

Posudzovanie vzťahu záväzkového a vecného práva**NÁLEZ**

Ústavného súdu Slovenskej republiky z 30.9.2010 **I. ÚS 350/08-71**

Publikované v **Zb. n a u ÚS49/10**

28. Bez toho, aby sa tým niečo menilo na už uvedených záveroch, ústavný súd považuje za vhodné uviesť toto:

Aj keby všeobecné súdy vo veci sťažovateľky dospeli k záveru o platnom odstúpení od zmluvy, je otázne, aké účinky by mohol tento záver vyvolať smerom k určeniu vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam v prospech sťažovateľky. K odstúpeniu od zmluvy uzavretej medzi sťažovateľkou a kupujúcim I totiž došlo až potom, keď kupujúci I zmluvne previedol vlastnícke právo k uvedeným nehnuteľnostiam na kupujúceho II, v prospech ktorého bol povolený vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností. V čase odstúpenia od zmluvy teda už kupujúci I nebol vlastníkom predmetu kúpy, pretože vlastníkom bol kupujúci II. V posledných rokoch sa v judikatúre všeobecných súdov uplatňujú závery, v zmysle ktorých **odstúpenie od zmluvy môže vyvolať právne účinky len medzi jej účastníkmi a nie aj vo vzťahu k tretím osobám**. Podľa **nálezu českého ústavného súdu PL. ÚS 78/06** zo 16. októbra 2007, ktorý sa týkal účinkov odstúpenia od zmluvy podľa § 48 ods. 2 Občianskeho zákonníka: **„Odstoupením od smlouvy podle § 48 odst. 2 občanského zákoníku se - není-li právním předpisem nebo účastníky dohodnuto jinak - smlouva od počátku ruší, avšak pouze s účinky mezi jejími účastníky.** Vlastnické právo ďalších nabyvatelů, pokud své vlastnícké právo nabyli v dobré víře, než došlo k odstoupení od smlouvy, požívá ochrany v souladu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod a s ústavními principy právní jistoty a ochrany nabytých práv vyvěrajícími z pojmu demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy, a nezaniká.“ **Predmetný nálezn teda chráni vlastnícke právo vlastníka, ktorý toto nadobudol platne v čase, keď jeho právny predchodca bol podľa práva vlastníkom veci so všetkými čiastkovými oprávneniami vlastníka a následne (po prevode vlastníctva na v poradí ďalšieho nadobúdateľa) došlo k odstúpeniu od kúpnej**

zmluvy zo strany prvého prevodcu (I. ÚS 50/2010). Na uvedené poukazuje ústavný súd z dôvodu, že tak ústava, ako aj dohovor chránia nie teoretické a iluzórne práva sťažovateľov, ale práva konkrétne a účinné (I. ÚS 5/02), teda práva, ktorých sa dá reálne domáhať, a nie práva, ktoré majú v praxi iba iluzórnu povahu a iluzórne účinky.

Z uznesenia ÚS SR z 10.2.2010

I. ÚS 50/2010-11

16. Vzhľadom na podstatu prerokovávanej sťažnosti ústavný súd považuje za potrebné uviesť tieto skutočnosti. **Ochrana dobromyseľného nadobúdateľa nehnuteľnosti bola a je tak predmetom odbornej právnej diskusie** (pozri napr. SPÁČIL, J.: Odstoupení od smlouvy a vlastnické právo třetí osoby, Právní rozhledy č. 18/2006 alebo SEDLAČKO, F.: Vlastnické právo dobromyseľného nadobúdateľa po odstúpení od zmluvy medzi jeho právnymi predchodcami, Justičná revue, 12/2007), ako aj právnej (najmä súdnej) praxe. Analogická právna situácia, v ktorej sa ocitli sťažovatelia, bola predmetom konania o sťažnosti pred Ústavným súdom Českej republiky (ďalej len „český ústavný súd“) vedeného pod sp. zn. II. ÚS 349/2003, na ktorého závery možno vzhľadom na historické súvislosti a obdobnú právnu úpravu relevantnej oblasti poukázať. Ústavná sťažnosť bola nálezom z 1. augusta 2006 zamietnutá, pričom z odôvodnenia tohto nálezu (body 16, 17 a 18) možno uviesť tieto závery: *«Dále se Ústavní soud zabýval námitkou stěžovatelky, dle níž kupní smlouvu na předmětnou nemovitost uzavřela v dobré víře, **spoléhajíc na správnost údajů obsažených v katastru nemovitostí.** Ani tuto námitku však neshledal Ústavní soud důvodnou, **neboť zásadně nelze trvat na zachování právní jistoty, jež byla, ač v dobré víře, nabyta v rozporu s právem. Vklad práva do katastru nemovitostí je nutno vnímat jen jako jednu z podmínek pro platný převod vlastnického práva k nemovitosti.***

V obecné rovině lze za vlastníka považovat osobu, již svědčí nabývací jednání („modus“), a odpovídající právní titul („titulus“), např. smlouva. Za situace, kdy „titulus“ svědčí jiné osobě než modus, je třeba určit, koho lze považovat za vlastníka. Za vlastníka je tedy v takovém případě považován

ten, komu svědčí nabývací titul. S ohledem na to, že kupní smlouva byla prohlášena za neplatnou, nemohl 2. žalovaný nabýt vlastnické právo ke sporné nemovitosti a nemohl je ani následně převést na stěžovatelku. Stěžovatelka tedy, stejně jako 2. žalovaný, nedisponovala titulem pro nabytí sporných nemovitostí, ačkoli jí svědčil „modus“, a nestala se proto nikdy jejich vlastníkem.

Dobrá víra stěžovatelky je rozhodná pouze potud, že jí lze přiznat veškerá práva a povinnosti oprávněného držitele tak, jak vyplývají z ustanovení § 129 a násl. občanského zákoníku. S dobrou vírou však stávající právní úprava žádné jiné právní následky než výše uvedené nespojuje, a tudíž ochrana, již poskytuje nabyvateli dobrá víra, není takové intenzity, aby zabránila vlastníku nemovitosti účinně uplatňovat své absolutní právo. Jinými slovy, pokud zápis v katastru nemovitostí neodpovídá skutečnosti, má tato převahu nad katastrem. »

17. K judikátúre, ktorej analogickej aplikácie v ich právnej veci sa sťažovatelia domáhajú, ústavný súd stručne uvádza. Ústavný súd je oboznámený s citovanou judikátúrou, v okolnostiach prípadu však uvádza, že ju nemožno vzťahovať na právnu vec sťažovateľov. Predovšetkým nález českého ústavného súdu sp. zn. Pl. ÚS 78/06 zo 16. októbra 2007 (z ktorého výroku sa sťažovatelia nepochybne inšpirovali pri formulácii petitu ich sťažnosti) sa týkal účinkov odstúpenia od zmluvy podľa § 48 ods. 2 Občianskeho zákoníka. Predmetným nálezom český ústavný súd zamietol návrh Najvyššieho súdu Českej republiky na zrušenie tohto zákonného ustanovenia a zároveň vo výroku nálezu vyslovil: „**Odstoupením od smlouvy podle § 48 odst. 2 občanského zákoníku se - není-li právním předpisem nebo účastníky dohodnuto jinak - smlouva od počátku ruší, avšak pouze s účinky mezi jejími účastníky.** Vlastnické právo dalších nabyvatelů, pokud své vlastnické právo nabyli v dobré víře, než došlo k odstoupení od smlouvy, požívá ochrany v souladu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod a s ústavními principy právní jistoty a ochrany nabytých práv vyvěrajícími z pojmu demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy, a nezaniká.“ Predmetný nález teda chráni vlastnícke právo vlastníka, ktorý toto nadobudol platne v čase, keď jeho právny predchodca bol podľa práva vlastníkom veci so všetkými čiastkovými oprávneniami vlastníka a následne (po prevode vlastníctva na v poradí ďalšieho nadobúdateľa) došlo k odstúpeniu od kúpnej zmluvy zo strany prvého prevodcu. **Ani z výroku a ani z odôvodnenia tohto nálezu nemožno vyvodit', že by tieto závery boli analogicky aplikovateľné aj na situácie,**

keď je zmluva o prevode vlastníctva absolútne neplatná. Neplatnosť prvotnej zmluvy o prevode vlastníctva totiž vzhľadom na derivatívny spôsob nadobudnutia vlastníckeho práva nemôže byť „zhojená“ ani následným prevodom veci na ďalšieho „domnelého vlastníka“, čo je prejavom už spomenutej zásady, podľa ktorej nikto nemôže na iného previesť viac práv, ako má sám.

18. Rovnako, pokiaľ ide o rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. **4 Cdo 274/2006** z 18. decembra 2007, podľa ktorého **„Dodatočné zrušenie nadobúdacieho titulu (príkľepu) svedčiaceho v prospech vydražiteľa, nemá za následok súčasne aj zánik vlastníckeho práva ďalších nadobúdateľov nehnuteľnosti, ktorí ju získali v dobrej viere“**, jeho závery nie sú aplikovateľné v právnej veci sťažovateľov. V predmetnom rozsudku najvyšší súd zdôraznil, že v prípade nadobudnutia vlastníckeho práva ku dňu udelenia príkľepu (za splnenia zákonných podmienok daňovej exekúcie) ide o originálny spôsob nadobudnutia vlastníckeho práva. Ďalej najvyšší súd konštatoval, že pokiaľ vydražiteľ splnil všetky zákonné podmienky pre nadobudnutie vlastníckeho práva, prislúchalo mu ako jedno z čiastkových oprávnení vlastníka aj ius disponendi, teda právo nakladať s predmetom svojho vlastníctva vrátane jeho prevodu na iné subjekty. Ak za tohto stavu vydražiteľ previedol svoje vlastnícke právo, nepochybne bol skutočným vlastníkom, a neskoršie zrušenie právoplatného rozhodnutia o udelení príkľepu nemohlo viesť k zániku vlastníckeho práva ďalšieho dobromyseľného nadobúdateľa nehnuteľnosti.

19. Zásadný rozdiel medzi právnymi situáciami riešenými v sťažovateľmi uvádzanom náleze českého ústavného súdu (bod 17) a rozsudku najvyššieho súdu (bod 18) a ich právnou vecou sa dá zhrnúť takto: V oboch citovaných prípadoch nadobúdateľ odvodzuje svoje vlastnícke právo od svojho právneho predchodcu, ktorý v čase jeho prevodu bol skutočným vlastníkom nehnuteľnosti. Prevod vlastníckeho práva bol totiž uskutočnený pred odstúpením od zmluvy zo strany prvého predávajúceho podľa § 48 ods. 2 Občianskeho zákonníka, resp. pred právoplatným zrušením právoplatného rozhodnutia o udelení príkľepu. Právny dôvod nadobudnutia vlastníctva u prevodcu odpadol až potom, ako nehnuteľnosť nadobudla do vlastníctva tretia osoba. V čase nadobudnutia vlastníckeho práva teda nešlo o jeho nadobudnutie od „nevlastníka“, ale naopak od „vlastníka“.

Naopak, v právnej veci sťažovateľov ak je prvotná kúpna zmluva (okresný výbor S. - PhDr. S. B., CSc.) absolútne neplatná, nestal sa prvý kupujúci nikdy vlastníkom nehnuteľnosti a v prípade jej ďalšieho prevodu nesvedčí v prospech ďalších nadobúdateľov (sťažovateľov) vlastnícke právo, ktoré by malo byť odvodené od vlastníckeho práva prvého kupujúceho. **Na nadobudnutie vlastníckeho práva k nehnuteľnosti sa totiž vyžaduje kumulatívne splnenie dvoch právnych skutočností. Prvou je uzavretie platnej zmluvy o jej prevode (titulus acquirendi) a druhou je individuálny správny akt – rozhodnutie príslušnej správy katastra o povolení vkladu (modus acquirendi). Ak bol správou katastra povolený vklad vlastníckeho práva na základe absolútne neplatnej zmluvy, je teda reálne daný len modus, avšak jasne chýba titulus, teda platne uzavretá zmluva. Na základe absolútne neplatného právneho úkonu takto nemôže dôjsť k platnému prevodu vlastníckeho práva k nehnuteľnosti, a teda nemožno uvažovať o ochrane vlastníckeho práva hoc i dobromyseľného nadobúdateľa.** Rovnako tak nie je možné za uvedeného stavu uprednostniť požiadavku právnej istoty a ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere pred zásadou, podľa ktorej nikto nemôže na iného previesť viac práv, ako má sám.

20. K námietkam sťažovateľov, že „... súdy vôbec neprihliadajú na zhodnotenie nehnuteľností súčasnými a predchádzajúcimi vlastníckymi a nezaoberajú sa náhradou škody nevinným, ako aj bezdôvodným obohatením organizácie“, ústavný súd považuje za potrebné uviesť: Predmetom konania pred všeobecnými súdmi bolo určenie vlastníckeho práva a nie vysporiadanie vzájomných nárokov účastníkov neplatného právneho úkonu. Platná a účinná právna úprava počíta so situáciou, v ktorej sa ocitli sťažovatelia, a vytvára predpoklady pre jej riešenie v súlade s hmotným právom. Ak sťažovatelia tvrdia, že boli dobromyseľní v tom, že im nehnuteľnosti vlastnícky patria, mali postavenie oprávneného držiteľa (§ 130 ods. 1 Občianskeho zákonníka). Za tohto stavu majú zákonné právo voči vlastníkovi nehnuteľnosti na náhradu nákladov, ktoré účelne vynaložili na nehnuteľnosti po dobu ich oprávnenej držby, a to v rozsahu zodpovedajúcom zhodnoteniu nehnuteľnosti ku dňu jej vrátenia (§ 130 ods. 3 Občianskeho zákonníka). Týmto ich právom sa však nemohol zaoberať všeobecný súd v konaní o určenie vlastníckeho práva, a to o to viac, že si sťažovatelia (vychádzajúc z obsahu sťažnosti a príloh k nej) takéto právo ani neuplatnili. Avšak za súčasného stavu, keď všeobecné

súdy právoplatne rozhodli o určení vlastníckeho práva v prospech navrhovateľa, sťažovateľom nič nebráni, aby si cestou vlastnej žaloby na všeobecnom súde toto zákonné právo vyplývajúce z § 130 ods. 3 Občianskeho zákonníka voči vlastníkovi uplatnili.

21. Rovnako platné hmotné právo upravuje aj vzájomné nároky účastníkov neplatného právneho úkonu. V rámci ustanovení o bezdôvodnom obohatení Občiansky zákonník ustanovuje, že bezdôvodným obohatením je aj majetkový prospech získaný plnením z neplatného právneho úkonu, pričom ak je zmluva neplatná, je každý z účastníkov povinný vrátiť druhému všetko, čo podľa nej dostal (§ 457 Občianskeho zákonníka). Preto sťažovateľom nič nebráni, aby si nároky z neplatného právneho úkonu vzájomne vysporiadali s ich právnym predchodcom, ktorý si následne (prípadne súbežne) môže taktiež nároky z neplatného právneho úkonu vysporiadať s tým, v koho prospech na jeho základe plnil (kto sa na jeho úkor bezdôvodne obohatil).

Rozporuplné rozhodnutia NS SR

Rozsudok 8 Sžo 4/2008 z 24.4.2010

Podľa ustanovenia § 48 ods. 1 a 2 od zmluvy môže účastník odstúpiť len vtedy, keď je to v tomto zákone uvedené alebo účastníkmi dohodnuté. Odstúpením od zmluvy sa zmluva od začiatku zrušuje, ak nie je právnym predpisom ustanovené alebo účastníkmi dohodnuté inak. Podľa § 49 Občianskeho zákonníka, účastník, ktorý uzavrel zmluvu v tiesni za nápadne nevýhodných podmienok, má právo od zmluvy odstúpiť.

Uvedené zákonné ustanovenie je zaradené do prvej časti štvrtej hlavy Občianskeho zákonníka. Má teda všeobecnú platnosť, a preto ho treba aplikovať aj na úkony, ktorých dôsledkom je prevod nehnuteľností. Žiadne zákonné ustanovenie preto účastníkovi zmluvy o prevode nehnuteľnosti nebráni využiť **právo na odstúpenie od zmluvy, ak má pre takýto postup zákonný dôvod, a to bez zreteľa na to, či tento dôvod nastal pred alebo po vykonaní vkladu vlastníctva. Nič na tom nemení ani skutočnosť, že vklad vlastníctva vykonaný podľa § 28 zákona č. 162/1995 Z. z. má v zásade konštitutívny charakter (ak zákon neustanovuje inak) s účinkami ku dňu právoplatnosti rozhodnutia správy katastra (§ 28 ods. 3 cit. zákona).** Právomoc správy katastra pri rozhodovaní o vklade vlastníctva je obmedzený na preskúmanie predloženej zmluvy a jej náležitostí v zmysle § 31 ods. 1 katastrálneho zákona a § 36b ods. 2 vykonávacej vyhlášky.

Vkladové konanie predstavuje rozhodovací procesný postup, pri ktorom správa katastra ako správny orgán na základe predložených písomných podkladov posudzuje skutkové a právne skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu. Výsledkom tohto rozhodovacieho postupu je rozhodnutie o povolení vkladu alebo rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad (pozri aj rozsudok NS SR sp. zn. 8 Sžo 17/2007). Správny orgán tu teda koná v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 ústavy).

Iná je situácia pri posudzovaní hmotnoprávných účinkov odstúpenia od zmluvy pri prevode vlastníctva k nehnuteľnosti. **Platné odstúpenie od zmluvy o prevode vlastníctva k nehnuteľnosti v zmysle ustanovenia § 48 ods. 1 Občianskeho zákonníka má za následok zánik len záväzkovo právneho vzťahu, ktorý takouto zmluvou vznikol, a nie tiež zánik vecného práva, ktoré vzniklo vkladom do katastra nehnuteľnosti po príslušnom konaní a rozhodnutí správneho orgánu.** Preto odstúpenie od kúpnej zmluvy predávajúcim nie je samo osebe dôvodom pre obnovenie jeho vlastníckeho práva k prevádzaným nehnuteľnostiam v katastri nehnuteľnosti. **Konštitutívne (právotvorné) účinky vkladu do katastra nehnuteľnosti môžu byť odstránené buď tak, že bude pre predávajúceho jeho vlastnícke právo spätne vložené do katastra nehnuteľnosti na základe dohody účastníkov podľa § 28 a nasl. zákona č. 162/1995 Z. z. alebo záznamom podľa § 34 a nasl. citovaného zákona na základe rozsudku súdu vydaného v konaní o žalobe požadujúcej určenie vlastníckeho práva** Podľa ustanovenia § 48 ods. 1 a 2 od zmluvy môže účastník odstúpiť len vtedy, keď je to v tomto zákone uvedené alebo účastníkmi dohodnuté. Odstúpením od zmluvy sa zmluva od začiatku zrušuje, ak nie je právnym predpisom ustanovené alebo účastníkmi dohodnuté inak. Podľa § 49 Občianskeho zákonníka, účastník, ktorý uzavrel zmluvu v tiesni za nápadne nevýhodných podmienok, má právo od zmluvy odstúpiť.

Rozsudok 6Sžo/229/2010 z 20.7.2011

Pre právne posúdenie veci je potrebné najprv zodpovedať na otázku, aké účinky má odstúpenie od zmluvy o prevode nehnuteľnosti a ako sa tieto účinky prejavia z hľadiska vykonania zápisu do katastra nehnuteľností.

Podľa § 48 ods. 1 Občianskeho zákonníka „Od zmluvy môže účastník odstúpiť, len ak je to v tomto alebo v inom zákone ustanovené alebo účastníkmi dohodnuté.“

Podľa § 48 ods. 2 Občianskeho zákonníka „Odstúpením od zmluvy sa zmluva od začiatku zrušuje, ak nie je právnym predpisom ustanovené alebo účastníkmi dohodnuté inak.“

Podľa § 497 Občianskeho zákonníka „Každý z účastníkov si môže vymieniť odstúpenie od zmluvy a dojednať pre ten prípad odstupné. Kto zmluvu splní aspoň sčasti alebo prijme hoci len čiastočné plnenie, nemôže už od zmluvy odstúpiť, ani keď poskytne odstupné.“

Pri zmluvnom prevode vlastníckeho práva k nehnuteľnosti je právnym dôvodom nadobudnutia vlastníctva (iustus titulus) zmluva a právnym spôsobom nadobudnutia vlastníctva (modus acquirendi) vklad vlastníckeho práva na základe tejto zmluvy do katastra nehnuteľností.

Odstúpenie od zmluvy je právnym inštitútom, v dôsledku uplatnenia ktorého sa zmluva zrušuje s účinkami „od začiatku“ (ex tunc). Týmto zrušením zaniká právny titul, na základe ktorého nadobúdateľ získal vlastnícke právo k nehnuteľnosti. Medzi účastníkmi zmluvy je po zrušení zmluvy taký právny stav, aký bol pred jej uzatvorením, ako keby k uzatvoreniu zmluvy vôbec nedošlo a to **nielen z hľadiska obligačných účinkov ale i účinkov vecnoprávných. Oba tieto účinky, sú totiž sledované nielen pri uzatváraní zmluvy, ale i pri odstúpení od nej a nemožno ich od seba oddeľovať. Obligačné účinky predstavujú predpoklad pre nastúpenie účinkov vecnoprávných.**

Obligačné účinky zmluvy o prevode nehnuteľnosti spočívajú vo vzniku záväzkového právneho vzťahu medzi prevodcom a nadobúdateľom, ktorého obsahom je záväzok prevodcu previesť nadobúdateľovi prevádzanú nehnuteľnosť do jeho vlastníctva, pričom tomuto záväzku zodpovedá záväzok nadobúdateľa danú nehnuteľnosť do svojho vlastníctva prevziať. Pri odplatných prevodoch nastupuje ešte záväzok nadobúdateľa zaplatiť dojednanú kúpnu cenu, resp. zložiť alebo previesť inú cenu prípadne hodnotu a záväzok prevodcu tieto prijať. **Obligačné účinky týkajúce sa prevodu vlastníctva k nehnuteľnosti však trvajú len do doby, než sú nahradené účinkami vecnoprávnymi. Neobstojí preto názor, že odstúpením od zmluvy o prevode nehnuteľnosti, na základe ktorej už bolo do katastra nehnuteľností vložené vlastnícke právo, zanikajú len obligačné účinky, pretože tieto v dôsledku vkladu už i tak zanikli, resp. boli nahradené účinkami vecnoprávnymi.**

Nakoľko **teda odstúpenie od zmluvy má i vecnoprávne účinky**, obnovuje sa v dôsledku neho pôvodný stav, t.j. zo zákona sa **obnovuje vlastnícke**

právo prevodcu. Predpokladom takéhoto obnovenia vlastníctva prevodcu je však skutočnosť, že vlastníctvo dotknutej nehnuteľnosti nebolo pred odstúpením od zmluvy dobromyseľne nadobudnuté treťou osobou. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa preto vo vzťahu k účinkom odstúpenia od zmluvy za ekvivalentnosti právnej úpravy stotožňuje s názormi Najvyššieho súdu Českej republiky vyjadrenými najmä v stanovisku občianskoprávneho a obchodného kolégia zo dňa 28. júna 2000 sp.zn. Cpjn 38/98, stanovisku občianskoprávneho a obchodného kolégia zo dňa 19. apríla 2006 sp.zn. Cpjn 201/2005, rozsudku zo dňa 14. júna 2006 sp.zn. 31 Cdo 2808/2004, rozsudku zo dňa 30. januára 2008 sp.zn. 31 Cdo 3177/2005 v rozsahu korekcií vyplývajúcich z nálezov Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 23. januára 2000 sp.zn. II. ÚS 77/2000 a zo dňa 16. októbra 2007 sp.zn. Pl. ÚS 78/06, na ktoré vo svojej rozhodovacej činnosti poukázal i Ústavný súd Slovenskej republiky a to v náleze zo dňa 30. septembra 2010 sp.zn. I. ÚS 350/08 a uznesení zo dňa 10. februára 2010 sp.zn. I. ÚS 50/2010.

Pokiaľ sa teda pri odstúpení od zmluvy o prevode nehnuteľnosti priamo zo zákona obnovuje vlastnícke právo prevodcu, zapisuje sa táto zmena do katastra nehnuteľností záznamom. Zo znenia § 34 ods. 1 katastrálneho zákona totiž jednoznačne vyplýva, že práva k nehnuteľnostiam, ktoré vznikli, zmenili sa alebo zanikli zo zákona sa do katastra nehnuteľností zapisujú záznamom. Záznamovou listinou, ktorá bude podkladom pre vykonanie predmetného záznamu je buď odstúpenie od zmluvy alebo v prípade vzniku sporu o jeho platnosť príslušné rozhodnutie súdu (§ 80 písm. c/ Občianskeho súdneho poriadku).

Odstúpenie od zmluvy je jednostranný adresovaný právny úkon, ktorého účinky nastávajú jeho doručením do dispozičnej sféry druhej zmluvnej strany. Pokiaľ sa odstúpenie týka zmluvy o prevode vlastníctva nehnuteľnosti, mala by byť v zmysle § 40 ods. 2 Občianskeho zákonníka zachovaná jeho písomná forma. Zákon výslovne nevyžaduje, aby v písomnom odstúpení od zmluvy o prevode nehnuteľností bol uvedený aj zákonný alebo zmluvný dôvod odstúpenia (porovnaj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30. júna 2009 sp.zn. 4 Cdo 111/2008). Pre nastúpenie právnych účinkov odstúpenia od zmluvy sa nevyžaduje súhlas adresáta ani rozhodnutie súdu. Na druhej strane však príslušné právne účinky môže vyvolať len platné odstúpenie od zmluvy.

Pokiaľ vznikne spor o platnosť odstúpenia od zmluvy, v praxi najmä z

dôvodu naplnenia, či nenaplnenia zákonného alebo zmluvného dôvodu pre takýto postup, jedná sa o občianskoprávny spor, ktorý je oprávnený rozhodnúť jedine súd (§ 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku). Keďže správa katastra nie je oprávnená posudzovať platnosť odstúpenia od zmluvy ani ako predbežnú otázku (§ 40 správneho poriadku), musí sa táto skutočnosť prejavíť v jej postupe v záznamovom konaní pri odstúpení od zmluvy, na základe ktorej už bol povolený vklad do katastra nehnuteľností ako i vo vkladovom konaní v prípade zmluvy doloženej k návrhu na vklad, o ktorom ešte nebolo rozhodnuté. **Či platnosť odstúpenia od zmluvy nie je medzi jej účastníkmi sporná, musí správa katastra obligatórne skúmať a to jednak z dôvodu, že len platné odstúpenie od zmluvy vyvoláva náležité právne účinky ako i s prihliadnutím na závažnosť zásahu týchto účinkov do vlastníckeho, resp. vecnoprávneho stavu. Túto skutočnosť možno preukázať výslovným alebo konkludentným prejavom druhej zmluvnej strany.** Písomné prehlásenie tejto druhej strany môže byť doložené buď k odstúpeniu od zmluvy alebo si ho vyžiada samotná správa katastra. Pokiaľ sa druhý účastník vyjadří, že nespochybňuje platnosť uskutočneného odstúpenia od zmluvy, správa katastra vykoná príslušný záznam v katastri nehnuteľností, pričom nie je oprávnená skúmať, či skutočne i došlo k naplneniu dôvodu pre odstúpenie

od zmluvy. **Ak však druhý účastník spochybní platnosť odstúpenia od zmluvy, mala by ho správa katastra vyzvať, aby v určenej lehote podal na súd príslušnú žalobu (§ 80 písm. c/ Občianskeho súdneho poriadku) s poučením, že pokiaľ tak neurobí, bude to vyhodnotené ako „akceptácia“ platnosti vykonaného odstúpenia od zmluvy.**

Ak následne daná žaloba bude podaná, správa katastra nebude môcť vykonať príslušný záznam a ponechá na dotknutom liste vlastníctva zapísanú plombu o začatom záznamovom konaní (§ 44 ods. 1 katastrálneho konania), prípadne na návrh vyznačí na ňom aj informatívnu poznámku o začatom súdnom konaní v zmysle § 44a Občianskeho súdneho poriadku. V rovnakom prípade pri odstúpení od zmluvy, na základe ktorej ešte nebolo rozhodnuté o vklade do katastra nehnuteľností, správa katastra preruší vkladové konanie podľa § 31a písm. a/ katastrálneho zákona z dôvodu začatia konania o predbežnej otázke. Nepodanie žaloby sa bude môcť s odkazom na predchádzajúce poučenie správy katastra posúdiť ako následná konkludentná „akceptácia“ platnosti vykonaného odstúpenia od zmluvy, v dôsledku čoho správa katastra následne vykoná záznamom príslušnú zmenu v katastri nehnuteľností, resp. pri vkladovom

konaní rozhodne o jeho zastavení v zmysle § 31b ods. 1 písm. b/ katastrálneho zákona.

S odkazom na daný teoretický a praktický exkurz je nutné vyhodnotiť, či Dohoda zo dňa 22. januára 2010 mala za následok platné odstúpenie od predchádzajúcej kúpnej zmluvy zo dňa 8. októbra 2009 (č. V 4553/2009).

Ako už bolo uvedené odstúpenie od zmluvy je jednostranným právnym úkonom. Týmto úkonom realizuje účastník zmluvy svoje právo (nie povinnosť) domôcť sa v dôsledku naplnenia zákonného alebo zmluvného dôvodu zrušenia zmluvy. K odstúpeniu od zmluvy nedochádza preto na základe novej zmluvy uzatvorenej medzi zmluvnými stranami. Pokiaľ Občiansky zákonník v § 48 ods. 1 umožňuje odstúpiť od zmluvy, ak „je to účastníkmi dohodnuté“, má sa na mysli nie novouzatvorená dohoda, na základe ktorej by bolo v podstate možné odstúpiť od každej zmluvy, ale taká dohoda prejavená v ustanovení pôvodnej zmluvy, ktorá by stanovovala zmluvný dôvod odstúpenia od tejto zmluvy. Uvedenému svedčí i skutočnosť, že právo odstúpiť od zmluvy sa viaže v zmysle § 48 ods. 1 Občianskeho zákonníka na účastníka zmluvy, t.j. na jeho jednostranný právny úkon a nie na dohodu účastníkov zmluvy. V tejto súvislosti treba poukázať aj na rozdielny časový moment nastúpenia právnych účinkov pri odstúpení od zmluvy ako jednostrannom právnom úkone a pri zmluvnom dojednaní. Inak povedané, pokiaľ odstúpenie od zmluvy je právne konštituované ako jednostranný právny úkon, ktorého účinky nastávajú už doručením do dispozičnej sféry adresáta, nie je zároveň (ani s odkazom na princíp zmluvnej voľnosti) možné právne relevantne uzatvoriť takú zmluvu, predmetom ktorej by bola dohoda zmluvných strán o odstúpení od predchádzajúcej zmluvy, ktorá by svoje vecnoprávne účinky nadobúdala až vkladom do katastra nehnuteľností. Predpokladom uzatvorenia inominátnej zmluvy v zmysle § 2 ods. 3 a § 51 Občianskeho zákonníka je totiž skutočnosť, že zmluva nesmie odporovať obsahu alebo účelu zákona; táto požiadavka by však v danom prípade najmä z dôvodu odlišného momentu nastúpenia právnych účinkov nebola dodržaná.

To však neznamená, že by nebolo možné akceptovať aj také odstúpenie od zmluvy, ktoré je síce formálne nesprávne označené ako dohoda, avšak z jeho obsahu (§ 35 ods. 2 Občianskeho zákonníka) nesporne vyplýva, že ním došlo k uplatneniu si odstúpenia od zmluvy účastníkom pôvodnej zmluvy, pričom súhlasný prejav adresáta by v podstate znamenal, že tomuto bolo odstúpenie doručené a že tento jeho platnosť nespochybňuje.

Predmetná Dohoda zo dňa 22. januára 2010 vyššie naznačenú povahu jednoznačne má. Z jej obsahu vyplýva, že právo odstúpiť od predchádzajúcej kúpnej zmluvy si uplatnili obaja jej účastníci, že tieto prejavy vôle si navzájom dali na vedomie a že vykonané odstúpenie medzi nimi nebolo sporné.

I keď dané odstúpenie od zmluvy je formálne koncipované ako zmluvný akt a nie ako súbeh dvoch jednostranných právnych úkonov, je potrebné toto vykladať v súlade s ustanovením § 35 ods. 2 Občianskeho zákonníka. Z tohto zákonného ustanovenia vyplýva prioritá výkladu podľa vôle konajúcej osoby, pričom je zrejmé, že základným úmyslom dotknutých účastníkov v danom prípade bolo odstúpiť od zmluvy, čím zároveň bola zachovaná aj potrebná jednota prejavenej vôle s jej jazykovým vyjadrením.

Na základe vyššie uvedeného je možné skonštatovať, že Dohoda zo dňa 22. januára 2010 bola spôsobilou listinou, na základe ktorej mohla (a mala) byť záznamom v katastri nehnuteľností vykonaná príslušná vlastnícka zmena.

Táto dohoda zároveň nemá povahu takej platnej zmluvy, ktorá by mohla byť právne relevantnou prílohou návrhu na vklad (§ 30 ods. 5 katastrálneho zákona), resp. na základe ktorej by mohlo byť lege artis vložené do katastra nehnuteľností vlastnícke právo.

Dohodu zo dňa 22. januára 2010 nemožno totiž posúdiť ani ako platnú inominátnu zmluvu o prevode nehnuteľností uzatvorenú v zmysle § 51 Občianskeho zákonníka. Jednak z jej obsahu jednoznačne vyplýva, že ňou došlo k odstúpeniu od predchádzajúcej zmluvy a nie, že sa prevádza vlastníctvo k nehnuteľnosti. Zároveň **si je potrebné uvedomiť, že práve v dôsledku nastúpenia účinkov predmetného odstúpenia od zmluvy sa i prípadný (spätný) prevod vlastníctva stal nemožným (§ 37 ods. 2 Občianskeho zákonníka), pretože ohľadom dotknutej nehnuteľnosti sa už ex lege obnovil vlastnícky stav**, aký panoval pred uzatvorením kúpnej zmluvy zo dňa 8. októbra 2009 a to bez ohľadu na to, či sa táto skutočnosť premietla v katastri nehnuteľnosti na základe deklaratórneho vykonania záznamu.

Katastrálne konanie o návrhu na vklad (vkladové konanie) má povahu správneho (administratívneho) konania, v rámci ktorého správa katastra postupuje spôsobom upraveným katastrálnym zákonom a subsidiárne (§ 22 ods. 1 a 5 katastrálneho zákona) i správnym poriadkom.

Správa katastra predovšetkým v rámci vkladového konania v zmysle § 31 ods. 1 katastrálneho zákona skúma platnosť zmluvy doloženej k návrhu na vklad, pričom za týmto účelom je povinná zistiť presne a úplne skutočný stav veci podľa § 32 ods. 2 správneho poriadku. Pokiaľ správa katastra zistí neplatnosť takejto zmluvy, je povinná rozhodnúť o zamietnutí vkladu podľa § 31 ods. 3 katastrálneho zákona. Rozhodnutím Správy katastra Banská Bystrica o zamietnutí vkladu č. V 1283/2010 zo dňa 31.3.2010 preto nebol v namietanom rozsahu porušený zákon ani iný všeobecne záväzný predpis.

Krajský súd v Banskej Bystrici teda pochybil, keď v dôsledku nesprávneho právneho posúdenia napadnuté rozhodnutie správy katastra zrušil podľa § 250q ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku a vec vrátil odporkyni na ďalšie konanie.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací z vyššie uvedených dôvodov napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 250l ods. 2, § 250ja ods. 3 veta druhá a § 250q ods. 2 OSP preto zmenil tak, že v záhlaví uvedené rozhodnutie odporkyne potvrdil.

Záverom možno uviesť, že Správa katastra Banská Bystrica by následne i bez dodatočného návrhu na vykonanie záznamu s odkazom na znenie § 35 ods. 1 katastrálneho zákona mala na základe Dohody zo dňa 22. januára 2010 ex officio vykonať záznamom príslušnú vlastnícku zmenu v katastri nehnuteľností, pričom ako záznamová listina by mohlo byť použité jedno z dvoch vyhotovení danej zmluvy obsiahnuté v administratívnom spise č. V 1283/2010.

Obmedzenie vlastníckeho práva zákonom a tzv „zákonné vecné bremeno“

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 38/95 z 3. apríla 1996,

zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 49, pod číslom 135/1996, v zbierke nálezov uverejnený pod č.4/96. Tento v právnej vete č. 3 judikuje:

Ústava Slovenskej republiky neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému

obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom.

Z odôvodnenia:

„Ustanovenie čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky uvádza: "Vyvlastnenie

alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere, a to na základe zákona a za primeranú náhradu."

Uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky predpokladá existenciu zákona, na základe ktorého je možné uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva.

Ústava Slovenskej republiky neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom (ako to napríklad umožňuje čl. 14 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko z 23. mája 1949 v znení neskorších predpisov, podľa ktorého:

"Vyvlastnenie... sa smie uskutočniť len zákonom alebo na základe zákona, ktorý upraví spôsob a rozsah odškodnenia."), ale na základe zákona.

Z uvedeného vyplýva, že Národná rada Slovenskej republiky ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle Ústavy Slovenskej republiky oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútene obmedziť vlastnícke právo. Článok 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky však určuje, že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikročiť len na základe zákona. Prvou požiadavkou zákona (s existenciou ktorého ráta čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky) je preto určenie orgánu oprávneného uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ďalšími ústavou určenými požiadavkami na takýto zákon je, že k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva je možné siahnuť len vo verejnom záujme, v nevyhnutnej miere a za primeranú náhradu. Takýmito zákonmi v právnom poriadku Slovenskej republiky je zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, ako aj zákon č. 40/1961 Zb. o obrane Československej socialistickej republiky v znení neskorších predpisov.

Ústava Slovenskej republiky však vymedzuje rozličnú funkciu zákonov Národnej rady

Slovenskej republiky vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4. Zatiaľ čo vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 je Národná rada oprávnená zákonom priamo stanoviť obsah vlastníckeho práva, a to rovnaký pre všetkých vlastníkov (v súlade s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky), čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky ukladá zákonu Národnej rady Slovenskej republiky inú úlohu. V rámci zákona, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, nejde už o stanovenie zákonného obsahu vlastníckeho práva, ale o vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, t. j. obmedzenie samotného výkonu (uplatňovania) vlastníckeho práva, zákonný obsah ktorého zákonodarca už stanovil na základe čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Úlohou zákona predpokladaného čl. 20 ods. 4 ústavy je preto umožniť, aby oprávnený orgán zasiahol do výkonu vlastníckeho práva individuálnych vlastníkov za podmienok určených zákonom. K tomuto zásahu však nie je oprávnená Národná rada Slovenskej republiky zákonom, ale iný orgán, t. j. príslušný orgán štátnej správy."

Okrem už citovaného nálezu ÚS SR sa ústavný súd problematikou čl. 20 ods 4 ústavy zaoberal aj v konaní posudzujúcom súlad zákona č. 669/2007 Z.z. s ústavou. Dňa 26. januára 2011 pod sp.zn. **PL. ÚS 19/09** vyslovil v náleze

nesúladi niektorých ustanovení z. č.669/2007 Z.z. s ústavou.

Pri posudzovaní konfliktu verejného záujmu so súkromným záujmom poukázal na svoj ustálený právny názor, podľa ktorého rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody .Tento právny názor sa podľa ÚS SR dotýka všetkých základných práv a slobôd upravených v II. hlave ústavy, ako aj ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy, t. j. aj základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ústavy a práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

V bode 52 konštatuje: *Pokiaľ ide o všeobecné argumenty ústavného súdu, treba predovšetkým konštatovať, že s ohľadom na význam ochrany pozemkového vlastníctva v právnom štáte, berúc do úvahy koncepciu oddeleného vlastníctva pozemkov a stavieb, nemožno ústavnoprávne akceptovať výstavbu trvalej stavby bez hmotnoprávneho titulu k pozemku, ktorý musí byť preukázaný pred začatím výstavby. Výnimkou môžu byť len mimoriadne situácie súvisiace so zabezpečením bezpečnosti štátu.*

Ústava však dovoľuje vyvlastniť len na základe zákona, nie zákonom, v nevyhnutnej miere (rozsahu) a vo verejnom záujme, ktorý musí byť preukázaný osobitne v každom jednotlivom vyvlastňovacom konaní s procesnou ochranou. Finančná náhrada po formálnom vyvlastnení nemôže ospravedlniť právne neohľaduplnú okupáciu (v zmysle terminológie, ktorú používa ESLP, pozn.) pozemkov, ktorá trvala od vydania stavebného povolenia až do vyvlastnenia.

V ďalšom ústavný súd konštatuje, že **verejný záujem nemožno chápať ani aritmeticky (je to v záujme väčšieho počtu obyvateľov), ani automaticky (každá diaľnica je vo verejnom záujme, a teda pozemky môžu byť automaticky vyvlastnené).** Ako vyjadril vo svojom rozhodnutí český ústavný súd (I. ÚS 198/95, PL. ÚS 24/04), **verejný záujem nie je vždy totožný so záujmom kolektívnym (uspokojovanie kolektívnych záujmov určitých skupín môže byť dokonca v rozpore so všeobecnými záujmami spoločnosti).** **Verejný záujem je potrebné chápať ako záujem, ktorý možno označiť ako všeobecne prospešný záujem a je predmetom dokazovania v rámci rozhodovania o určitej otázke, napr. vyvlastnení, a nie je možné ho vopred a priori stanoviť. Z tohto dôvodu spadá jeho zisťovanie do právomoci moci výkonnej, a nie zákonodarnej.**

V stavebnom konaní sa žiadny verejný záujem na stavbe nepreukazuje – podmienkou pre riadne získanie stavebného povolenia je existencia právneho titulu k stavebnému pozemku. Stavebník si má najprv zabezpečiť právny titul k pozemku a až potom môže žiadať o vydanie stavebného povolenia. Ak

takéhoto titulu niet, stavebnému konaniu musí predchádzať vyvlastňovacie konanie, ktorého podmienkou je však už preukázanie verejného záujmu, v zmysle záverov ÚS SR už voči konkrétnemu pozemku a jeho vlastníkovi.

Odvolávajúc sa na judikatúru EĽSP ústavný súd uvádza, že **každý zásah do práva na pokojné užívanie majetku musí byť sprevádzaný procedurálnymi garanciami** umožňujúcimi jednotlivcom rozumnú možnosť predložiť ich vec pred orgán verejnej moci pre účely efektívneho domáhania sa preskúmania zásahu (*Hentrich v. France, sťažnosť č. 13616/88, rozsudok z 22. septembra 1994, bod 40 a nasl.*).

Ešte jedna dôležitá požiadavka je obsiahnutá v bode 79. *Pri preskúvaní napadnutých ustanovení nemožno v danom prípade prehliadnuť ani ústavnoprávnu požiadavku určitosti, prístupnosti, presnosti a predvídateľnosti tých právnych noriem, prostredníctvom ktorých sa má zasiahnuť do základných práv.*

Nález ÚS PL. ÚS 19/09 z 26. januára 2011 ZbNaU 2/2011

K OCHRANE VLASTNÍCKEHO PRÁVA K NEHNUTEĽNOSTIAM/POZEMKOM

Ústavnoprávna ochrana slobody vlastníctva nie je len ochranou zužujúcou sa na „púhe“ vlastníctvo, resp. majetok. Právo na ochranu vlastníctva, resp. právo na pokojné užívanie majetku je základným právom, ktoré musí byť vnímané v úzkej súvislosti s ochranou slobodnej sféry a súkromia vlastníka. Vlastnícke právo je súčasťou jadra personálnej autonómie jednotlivca vo vzťahu k verejnej moci. Obmedzenia práva na ochranu vlastníctva a práva na pokojné užívanie majetku musia rešpektovať aj ústavnú hodnotu personálnej autonómie.

So zreteľom na význam ochrany pozemkového vlastníctva v právnom štáte, berúc do úvahy koncepciu oddeleného vlastníctva pozemkov a stavieb, nemožno ústavnoprávne akceptovať výstavbu trvalej stavby bez hmotnoprávneho titulu k pozemku, ktorý musí byť preukázaný pred začatím výstavby. Výnimkou môžu byť len mimoriadne situácie súvisiace so zabezpečením bezpečnosti štátu.

36. Pokiaľ ide o obdobné právne situácie v rámci právneho poriadku

Slovenskej republiky, možno poukázať na to, že stavbu na cudzom pozemku pozná zákon č. **364/2004 Z. z. o vodách** a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vodách“) a zákon č. **656/2004 Z. z. o energetike** a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o energetike“).

37. Podľa § 26 ods. 8 zákona o vodách pri povoľovaní výstavby vodovodného potrubia verejného vodovodu alebo stokovej siete verejnej kanalizácie mimo zastavaného územia obce môže orgán štátnej vodnej správy rozhodnúť, v akom rozsahu ich možno uskutočniť a prevádzkovať na cudzom pozemku; oprávnenia stavebníka na uskutočnenie vodnej stavby vznikajú nadobudnutím právoplatnosti takéhoto rozhodnutia.

38. Podľa § 10 ods. 1 písm. e) zákona o energetike držiteľ povolenia (na podnikanie v energetike) alebo ním poverená fyzická osoba alebo právnická osoba môže vo verejnom záujme zriaďovať na cudzích pozemkoch mimo zastavaného územia obce elektrické vedenie a elektroenergetické zariadenie prenosovej sústavy a distribučnej sústavy a plynovody 2/2011 PL. ÚS 19/09 a plynárenské zariadenia prepravnej siete, distribučnej siete, zásobníka a zariadení určených na ich ochranu alebo zabránenie ich porúch alebo havárií, alebo na zmiernenie dôsledkov porúch alebo havárií na ochranu života, zdravia a majetku osôb; pri povoľovaní takejto stavby stavebný úrad rozhodne o podmienkach, za akých možno stavbu uskutočniť a prevádzkovať na cudzom pozemku; oprávnenia stavebníka na uskutočnenie stavby vznikajú nadobudnutím právoplatnosti takého rozhodnutia. Podľa § 10 ods. 5 zákona o energetike povinnosti zodpovedajúce oprávneniam podľa odseku 1 sú vecnými bremenami spojenými s vlastníctvom nehnuteľnosti. Návrh na vykonanie záznamu do katastra nehnuteľností je oprávnený podať držiteľ povolenia. Vlastník nehnuteľnosti má za zriadenie vecného bremena nárok na primeranú jednorazovú náhradu. Náhrada sa poskytne za výmeru, v ktorej je vlastník obmedzený pri užívaní nehnuteľnosti v dôsledku uplatnenia zákonného vecného bremena držiteľom povolenia. Ak sa držiteľ povolenia a vlastník nehnuteľnosti nedohodnú inak, náhrada sa určí znaleckým posudkom. Náklady na vyhotovenie znaleckého posudku hradí držiteľ povolenia. Lehoty na uplatnenie nároku na poskytnutie primeranej jednorazovej náhrady sú rovnaké ako lehoty podľa odseku 3. Práva zodpovedajúce vecným bremenám patria držiteľovi povolenia. Ak dôjde k zmene osoby držiteľa povolenia, práva zodpovedajúce vecným bremenám prechádzajú na nového držiteľa povolenia.

39. Uvedené zásahy na cudzom pozemku priamo na základe stavebného povolenia sú svojím charakterom menej intenzívne než stavba diaľnic podľa preskúmaných predpisov. Bez toho, aby ústavný súd nejakým spôsobom posudzoval ich ústavnú súladnosť, možno konštatovať, že ide skôr o nútené obmedzenie vlastníckeho práva než o vyvlastnenie, a teda aj priestor na

zásah je širší než v predmetnej veci.

Vlastný meritórny prieskum a závery ústavného súdu

46. Výstavba diaľnic je komplexným problémom, nevynímajúc otázky právne a ústavnoprávne. Zahŕňa v sebe mnohé záujmy a zložité vzťahy rozmanitých subjektov. V právnom štáte je z hľadiska ochrany ústavnosti nutné citlivým spôsobom zladať záujmy verejnej moci na strane jednej a vlastníkov pozemkov, cez ktoré je plánovaná výstavba, na strane druhej. Posudzovaná právna úprava veľmi zreteľným spôsobom reflektuje napätie medzi verejnou mocou snažiacou sa o urýchlenú výstavbu diaľnic a individuálnymi vlastníkmi pozemkov, t. j. v danom prípade nepochybne ide o konflikt verejného záujmu so súkromným záujmom.

Ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje na svoj ustálený právny názor, podľa ktorého rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody (PL. ÚS 7/96, II. ÚS 28/96, III. ÚS 169/03, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 15/06 atď.). Tento právny názor sa dotýka všetkých základných práv a slobôd upravených v II. hlave ústavy, ako aj ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy, t. j. aj základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ústavy a práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

49. Podľa čl. 12 ods. 1 druhej vety ústavy 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. 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. 1 ods. 1 dodatkového dohovoru každá fyzická 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.

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

ochranu vlastníctva a práva na pokojné užívanie majetku musia rešpektovať aj ústavnú hodnotu personálnej autonómie (porov. klasické rozhodnutie Spolkového ústavného súdu 24 BverfGE 367; tiež nález ústavného súdu Českej republiky PL. ÚS 29/08, body 35 a nasl.; Kommers, D. The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 1997, Duke University Press, 2nd edition, s. 250 a nasl.). V 17. storočí sa na pozadí sporov medzi anglickým kráľom a parlamentom formovala nová politická teória o vzťahu vlastníctva a slobody. Vlastníctvom sa začali rozumieť nielen hmotné statky, ale aj všetko, na čo si robí človek podľa prirodzeného práva nárok, že mu patrí. Podľa tejto koncepcie patrí človeku okrem pozemského majetku aj jeho život a sloboda. Grotius takto rozlíšil majetok scudziteľný a majetok nescudziteľný, ktorého súčasťou je aj sloboda. Z nutnosti chrániť pred mocou pozemské statky sa tak vyvinula koncepcia nescudziteľných základných práv (čl. 12 ústavy). To je jedinečná koncepcia vlastná len západnej civilizácii (porov.: Pipes, R. Vlastníctví a sloboda. Praha: Argo 2008, s. 45 a nasl., 2/2011 PL. ÚS 19/09 Winter, J.: Říše principů, Obecné a odvětvové principy současného českého práva. Praha: Karolinum 2006, s. 30) Podľa Johna Locka je samotným zmyslom štátu ochrana vlastníctva v zmysle klasickej triády vlastníctva majetku, života a slobody. Ak sa z nutnosti chrániť pred mocou pozemské statky vyvinula koncepcia nescudziteľných základných práv, tak dnes hľadáme na nescudziteľné právo na pokojné užívanie majetku nielen izolovane, ale aj perspektívou ochrany personálnej autonómie. Vlastnícke právo predstavuje dôležitý predpoklad seberealizácie človeka, ktorému zaisťuje nezávislosť, a tak vytvára priestor pre realizáciu jeho slobody. Z uvedeného vyplýva, že nešetrné mocenské zásahy do práva na pokojné užívanie majetku narúšajú nielen dané základné právo, ale sú v napätí aj s ústavnou hodnotou personálnej autonómie jednotlivcov. Ústavný súd Slovenskej republiky mal už viackrát príležitosť na to, aby zabezpečil ochranu vlastníckeho práva, resp. práva na pokojné užívanie majetku (PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 23/06).

52. Pokiaľ ide o všeobecné argumenty ústavného súdu, treba predovšetkým konštatovať, že s ohľadom na význam ochrany pozemkového vlastníctva v právnom štáte, berúc do úvahy koncepciu oddeleného vlastníctva pozemkov a stavieb, nemožno ústavnoprávne akceptovať výstavbu trvalej stavby bez hmotnoprávneho titulu k pozemku, ktorý musí byť preukázaný pred začatím výstavby. Výnimkou môžu byť len mimoriadne situácie súvisiace so zabezpečením bezpečnosti štátu. Napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových opatreniach procesne v režime stavebného konania dočasne kvázi legalizujú stavbu, ktorá by bola obvykle považovaná za neoprávnenú, tým, že umožňujú výstavbu fakticky neodstrániteľnej stavby na cudzom pozemku bez akéhokoľvek hmotnoprávneho titulu stavebníka k pozemku a bez súhlasu vlastníka pozemku. Zákonodarca síce neodstránil podmienku hmotnoprávneho titulu, jeho preukázanie však odložil až na okamih

kolaudácie. Tým však okrem iných negatív fakticky redukoval vyvlastňovacie konanie na konanie o výške náhrady za vyvlastnenie pozemku. Ústava však dovoľuje vyvlastniť len na základe zákona, nie zákonom, v nevyhnutnej miere (rozsahu) a vo verejnom záujme, ktorý musí byť preukázaný osobitne v každom jednotlivom vyvlastňovacom konaní s procesnou ochranou. Finančná náhrada po formálnom vyvlastnení nemôže ospravedlniť právne neohľaduplnú okupáciu (v zmysle terminológie, ktorú používa ESLP, pozn.) pozemkov, ktorá trvala od vydania stavebného povolenia až do vyvlastnenia.

53. Napadnuté ustanovenia spôsobujú, že napriek neprebehnutiu, ba ani nezačatiu formálneho vyvlastnenia sa stavia. Z tohto pohľadu nie je problémom zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vyvlastnenie, ale nevyvlastnenie – skutočnosť, že formálne vyvlastnenie alebo zmluvné zabezpečenie vlastníckeho alebo iného hmotného práva neprebehlo, prípadne ani nezačalo pred začatím výstavby. Na druhej strane počítačné vyvlastnenie de facto a následný normatívny a faktický tlak, ktorý vyvolávajú napadnuté ustanovenia na zabezpečenie vlastníckeho práva k pozemkom dodatočným formálnym vyvlastnením, vytvára vlastne vyvlastnenie priamo zákonom, čo ústava nedovoľuje (PL. ÚS 38/95 – Ústava Slovenskej republiky neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom.).

54. Napadnuté ustanovenia v kontexte s celým obsahom zákona č. 669/2007 Z. z. zamieňajú poradie a účel (podstatu) stavebného a vyvlastňovacieho konania. Vytvárajú mylný dojem, že je možné stavať na cudzom pozemku, keďže neskôr bude pozemok predsa len vyvlastnený. Z právneho poriadku však vyplýva, že to vôbec nie je tak jednoznačné. Naopak, vyvlastňovacie konanie sa nemusí skončiť vyvlastnením nehnuteľnosti, ale aj zamietnutím vyvlastnenia (nepriamo to vyplýva napr. aj z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. mája 2010 sp. zn. 6 Sžo/150/2009, dostupné na internete <www.supcourt.gov.sk>). To by však v posudzovanom prípade spôsobilo zložitú právnu situáciu. Problémom napadnutých ustanovení je skutočnosť, že k formálnemu vyvlastňovaniu alebo napríklad odkúpeniu nehnuteľností nedošlo pred začatím stavebných prác, a teda sa stavia na pozemkoch cudzích, ešte nevyvlastnených. Dochádza tak k tzv. vyvlastneniu de facto, čo nie je zlučiteľné s ústavou ani s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Stavebný úrad – ministerstvo dopravy už vydaním stavebného povolenia de facto vyvlastňuje nehnuteľnosť a krajský stavebný úrad vo vyvlastňovacom konaní už len určuje výšku náhrady. Stavebný úrad vykonáva uvedené de facto vyvlastnenie primárne verejnou vyhláškou na základe podkladov NDS. Až v režime formálneho vyvlastnenia oslovuje vlastníkov zákonom ustanoveným spôsobom krajský stavebný úrad z pozície nositeľa verejnej moci. Stavebný úrad nemusí v stavebnom konaní posudzovať žiaden verejný záujem napriek tomu, že

vyvlastňuje de facto.

55. Právny poriadok pozná a poznal aj pred prijatím zákona č. 669/2007 Z. z. inštitút vyvlastnenia vo verejnom záujme pre výstavbu diaľnic. Stavebný zákon v ustanovení § 108 ods. 2 písm. f) uvádza, že vyvlastniť možno len vo verejnom záujme pre výstavbu a správu diaľnic. Uvedená formulácia v spojení s odsekom 3 tohto ustanovenia vyjadruje, že ak je daný expropričný titul (dôvod) – výstavba diaľnice, musí sa ešte preukázať, že táto výstavba je vo verejnom záujme, pričom toto ustanovenie však nemožno vykladať tak, že verejný záujem je už zákonom (ustanovenie § 108 ods. 2 stavebného zákona) daný, a teda že ho už v rámci vyvlastňovacieho konania preukazovať netreba; naopak § 108 ods. 3 stavebného zákona výslovne ustanovuje, že „Verejný záujem... sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní.“. Verejný záujem tu nemožno chápať ani aritmeticky (je to v záujme väčšieho počtu obyvateľov), ani automaticky (každá diaľnica je vo verejnom záujme, a teda pozemky môžu byť automaticky vyvlastnené). Ako vyjadril vo svojom rozhodnutí český ústavný súd (I. ÚS 198/95, PL. ÚS 24/04), verejný záujem nie je vždy totožný so záujmom kolektívnym (uspokojovanie kolektívnych záujmov určitých skupín môže byť dokonca v rozpore so všeobecnými záujmami spoločnosti). Verejný záujem je potrebné chápať ako záujem, ktorý možno označiť ako všeobecne prospešný záujem. Verejný záujem, ktorý je predmetom posudzovania v rámci vyvlastňovacieho konania, je podľa aktuálnej koncepcie vyvlastnenia predmetom správnej úvahy a zisťuje sa v priebehu konania na základe zvažovania najrôznejších partikulárnych záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok. Z odôvodnenia rozhodnutia, ktorého podstatou je otázka existencie verejného záujmu, potom musí jednoznačne vyplynúť, prečo verejný záujem prevážil nad inými či už súkromnými, alebo aj verejnými záujmami (napr. výstavba diaľnice na pozemku, kde sa nachádza škola). Verejný záujem je predmetom dokazovania v rámci rozhodovania o určitej otázke, napr. vyvlastnení, a nie je možné ho vopred a priori stanoviť. Z tohto dôvodu spadá zisťovanie verejného záujmu do právomoci moci výkonnej, a nie zákonodarnej. Nie je tiež možné zjednodušiť vec tak, že existencia akéhosi vyššieho – nadradeného verejného záujmu (v zmysle ústavnoprávneho verejného záujmu) na výstavbe diaľnic umožňuje radikálny, nezvratný zásah do vlastníckeho práva cudzieho vlastníka pozemku ešte 2/2011 PL. ÚS 19/09 pred rokovaním s vlastníkom či pred prípadným vyvlastnením. Naopak, takýto „ústavný“ verejný záujem nemôže a priori vyvážiť právo na pokojné užívanie majetku. Ústavná akceptácia takéhoto ďalšieho, všeobecnejšieho – nadradeného vyššieho verejného záujmu by znamenala dať štátnej moci licenciu na výstavbu diaľnic, kde si zmyslí a kedy si zmyslí, pričom vyvlastňovacie konanie by sa zúžilo len na otázky výšky odškodnenia. Súčasná právna úprava, ústavná ochrana vlastníckeho práva konkretizovaná stavebnými predpismi, však nie je kompatibilná s týmto modelom. Z hľadiska

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

61. Vzhľadom na historicky nešetrný vzťah štátu k pozemkovému vlastníctvu je z hľadiska budovania dôvery v právo nutné sa vyhýbať právnym úpravám, ktoré sú ústavnoprávne hraničné z hľadiska ich vzťahu k základnému právu na ochranu vlastníctva, resp. právu na pokojné užívanie majetku.

62. Podrobnejšiu argumentáciu smerujúcu k vysloveniu nesúladu napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach s označenými ustanoveniami ústavy a dodatkového protokolu možno uviesť východiskovou tézou prieskumu, ktorou je podľa ústavného súdu zásada, že na cudzom pozemku sa jednoducho nestavia. Presnejšie uvedené, na pozemku, ku ktorému stavebník nemá hmotnoprávny titul, sa nestavia. Všeobecnejšie povedané, vlastníctvo má byť pokojne užívané, nerušené. Jednotlivec sa nemôže cítiť právne a ani ľudsky bezpečne, ak je to naopak. Z ústavnoprávneho hľadiska je v zásade neakceptovateľné, ak na súkromnom pozemku stavia v podstate štátna moc. Nepochybne, život v modernej spoločnosti vyžaduje možnosť zásahov do vlastníckeho práva, ale tieto, zvlášť ak sú nezvratné, musia rešpektovať význam a podstatu vlastníckeho práva a musia byť vykonané v riadnej procedúre, kde je vlastník subjektom a nie objektom tohto procesu. Výnimky sú možné len v extrémnych prípadoch, predovšetkým, ak dochádza k ohrozeniu bezpečnosti štátu alebo k zásadnému ohrozeniu základných práv a slobôd. Rešpekt k cudziemu majetku, nie nepodobný zásade *neminem leadere* – nikomu neškodí, a v modernej dobe zvlášť rešpekt k majetku zo strany verejnej moci je jadrom právnej kultúry v západnej civilizácii (porov. Pipes, R. *Vlastnictví a sloboda*. Praha: Argo 2008).

63. Ústavný súd pripomína, že vlastníctvo pozemku je vecným právom k nehnuteľnej veci – pôde, pričom v občianskoprávnom (civilistickom) zmysle ide o právo absolútne, pôsobiace voči všetkým, čomu zodpovedá povinnosť všetkých nerušiť vlastníka vo výkone jeho práva. Ak subjekt k nejakej veci nemá žiadne právo, má povinnosť nechať ju na pokoji (*neminem leadere*). Pri vlastníctve pozemku ide o vzťah osoba – vec nevyžadujúci spoluprácu s iným subjektom ako pri obligačných právach. Ide o bezprostredné právne panstvo nad vecou. Práve vzťah osoby k pôde môže často presahovať len právny a ekonomický rozmer vlastníckeho práva. Pokiaľ ide o hnutelnú vec či majetok, v širšom zmysle je navrátenie do pôvodného stavu po zásahu omnoho jednoduchšie, než je to pri vlastníctve pôdy či pozemku. Európsky súd pre ľudské práva preto naznačil, že nemožnosť navrátenia pozemkov potom, ako sa zistilo, že ich okupácia bola nezákonná, nie je priateľská k čl. 1

dodatkového protokolu (bod 61, Belvedere Alberghiera s. r. l. v. Italy, sťažnosť č. 31524/96, rozsudok z 30. mája 2000).

64. Napadnuté ustanovenia samy osebe, ale zvlášť v spojení s § 9 ods. 2 zákona č. 669/2007 Z. z. („V konaniach podľa tohto zákona sa nepoužije § 58 ods. 2 stavebného zákona“) na účely výstavby vybraných diaľnic ignorujú § 58 ods. 2 stavebného zákona, podľa ktorého „Stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona, ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu...“ Tým, že „procesný“ predpis (pre účel ilustratívnosti a vzhľadom na stavebné konanie nazývame napadnuté ustanovenia ako procesné; obdobne voľnejšie je používaný pojem hmotnoprávny titul, pozn.) zatvára na účely stavebného konania oči stavebnému úradu, nezmení nič na skutočnosti, že stavebník nemá žiadny hmotnoprávny titul k pozemku, a teda stavia na cudzom, bez súhlasu cudzieho. Ustanovenie § 58 ods. 2 stavebného zákona chráni vlastníka spravidla pred zásahmi iných súkromných osôb. Zákonodarca vyradením tejto základnej podmienky mocensky, vertikálne zasiahol do vlastníckych práv vlastníkov pozemkov tým, že umožnil 2/2011 PL. ÚS 19/09 stavebníkovi, ktorého je zakladateľom, stavať na pozemkoch, ku ktorým nemá právny titul. Podľa platného právneho stavu sa teda vylúčila ochrana vlastníctva z územného a stavebného konania, aby sa síce vrátila vo vyvlastňovacom a následnom kolaudačnom konaní, lenže vtedy už je z hľadiska požiadaviek na riadnu ochranu vlastníckeho práva neskoro.

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

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

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

záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok. Nie je teda prípustné dôvodiť existenciou akéhosi vyššieho – nadradeného verejného záujmu (v zmysle „ústavného“ verejného záujmu) na výstavbe diaľnic, ktorý by bez ďalšieho ústavne legitimizoval vyvlastnenie de facto. Tým by sa následné vyvlastňovacie konanie stalo už len slúžkou stavebného konania. Zákon nemôže takto triviálnym spôsobom, ako sa to deje napadnutými ustanoveniami zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, skonštruovať novú koncepciu vyvlastňovania, ktorá by znamenala, že výstavba ktorejkoľvek diaľnice je takým verejným záujmom, že vyvlastňovacie konanie sa redukuje na konanie o náhradu za vlastníctvo a samotné stavebné konanie je už de facto vyvlastnením.

67. Ústavný súd považoval za dôležité tiež preskúmať zmysel napadnutých ustanovení v širšom kontexte právnej úpravy stavebného konania týkajúceho sa diaľnic. Ustanovenie, podľa ktorého pre vydanie stavebného povolenia postačujú doklady o nemožnosti získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou, najmä doklady o prebiehajúcich dedičských konaniach alebo o iných konaniach pred súdmi alebo správnymi orgánmi, by mohlo naznačovať, že je riešením pre situáciu, keď vlastník pozemku nie je známy, resp. PL. ÚS 19/09 2/2011 nevedno, kto bude napokon dedičom či vecne legitimovaným v sporových konaniach. Ústavný súd však upozorňuje, že všeobecná úprava vyvlastnenia pamätá na tieto situácie v § 113a stavebného zákona. Z uvedeného vyplýva, že účelom napadnutých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach je urýchliť výstavbu na úkor procesnej, a tak aj hmotnoprávnej ochrany vlastníckeho práva.

Z ústavnoprávneho (a medzinárodnoprávneho) hľadiska môže nastať voči majetku niekoľko druhov zásahov. Možno rozoznávať formálne vyvlastnenie, nútené obmedzenie vlastníckeho práva, de facto vyvlastnenie, nepriame vyvlastnenie (vrátane plazivého a postupného vyvlastnenia) a napokon obmedzenie či kontrolu užívania majetku. Hranica medzi jednotlivými druhmi zásahov nemusí byť vždy ostrá a zreteľná (PL. ÚS 23/06, bod III.2). Pri rozlišovaní medzi jednotlivými druhmi zásahov berie ústavný súd hlavne do úvahy druh majetku, mocenský akt obmedzenia a ďalej obmedzenie vlastníckeho práva nad rámec povinností, ktoré zákon ustanovuje pre všetky subjekty vlastníckeho práva za dodržania princípu rovnosti, a napokon intenzitu obmedzenia spočívajúcu v rozsahu a dĺžke obmedzenia.

70. V súvislosti s výstavbou diaľnic vyvstávajú vo vzťahu k dotknutým pozemkom dve otázky. Jednak, či má stavebník (hmotnoprávny) titul k pozemku, a zároveň, akým spôsobom si stavebník uvedený titul zabezpečil. Z porovnania so zahraničnými úpravami vyplýva, že ústavnoprávne kompromisy sa dejú hlavne v rámci spôsobu, akým sa zabezpečí titul k

pozemku, teda spravidla v zjednodušení procedúry vyvlastnenia, ale výstavba na cudzom pozemku bez titulu je v tomto smere unikátna. Aj v rámci sporného talianskeho modelu urýchleného vyvlastnenia vydávala obec akt o urýchlenej držbe s tým, že v zákonom ustanovenej lehote muselo dôjsť k formálnemu vyvlastneniu, pričom aj za túto držbu patrila vlastníkovi náhrada.

72. Stavebník, ktorý je v danej veci previazaný so štátnou mocou, môže získať titul k pozemkom dohodou alebo vyvlastnením identifikovateľného vlastníka. Inak štátna moc nemá titul k výstavbe a jej zásah do vlastníckeho práva nemá zákonný základ. Z tejto perspektívy spôsobujú napadnuté normy absenciu riadneho právneho základu pre zásah, a teda nesúlad s čl. 20 ods. 1 ústavy. Takýto zásah môže spôsobiť vyvlastnenie de facto. Možno nadviazať, že ústavný text dáva vyvlastneniu jasné podmienky. Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu (čl. 20 ods. 4 ústavy). Podmienka zákonnosti tu, samozrejme, smeruje v prvom rade k formálnemu vyvlastneniu, a nie k vyvlastneniu de facto spôsobom, ktorý umožňujú napadnuté ustanovenia. Z uvedeného vyplýva, že zákon, ktorý popísaným spôsobom umožňuje, ba podporuje vyvlastnenie de facto, nemôže byť považovaný (materiálne) za zákon v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy. Treba však poznamenať, že ak už dôjde k nelegálnemu vyvlastneniu de facto, tak na základe čl. 20 ods. 4 ústavy vzniká povinnosť primeranej náhrady. Je potrebné poznamenať, že stavebník (NDS) je prezentovaný tak formálne ako nezávislá spoločnosť, ako aj v pozícii previazanosti so štátnou mocou. Ústavný súd si nevyberá dané perspektívy náhodne, ale výlučne z hľadiska ochrany ľudských práv.

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

za užívanie v čase okupácie, pred prevodom vlastníckeho práva na NDS. Z uvedeného vyplýva, že napadnuté ustanovenia nespĺňajú základné štandardy právnej istoty pre vlastníkov pozemku, a teda nespĺňajú kritériá pre zákon, ktorý môže obmedziť základné právo na vlastníctvo, resp. právo na pokojné užívanie majetku.

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

Takýto zákon, ktorý obchádza hmotnoprávnu ochranu, ktorá je konkretizáciou ústavného práva na vlastníctvo, resp. pokojné užívanie majetku, nespĺňa kvality zákona, ktorý by mohol obmedzovať vlastnícke právo a ktorý by mohol byť ďalej vyvažovaný princípom proporcionality. Z hľadiska špecifickosti testu legality preto ústavný súd už len metodicky dodáva, že namietané právne normy by vzhľadom na ich nešetrnosť, taktiež celkom určite nemohli úspešne prejsť testom nevyhnutnosti, resp. potrebnosti, t. j. z hľadiska požiadavky použiť čo najmenej drastické (najšetrnejšie) prostriedky na dosiahnutie sledovaného účelu. V tejto súvislosti možno tiež pripomenúť, že zákonodarca už realizoval množstvo iných (menej drastických) opatrení na urýchlenie stavebného a vyvlastňovacieho konania. Vytvoril tak už do značnej miery právny komfort pre výstavbu diaľnic, ktorý má však svoje ústavnoprávne hranice.

76. Právo na súdnu ochranu je obmedziteľné tak, že je možné napr. limitovať počet opravných inštancií či podmieniť prístup k súdu poplatkom (porov. II. ÚS 149/09, bod 23). Z čl. 46 ods. 2 druhej vety ústavy však vyplýva, že z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Taktiež možno pripomenúť nález sp. zn. PL. ÚS 12/01 (časť II, písmeno A, bod 1.4), kde sa uvádza, že zatiaľ čo o základnom práve platí, že „kde je právo, tam je aj právna ochrana“, a to i súdnou mocou, čo sa týka ústavou garantovanej hodnoty, táto právna ochrana je slabšia, a to vzhľadom na možnosť uváženia, ktorým aj v nadväznosti na ústavnú dikciu disponuje zákonodarca.

Ústava, podobne ako dohovor nechráni práva, ktoré sú iluzórne, ale chráni práva vykonateľné, realizovateľné a efektívne. Z uvedeného vyplýva, že zatiaľ čo vlastnícke právo, resp. právo na ochranu majetku je obmedziteľné, implicitnú procesnú ochranu tohto práva nemožno obmedziť v limitoch princípu proporcionality.

Ústavný súd vychádza z toho, že komponentom podmienky zákonného základu zásahu do základných práv je aj procedurálna ochrana proti

arbitrárnym zásahom orgánov verejnej moci. Zákonnosť zásahu a princíp právneho štátu v demokratickej spoločnosti vyžadujú, aby zásahy do základných práv boli v určitých prípadoch predmetom sporového konania pred nezávislým orgánom, ktorý je oprávnený preskúmať dôvody zásahu a vykonať v tejto súvislosti dôkazy

77. Právo na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy neobsahuje explicitnú procedurálnu ochranu, ale jeho autentická ochrana znamená, že procedurálna ochrana je v ňom implikovaná. Ústavný súd už v náleze sp. zn. I. ÚS 23/01 uviedol, že slovné spojenie „právo na ochranu“, ktoré je použité aj v čl. 20 ods. 1 ústavy, implikuje v sebe aj potrebu minimálnych garancií procesnej povahy, ktoré sú ustanovené priamo v čl. 20 ods. 1 ústavy a ktorých nedodržanie môže mať za následok jeho porušenie popri porušení práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 a nasl. ústavy. Implicitnú procesnú ochranu ústavný súd potvrdil aj v ďalších nálezoch sp. zn. III. ÚS 328/05 či sp. zn. III. ÚS 117/06.

Obdobne, vo vzťahu k čl. 1 dodatkového protokolu ESĽP uvádza, že daný článok implikuje, že každý zásah do práva na pokojné užívanie majetku musí byť sprevádzaný procedurálnymi garanciami umožňujúcimi jednotlivcom rozumnú možnosť predložiť ich vec pred orgán verejnej moci pre účely efektívneho domáhania sa preskúmania zásahu (Hentrich v. France, sťažnosť č. 13616/88, rozsudok z 22. septembra 1994, bod 40 a nasl.).

Osobitne možno ešte zvýrazniť povinnosť všetkých súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. Táto povinnosť súdov je základným komponentom právneho štátu rešpektujúceho a chrániaceho ľudské práva a základné slobody. Vďaka svojím definičným znakom – nezávislosti a viazanosti právom – ústavou, zákonmi a vybranými medzinárodnými zmluvami môže a musí súdna moc chrániť jednotlivcov pred excesmi verejnej moci (II. ÚS 111/08). Ak by sa mohlo stavať až po vyvlastnení, bolo by už vecou všeobecných súdov, či by podľa okolností veci priznali správnej žalobe odkladný účinok, alebo nie. Absencia riadnej administratívnej – inej právnej ochrany (čl. 46 ústavy) spočívajúcej v riadnom vyvlastňovacom konaní pred začatím výstavby a prípadnej súdnej ochrany, vychádzajúc zvlášť z ireverzibility faktického stavu vo svojej podstate znamená absenciu zákonného základu pre zásah do práva na vlastníctvo, resp. práva na ochranu majetku. Inými slovami, ak nedôjde k dohode medzi stavebníkom a vlastníkom pozemku, tak štát síce môže vyvlastniť vlastníka pozemku a získať tak titul k pozemku, ale kým vlastník nevyužije aspoň niektoré účinné prostriedky nápravy na svoju obranu, tak na jeho pozemku nemožno stavať rešpektujúcu nedotknuteľnosť vlastníctva, zvlášť kvôli praktickej nenávratnosti veci do pôvodného stavu, ak by napríklad dosiahol zrušenie vyvlastnenia či zúženie jeho rozsahu.

V danej súvislosti možno odkázať jednak na ustálenú judikatúru ESLP a tiež na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/04, z ktorého vyplýva, že ak pojem použitý v právnej norme vzhľadom na svoj obsah a ďalšie relevantné skutočnosti (napr. oblasť úpravy, postavenie adresáta normy a kontext) neumožňuje adresátovi normy urobiť si predstavu o svojej právnej situácii, a tak regulovať svoje správanie, ide o porušenie požiadavky predvídateľnosti právnej normy, právnej istoty a princípu právneho štátu [porov. Sunday Times v. The United Kingdom (No. 1), sťažnosť č. 6538/74, rozsudok z 26. apríla 1979, bod 46 a nasl., Hentrich v. France, sťažnosť č. 13616/88, rozsudok z 22. septembra 1994, bod 40 a nasl.]. V tejto súvislosti ústavný súd pripomína, že čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorého obsah tvoria spomínané princípy právneho štátu, je vždy implicitnou súčasťou rozhodovacej činnosti ústavného súdu, t. j. jeho obsah musí mať na pamäti aj pri rozhodovaní v tejto veci (m. m. IV. ÚS 383/08).

Deľba moci pritom v daných súvislostiach nie je hodnotou samou osebe, ale reflektuje právnu ochranu jednotlivcov, ktorá má byť poskytovaná správnymi a súdnymi orgánmi. V preskúmvanej veci však zákonodarca elimináciou exekutívy a justície eliminoval ochranu vlastníctva smerom k iluzórnosti a neúčinnosti. Možno tiež uviesť, že český ústavný súd zrušil dva zákony, ktoré priamo určovali verejný záujem pre jednotlivé stavby [PL. ÚS 24/08 – Letisko Ruzyně a PL. ÚS 24/04 – Jezy na Labi; porov.: Tryzna, J. Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku České republiky (K otázce přípustnosti jedinečných právních předpisů. In Jirásková, V., Suchánek, R. Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. K 70. narozeninám. Praha: Linde 2004, s. 422 a nasl.)]. To treba odlišovať od možnosti zákonodarcu priamo vyvlastniť určité pozemky, na čo však u nás chýba textuálny základ v ústave (porov. čl. 14 ods. 3 Základného zákona SRN, PL. ÚS 38/95).

Právny štát vychádza z priority občana pred štátom. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/04 uviedol, že ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov. Z tohto pohľadu nemožno ako cieľ zásahu do práva na ochranu majetku akceptovať vytváranie tlaku na vlastníkov dotknutých pozemkov, aby títo rezignovali na autentické uzatváranie dohôd o predaji pozemkov alebo na využívanie právnych možností ochrany svojich pozemkov. Z aplikačnej praxe je zrejmé, že štát nevykladá pojem „nemožnosť získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou“ len tým spôsobom, že by išlo o problém identifikácie vlastníka, ale vykladá to tým spôsobom, že ide o tých vlastníkov, ktorí odmietajú dohodu. Tu je cieľ vytvoriť tlak na vlastníka veľmi zreteľný. V daných súvislostiach je potrebné vnímať čl. 18 dohovoru, podľa ktorého obmedzenia, ktoré tento dohovor pripúšťa pre uvedené práva a slobody,

nesmú sa využívať na iný účel, než na ten, na ktorý boli určené.