ktoré môže stavebník (vyvlastniteľ) vykonávať na (ešte nevyvlastnenom) vyvlastňovanom pozemku. Aj v tejto otázke existuje podstatný rozdiel medzi právnym stavom, ktorý posudzoval ústavný súd v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 19/09, a právnym stavom, ktorý ústavný súd posudzuje v tomto konaní. Zatiaľ čo právna úprava posudzovaná v konaní vedenom pod sp. zn. v PL. ÚS 19/09 v zásade ničím (výslovne) nelimitovala vyvlastniteľa pri uskutočňovaní stavebných prác na cudzej nehnuteľnosti, podľa platnej úpravy je rozsah stavebných prác významne obmedzený samotným rozhodnutím vyvlastňovacieho orgánu o priznaní predbežnej držby, ktoré v zmysle § 8 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z.

a) musí obsahovať vymedzenie rozsahu stavebných prác, ktoré bude vyvlastniteľ oprávnený uskutočňovať na vyvlastňovanej nehnuteľnosti, pričom

b) môže ísť len o práce v súlade so stavebným povolením, ktorým disponuje vyvlastniteľ na výstavbu diaľnice, a predovšetkým

c) musí ísť o také práce, po uskutočnení ktorých možno navrátiť vyvlastňovanú nehnuteľnosť do pôvodného stavu.

Z textu návrhu možno vyvodiť rigorózny názor navrhovateľov, podľa ktorého je z ústavného hľadiska neakceptovateľné umožniť akékoľvek stavebné práce na cudzom (ešte nevyvlastnenom) pozemku.

104. V reakcii na tento názor skupiny poslancov považuje ústavný súd za užitočné opätovne poukázať na nález sp. zn. PL. ÚS 19/09, v ktorom ústavný súd zvýraznil, že „východiskovou tézou prieskumu... je zásada, že na cudzom pozemku sa jednoducho nestavia. Presnejšie

uvedené, na pozemku, ku ktorému stavebník nemá hmotnoprávny titul, sa nestavia“, pričom zároveň pripustil z tejto zásady výnimky, aj keď „... len v extrémnych prípadoch, predovšetkým ak dochádza k ohrozeniu bezpečnosti štátu alebo k zásadnému ohrozeniu základných práv a slobôd“ (nález PL. ÚS 19/09, bod 62). Ústavný súd teda pripustil takéto zásahy do vlastníckeho práva v prípade, ak ide o dôležitý verejný záujem. Ústavný súd (opierajúc sa aj o komparatívne poznatky) v tomto konaní zastáva názor, že výnimky zo zásady, že na cudzom pozemku sa nestavia, možno pripustiť aj v širšom rozsahu, ako boli vymedzené v náleze PL. ÚS 19/09, teda aj vtedy, ak ide o iný exaktne preukázaný dôležitý verejný záujem, t. j. napríklad aj na účely výstavby diaľnic. K tomuto posunu v názore ústavného súdu dochádza za okolností daného konania, t. j. vyvlastňovateľ disponuje (aj keď len dočasným) hmotnoprávnym titulom v podobe predbežnej držby, práce, ktoré stavebník môže uskutočňovať, sú umožnené len v takom rozsahu, aby sa nevylúčila reverzibilita (teda možnosť navrátiť vyvlastňovanú nehnuteľnosť do pôvodného stavu), a vyvlastňovanému patrí od momentu vzniku predbežnej držby finančná náhrada.

105. Vo vzťahu k námietke skupiny poslancov, že *„obmedzenie prác na tie, ktoré umožnia navrátenie do pôvodného stavu, je neurčité a vágne“*, podloženej príkladmi (nezvratné zásahy prípravných prác do poľnohospodárskej pôdy, alebo uskutočnenie asanačných prác), ústavný súd zastáva názor, že napadnutý text § 8 ods. 4 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach je zrozumiteľný a primerane určitý. Zároveň ústavný súd v zhode s názorom vlády vyslovenom v jej stanovisku konštatuje, že ide o námietku, ktorou sa navrhovatelia vo svojej podstate domáhajú *„... vyslovenia nesúladu napadnutého predpisu nie z dôvodov jeho rozporu s Ústavou a Dodatkovým protokolom k Dohovoru, ale pre riziko možnej nesprávnej aplikácie napadnutého predpisu príslušným správnym orgánom. Ak by sa pripustila takáto argumentácia, znamenalo by to, že teoreticky každý právny predpis môže byť v rozpore s Ústavou, ak jeho nedôsledná, resp. nesprávna aplikácia umožní porušovanie základných práv a slobôd.“*. Nie je možné prezumovať nesprávny postup vyvlastňovacieho orgánu ani osôb, realizujúcich vymedzené práce. V prípade nesúhlasu vyvlastňovaného vlastníka s vymedzením reverzibilných prác alebo ich realizáciou má vyvlastňovaný vlastník k dispozícii právne prostriedky na zjednanie nápravy (ku ktorým však ústavný súd, ako bude uvedené ďalej, má relevantné výhrady).

106. Vo vzťahu k preskúmavaniu ústavnej akceptovateľnosti inštitútu predbežnej držby ústavný súd považuje za potrebné zaujať postoj aj k tvrdeniu skupiny poslancov, že *„... napadnuté ustanovenia A fakticky determinujú pozitívny výsledok vyvlastňovacieho konania pre stavebníka, vytvárajú neakceptovateľný tlak na vlastníkov smerujúci k jedinému možnému výsledku vyvlastňovacieho konania“*. Ústavný súd pripúšťa, že inštitút predbežnej držby stavia vlastníka vyvlastňovanej nehnuteľnosti pred dilemu, či v situácii, keď sa už začalo vyvlastňovacie konanie, uprednostniť súhlas s vyvlastnením (dohodu so stavebníkom), príp. akceptáciu rozhodnutia vyvlastňovacieho orgánu o predbežnej držbe (spojeného navyše s nárokom na finančnú náhradu podľa § 8 ods. 8 zákona č. 669/2007 Z. z.), alebo uplatní proti rozhodnutiam vyvlastňovacieho orgánu opravné prostriedky. Zároveň však ústavný súd zdôrazňuje, že zo žiadneho ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach nevyplýva, že by vyvlastňovací orgán nemohol v konečnom dôsledku rozhodnúť o zamietnutí vyvlastnenia dotknutej nehnuteľnosti. Ústavný súd preto túto námietku skupiny poslancov považuje sa nepodloženú a vo svojej podstate za špekulatívnu.

107. Pokiaľ ide o navrhovateľmi tvrdený nesúlad ustanovení A s čl. 12 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy, teda znevýhodnenie vlastníkov pre účely výstavby diaľnic vyvlastňovaných nehnuteľností v porovnaní s ostatnými vyvlastňovanými vlastníkmi, pretože „vďaka“ predbežnej držbe sú vylúčení z práva držať a užívať pozemky a ich oprávnenia nakladať s nehnuteľnosťami a brať z nich plody a úžitky už pred samotným vyvlastnením, ústavný súd sa stotožňuje s reakciou vlády, ktorá predovšetkým zdôrazňuje, že *„Zákon č. 669/2007 Z. z. nemení zákonný obsah vlastníckeho práva vlastníkov nehnuteľností, ktoré môžu byť predmetom vyvlastnenia. Stanovuje iba postup, ktorým možno s Ústavou súladným spôsobom zasiahnuť do tohto (s ostatnými druhovo rovnakými nehnuteľnosťami rovnakého) zákonného obsahu vlastníckeho práva.“*. Ústavný súd považuje citovaný argument vlády z ústavného hľadiska za akceptovateľný. Ústavný súd navyše k argumentu vlády dodáva, že k obmedzeniu vlastníckych oprávnení „znevýhodnených vlastníkov“ síce dochádza ešte pred samotným rozhodnutím o vyvlastnení na základe rozhodnutia o priznaní predbežnej držby, teda skôr ako u „zvýhodnených vlastníkov“, ale v oboch prípadoch až po preukázaní verejného záujmu,

pričom na preukazovanie verejného záujmu platia v oboch porovnávaných prípadoch rovnaké podmienky. Práve túto skutočnosť považuje ústavný súd za kľúčovú z hľadiska svojho záveru o tom, že v porovnávaných prípadoch nedochádza k ústavne neakceptovateľnému zásahu do obsahu vlastníckeho práva.

108. Na tomto základe ústavný súd konštatuje, že inštitút predbežnej držby, ako aj s ním súvisiace ustanovenia zákona č. 669/2007 Z. z. (v návrhu skupiny poslancov označené ako „napadnuté ustanovenia A“) sú síce podľa jeho názoru z ústavného hľadiska „hraničné“, ale ešte akceptovateľné. Návrhu skupiny poslancov na vyslovenie nesúladu ustanovení A s označenými článkami ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu preto nevyhovel (bod 3 výroku tohto nálezu).

VI.4 Súdna ochrana vlastníkov vyvlastňovaných nehnuteľností proti rozhodnutiam o predbežnej držbe a o vyvlastnení a jej účinnosť

109. Podstatou tvrdeného rozporu napadnutej časti § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. s čl. 46 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy je vylúčenie odkladného účinku správnej žaloby proti rozhodnutiu vyvlastňovacieho orgánu o priznaní predbežnej držby, ako aj proti rozhodnutiu o vyvlastnení. Skupina poslancov kvalifikuje túto skutočnosť ako ústavne neakceptovateľný zásah do základného práva na súdnu ochranu, argumentujúc tým, že *„Súdna ochrana naplní svoj účel jedine za predpokladu, že sa žalobca bude môcť domáhať odkladu vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení. Do rozhodnutia o správnej žalobe môžu totiž nastať trvalé a neodstrániteľné následky, pokiaľ sa neodloží vykonateľnosť rozhodnutia o predbežnej držbe a rozhodnutia o vyvlastnení. Takými následkami môžu byť asanácia vyvlastňovanej stavby či zastavanie vyvlastňovaného pozemku stavbou.“*. Vláda s týmto tvrdením skupiny poslancov nesúhlasí a argumentuje, že ide o námietku, ktorá *„... nemá oporu v Ústave, nakoľko v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy právo domáhať sa preskúmania rozhodnutia orgánu verejnej správy nemusí nevyhnutne zahŕňať aj právo domáhať sa odkladného účinku rozhodnutia. Rovnako zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, na ktorý sa Navrhovatelia odvolávajú, nepriznáva odkladný účinok všetkým druhom správnych žalôb.“*.

110. V predchádzajúcej časti ústavný súd konštatoval (hraničnú) ústavnú konformnosť právnej úpravy predbežnej držby. Uvedené konštatovanie sa týkalo „administratívneho štádia“ tohto inštitútu. Právne inštitúty administratívneho práva však v prípade potreby presahujú (musia presahovať) aj do roviny súdnej ochrany (čl. 46 ods. 2 ústavy). Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu neoddeliteľnou súčasťou základného práva na súdnu ochranu je aj jej poskytnutie v určitej kvalite, ktorá vo svojej podstate zodpovedá právu na spravodlivý proces (m. m. napr. IV. ÚS 233/04, II. ÚS 83/06, IV. ÚS 95/07). Ústavný súd k tomu dodáva, že súdna ochrana môže naplniť svoj zmysel len vtedy, ak sa prostredníctvom nej dá efektívne dosiahnuť náprava, t. j. ak je spôsobilá zabrániť porušovaniu základného práva, resp. zabrániť v pokračovaní porušovania základného práva. Z toho zároveň vyplýva, že ak sa poskytne súdna ochrana až vtedy, keď porušovanie určitého základného práva už vyvolalo neodstrániteľné následky, tak súdnu ochranu nemožno považovať za účinnú.

111. Ak má zákonná regulácia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 ústavy dosiahnuť ústavou požadovanú kvalitu, musí zohľadňovať špecifické črty jednotlivých typov rozhodnutí orgánov verejnej správy, ako aj hmotnoprávne následky, ktoré je ich vydanie spôsobilé vyvolať. V posudzovanom prípade ide o rozhodnutia vyvlastňovacieho orgánu o predbežnej držbe a o vyvlastnení vydané v súvislosti s výstavbou diaľnic podľa zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach. V prípade predbežnej držby ide o rozhodnutie, ktoré už pred nadobudnutím právoplatnosti umožňuje vyvlastniteľovi vykonávať na cudzej nehnuteľnosti stavebné práce, pričom nemožno opomenúť skutočnosť, že právna úprava vylučuje odkladný účinok odvolania proti rozhodnutiu o priznaní predbežnej držby (§ 8 ods. 4 a 5 zákona č. 669/2007 Z. z.).

112. Vzhľadom na uvedené okolnosti argument vlády o tom, že priznanie odkladného účinku rozhodnutiam orgánov verejnej správy nemá oporu v dikcii čl. 46 ods. 2 ústavy a že nie každá správna žaloba vyvoláva odkladný účinok, ako argument ústavnej konformnosti napadnutého ustanovenia neobstojí. Žiada sa zvýrazniť, že po rozhodnutí odvolacieho správneho orgánu (v prípade predbežnej držby aj vyvlastnenia je týmto odvolacím orgánom Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, pozn.) je už prvostupňové rozhodnutie právoplatné

a vylúčenie aplikácie § 185 až 189 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) znemožňuje správnemu súdu priznať v opodstatnených prípadoch správnej žalobe odkladný účinok. Ak je uvažovaným rozhodnutím rozhodnutie o vyvlastnení, vyvlastniteľ už nebude v stavebných prácach limitovaný ich reverzibilitou.

113. Podľa názoru ústavného súdu v okolnostiach posudzovanej veci by ústavne akceptovateľnú kvalitu súdnej ochrany bolo možné poskytnúť len vtedy, ak by zákonodarca neznemožnil správnemu súdu priznať správnym žalobám proti rozhodnutiam správnych orgánov o priznaní predbežnej držby a o vyvlastnení (vydaným v konaní podľa zákona č. 669/2007 Z. z.) odkladný účinok. Ústavný súd ešte raz podotýka, že odkladný účinok správnej žaloby nenastupuje ex lege, ale rozhodnutím správneho súdu, na návrh žalobcu a po vyjadrení žalovaného (§ 185 SSP). Táto legálna konštrukcia podľa presvedčenia ústavného súdu znamená, že prípadné „zdržanie“ výstavby diaľnic v tomto štádiu procesu by bolo založené na zrelej úvahe správneho súdu v okolnostiach konkrétneho konania (odkladný účinok by správny súd žalobe priznal len v odôvodnenom prípade) a je prejavom reálnej administrácie práva na súdnu ochranu. Ústavný súd preto dospel k záveru, že prvá veta § 9 ods. 4 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vo vzťahu k rozhodnutiu o predbežnej držbe a rozhodnutiu o vyvlastnení nie je v súlade s čl. 46 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy (bod 2 výroku tohto nálezu).

VI.5 Posúdenie súladu napadnutej právnej úpravy s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru

114. Pokiaľ ide o nesúlad § 9 ods. 4 prvej vety zákona č. 669/2007 Z. z., vylučujúcej odkladný účinok správnych žalôb smerujúcich proti územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice a stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice, s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, navrhovatelia, poukazujúc na bod 8 písm. b) prílohy I k Aarhuskému dohovoru, zastávajú názor, že výstavba diaľnic a ciest pre motorové vozidlá patrí medzi činnosti, pri povoľovaní ktorých musí byť zabezpečená široká účasť verejnosti. V nadväznosti na to skupina poslancov poukazuje na čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru, z ktorého *«vyplýva, že súd musí mať možnosť nariadiť „nápravné opatrenie“ („injunctive relief“) - t. j. príkaz niečo vykonať, nejakého konania sa zdržať, niečo strpieť, alebo niečo uviesť do pôvodného stavu»*, pričom „nápravným opatrením“ je *«aj predbežné opatrenie (vydané pred rozhodnutím súdu vo veci samej). Nápravné opatrenie zároveň musí byť legislatívne upravené takým spôsobom, aby zabezpečovalo „zodpovedajúcu a účinnú nápravu“* a *„včasný“ súdny prieskum - teda aby bolo zabezpečené, že pred rozhodnutím súdu vo veci samej nebude napadnutá činnosť už nezvratné zrealizovaná.»*. Skupina poslancov tvrdí, že z čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru a zo smernice EIA vyplýva *„povinnosť členského štátu zabezpečiť, aby verejnosť mala možnosť obrátiť sa na súd, ktorý má právomoc vydať predbežné opatrenia takej povahy, aby sa dočasne odložilo uplatňovanie povolenia...“*. Ak teda § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. *„vylučuje odkladný účinok správnej žaloby proti územného rozhodnutiu a stavebnému povoleniu, vylučuje sa tým právo verejnosti domáhať sa účinného predbežného opatrenia, ktoré garantuje čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru“*.

115. Vláda nesúhlasí s názorom skupiny poslancov a konštatuje, že *„Aarhuský dohovor v čl. 9 ods. 4 ani v inom jeho článku výslovne nestanovuje povinnosť priznať správnou žalobou napadnutému územnému rozhodnutiu alebo stavebnému povoleniu odkladný účinok.“*. Kľúčový argument vlády vychádza z toho, že Aarhuský dohovor sa vzťahuje na povoľovanie takých činností, ktoré majú výrazný vplyv na znečistenie životného prostredia, pričom ide o také činnosti, ktoré podliehajú právnemu režimu zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o EIA“). Keďže zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach *„... nijako nebráni podávať akékoľvek opravné opatrenia proti rozhodnutiam o povolení činností podľa Zákona o EIA, vrátane prípadných správnych žalôb“*, nemôže byť jeho napadnutá časť v nesúlade s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.

116. V reakcii na túto obranu vlády skupina poslancov vo svojom vyjadrení k stanovisku vlády zdôrazňuje, že citovaná argumentácia potvrdzuje, že vláda nesprávne chápe systém povoľovania činností, ktoré môžu mať vplyv na životné prostredie. Podľa skupiny poslancov *„Výklad vlády SR v zásade znamená, že ani čl. 6 ani čl. 9 Aarhuského dohovoru sa nevzťahujú na povoľovacie konania podľa stavebného zákona, čo je absurdné.“*. Skupina poslancov na podporu tohto záveru poukazuje aj na vnútornú protirečivosť postojov vlády k tejto otázke.

Vláda ako navrhovateľ totiž sama v príslušnej časti dôvodovej správy k zákonu č. 314/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o EIA, poukazuje na formálne oznámenie Európskej komisie [list č. C(2013) 1558 final z 21. 3. 2013], z ktorého vyplýva, že *„Komisia v rámci procesu infringementu proti Slovenskej republike (konanie č. 2013/2034) vytýkala najmä nedostatočné prepojenie procesu posudzovania vplyvov navrhovaných činností s následnými povoľovacími procedúrami, pretože sa tak vytvára priestor pre nerešpektovanie výsledkov procesu posudzovania vplyvov, ktorým tak nemôže garantovať ani plné zabezpečenie práv dotknutej verejnosti.“* (podrobnejšie pozri body 48 a 49 odôvodnenia tohto nálezu).

117. Ústavný súd po preskúmaní argumentácie skupiny poslancov a argumentácie vlády k namietanému nesúladu príslušnej časti § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru dospel k záveru, že námietky navrhovateľov sú z ústavného hľadiska relevantné. Na jednej strane je totiž pravdou, že rozhodnutia podľa zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach sú vydávané až po úspešnom ukončení procesu posudzovania vplyvu dotknutých činností na životné prostredie, ktoré sa uskutočňuje podľa zákona o EIA. Na strane druhej však nemožno vylúčiť, že rozhodnutia vydané podľa zákona o EIA nebudú v konaní podľa zákona č. 669/2007 Z. z. rešpektované. Súčasťou práva na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia je práve (aj) možnosť správneho súdu účinne preveriť súlad územného rozhodnutia na výstavbu diaľnice alebo stavebného povolenia na výstavbu diaľnice so závermi procesu posudzovania vplyvu na životné prostredie a (v prípade potreby) zabrániť vzniku poškodenia životného prostredia, ktoré by v čase vydania meritórneho rozhodnutia správneho súdu už mohlo byť nezvratné. Aj na tomto mieste ústavný súd podotýka, že prípadný odkladný účinok správnej žaloby nenastupuje ex lege, ale len rozhodnutím správneho súdu založeným na uvážlivom posúdení okolností konkrétneho prípadu. Možnosť tejto úvahy správneho súdu je prejavom požadovanej kvality realizácie práva na súdnu ochranu, a vice versa.

118. Ústavný súd preto rozhodol o tom, že ustanovenie § 9 ods. 4 veta prvá zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vo vzťahu k územnému rozhodnutiu na stavbu diaľnice a stavebnému povoleniu na stavbu diaľnice nie je v súlade ani s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru (bod 2 výroku tohto nálezu).

119. Keďže ústavný súd považuje za nesúladnú s označenými článkami ústavy a Aarhuského dohovoru samotnú koncepciu zásahu do správneho súdneho konania (znemožnenie rozhodnutia správneho súdu o priznaní odkladného účinku správnej žalobe proti rozhodnutiam vydaným podľa napadnutého predpisu ako také), teda nielen vo vzťahu k rozhodnutiam tam uvedeným, bolo potrebné vysloviť nesúlad celej prvej vety uvedeného ustanovenia.

VII.
Právne následky nálezu

120. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

121. Z uvedeného vyplýva, že dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stráca ustanovenie § 9 ods. 4 prvá veta zákona č. 669/2007 Z. z. účinnosť. Ak národná rada neuvedie označenú časť ustanovenia § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. do súladu s ústavou, stratí po uplynutí šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky aj platnosť. Derogačnými účinkami tohto nálezu je však problém vysloveného nesúladu právneho predpisu vyriešený, a to bez potreby ďalšieho legislatívneho zásahu (zmeny alebo doplnenia zákona č. 669/2007 Z. z.).

122. Keďže ustanovenie, nesúlad ktorého ústavný súd vyslovil, je normou procesného práva,

v súlade s princípom okamžitej aplikability procesných noriem sa strata účinnosti prvej vety § 9 ods. 4 zákona č. 669/2007 Z. z. prejaví v prebiehajúcich a budúcich správnych súdnych konaniach (správny súd bude môcť aplikovať ustanovenia § 185 až § 189 SSP).

Poučenie: Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 4. novembra 2020

Ivan Fiačan v. r.
predseda pléna
Ústavného súdu Slovenskej republiky

1) V § 134 Občianskeho zákonníka je upravený inštitút vydržania.

2) Podľa § 139 ods. 1 stavebného zákona (1) Pod pojmom „iné práva k pozemkom a stavbám“ použitým v spojení „vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich“ sa podľa povahy prípadu rozumie
a) užívanie pozemku alebo stavby na základe nájomnej zmluvy, dohody o budúcej kúpnej zmluve alebo dohody o budúcej zmluve o vecnom bremene, z ktorých vyplýva právo uskutočniť stavbu alebo jej zmenu,[13)]
b) právo vyplývajúce z vecného bremena spojeného s pozemkom alebo stavbou,[13a)]
c) právo vyplývajúce z iných právnych predpisov,[13b)]
d) užívanie pozemku alebo stavby na základe koncesnej zmluvy, z ktorej vyplýva právo uskutočniť stavbu alebo jej zmenu.[13c)]

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.