



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 1/2020-20

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 15. januára 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Mojmíra Mamojku, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského (sudca spravodajca) predbežne prerokoval návrh Okresného súdu Bratislava I, zastúpeného sudkyňou JUDr. Magdalénou Boškovou, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade zákona č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

r o z h o d o l :

Návrh Okresného súdu Bratislava I o d m i e t a pre nesplnenie zákonom ustanovených náležitostí.

Odôvodnenie:

I.

Návrh navrhovateľa a jeho argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 23. apríla 2019 doručený návrh Okresného súdu Bratislava I (ďalej aj „okresný súd“ alebo „navrhovateľ“), zastúpeného sudkyňou JUDr. Magdalénou Boškovou, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade zákona č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 66/2009 Z. z.“), s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

2. Okresný súd v odôvodnení svojho návrhu rekapituluje obsah zákona č. 66/2009 Z. z. i zodpovedajúcej dôvodovej správy. Nadväzne poukazuje na podstatné okolnosti ním rozhodovanej kauzy o žalobe [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „žalobca“), proti hlavnému mestu Slovenskej republiky Bratislave, Primaciálne námestie 1, Bratislava (ďalej len „žalovaný“), vedenej pod sp. zn. 19 C 209/2013, ktorej predmetom je zaplatenie opakovanej náhrady za vecné bremeno zriadené priamo zákonom č. 66/2009 Z. z.

3. V dôsledku skutočnosti, že „zákon č. 66/2009 Z. z. výslovne neustanovuje spôsob, prípadne formu poskytnutia náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva (článok 11 ods. 4 Základnej listiny práv a slobôd, článok 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ustanovenia § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka), Okresný súd Bratislava I ako súd prvej inštancie má v predmetnej právnej veci... pochybnosti o tom, akú interpretáciu právneho predpisu má zvoliť, aby táto bola ústavne konformná, keďže všeobecný súd je povinný interpretovať právnu normu spôsobom ústavne konformným“. Zdôrazňujúc obsah napadnutého právneho predpisu, okresný súd nepovažuje „za preukázané a všeobecne záväzným právnym

predpisom (zákonom) podložené, či má žalobca nárok na priznanie jednorazovej náhrady (odplaty) alebo opakovanej náhrady (odplaty) (t. j. náhrady za určité obdobie obmedzenia vlastníckeho práva) voči žalovanému a či tento peňažný nárok nie je premlčaný, ak nárok žalobcu voči žalovanému plynutím času priebežne vzniká“.

4. Navrhovateľ osobitne poukazuje na ústavnú požiadavku primeranej náhrady za nútené obmedzenie vlastníckeho práva plynúcu z čl. 20 ods. 4 ústavy, ktorej účelom je podľa jeho názoru *«ochrana vlastníka, ktorý podľa článku 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky nemôže zostať v neistote, akú náhradu dostane ako primeranú za nútené obmedzenie svojho vlastníctva, kedy túto náhradu dostane a či vôbec túto náhradu dostane. Napadnutý právny predpis (účinný od 01.07.2009) už takmer 10 rokov konzervuje stav „bezprávia“ a právnej neistoty vlastníkov pozemkov, ktorí sa súdnou cestou domáhajú zaplata náhrady (odplaty) za zriadenie zákonného vecného bremena»*. Nadväzne navrhovateľ identifikáciou konkrétnych rozhodnutí všeobecných súdov poukazuje na prax aplikácie zákona č. 66/2009 Z. z., ktorá *„je nejednotná a rozporná (diametrálne odlišná)“*.

5. V závere dôvodov svojho návrhu okresný súd sumarizuje, že *„absencia určenia druhu, formy a podmienok vyplatenia náhrady za zriadenie zákonného vecného bremena titulom napadnutého právneho predpisu je taká závažná medzera v zákone (v napadnutom predpise), ktorej odstránenie nemožno odstrániť rozhodovacou praxou všeobecných súdov Slovenskej republiky (ktorá je navyše veľmi rozdielna a protichodná), pričom už tento samotný nedostatok určenia náhrady za zriadenie zákonného vecného bremena zakladá dôvod na vyslovenie nesúladu takej právnej úpravy – napadnutého predpisu – s Ústavou Slovenskej republiky a tiež dôvod na vyslovenie nesúladu napadnutého predpisu s Dohovorom. Napadnutý právny predpis nespĺňa požiadavku legality. Zákonné vecné bremeno je síce zriadené zákonom č. 66/2009 Z. z., avšak napadnutý právny predpis nevymedzuje jasne a zrozumiteľne, akým spôsobom a akou formou je povinná osoba povinná poskytnúť vlastníkovi pozemku náhradu za zriadenie zákonného vecného bremena. Napadnutý právny predpis neumožňuje jednoznačné určenie, či vlastníkovi pozemku prináleží jednorazová alebo opakujúca sa náhrada..., ako sa určí primeraná náhrada, čím je porušená požiadavka predvídateľnosti právnej normy, právnej istoty a princíp*

právneho štátu. Absencia jednoznačnej právnej úpravy vedie k významnej právnej neistote ako na strane vlastníka pozemku, tak na strane vlastníka stavby... V konečnom dôsledku tak vzniká právna neistota a svojvoľné a rozporné rozhodovanie všeobecných súdov... vo veci uplatnených náhrad za zriadenie zákonného vecného bremena podľa napadnutého právneho predpisu... Znenie napadnutého predpisu... nenapĺňa podmienku jasnosti právnej úpravy, nakoľko je nekonzistentné a vytvára priestor pre svojvoľnú interpretáciu.“

6. Okresný súd navrhuje, aby ústavný súd prijal jeho návrh na ďalšie konanie, aby podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pozastavil účinnosť zákona č. 66/2009 Z. z. a aby vo veci samej nálezom takto rozhodol:

„Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 66/2009 Z. z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, nie je v súlade s článkom 1 ods. 1, článkom 2 ods. 2, článkom 12 ods. 1, článkom 12 ods. 2, článkom 13 ods. 3, článkom 13 ods. 4, článkom 20 ods. 1 a článkom 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a nie je v súlade s článkom 1 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

II.

Právna úprava významná pre predbežné prerokovanie návrhu navrhovateľa

7. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

8. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh súd.

9. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

10. Podľa čl. 144 ods. 2 ústavy ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.

11. Podľa § 42 ods. 2 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) návrhom na začatie konania je návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy.

12. Podľa § 43 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 39 musí obsahovať aj dátum narodenia navrhovateľa, ak ide o fyzickú osobu, identifikačné číslo navrhovateľa, ak ide o právnickú osobu, bydlisko alebo sídlo navrhovateľa, označenie subjektu, proti ktorému návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy.

13. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa...

14. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,

- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

15. Podľa § 56 ods. 3 zákona o ústavnom súde ak má návrh na začatie konania uvedený v § 42 ods. 2 písm. f), g), i) až l), n), q), r) a w) odstrániteľné nedostatky, môže ústavný súd vyzvať navrhovateľa, aby v určenej lehote tieto nedostatky odstránil. Ak účastník konania v určenej lehote nedostatky neodstráni, ústavný súd návrh na začatie konania odmietne. Na nedostatky návrhu na začatie konania uvedeného v § 42 ods. 2 písm. a) až e), h), m), o), p) a s) až v) ústavný súd navrhovateľa neupozorňuje.

16. Podľa § 74 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môžu podať:

- a) najmenej pätina poslancov národnej rady,
- b) prezident
- c) vláda,
- d) súd v súvislosti s prejednávanou vecou,
- e) generálny prokurátor,
- f) predseda súdnej rady, ak ide o právny predpis týkajúci sa výkonu súdnictva,
- g) verejný ochranca práv, ak ďalšie uplatňovanie právneho predpisu môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (ďalej len „základné práva a slobody“).

17. Podľa § 162 ods. 1 písm. b) zákona č. 162/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov súd konanie preruší, ak pred rozhodnutím vo veci dospel k záveru, že sú splnené podmienky na konanie o súlade právnych predpisov; v tom prípade podá ústavnému súdu návrh na začatie konania.

III.

Právne závery ústavného súdu

18. Z doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu (PL. ÚS 3/98, PL. ÚS 16/02, PL. ÚS 43/2015) vyplýva, že spolu s ďalšími procesnými náležitosťami je aj samotné prerušenie konania procesným predpokladom na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov všeobecným súdom. Tento procesný predpoklad všeobecný súd preukazuje uznesením, ktoré obsahuje výrok o prerušení konania.

19. Podľa čl. 144 ods. 2 prvej vety ústavy podaniu návrhu na ústavnom súde predchádza povinnosť všeobecného súdu prerušiť konanie („konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1“). Ústavný súd už konštatoval, že za prerušené konanie je potrebné považovať stav právne perfektného prerušenia konania, ktorý nastáva až po nadobudnutí právoplatnosti uznesenia o prerušení konania (PL. ÚS 7/2012).

20. Teda v prípadoch, ak návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podáva všeobecný súd, jediným účelom pripojenia právoplatného uznesenia o prerušení konania vedeného pred všeobecným súdom je preukázať splnenie procesného predpokladu na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov všeobecným súdom, a to právoplatné prerušenie konania pred všeobecným súdom (PL. ÚS 46/2015).

21. V odôvodnení podania okresného súdu obsahujúceho návrh na začatie konania nie je uvedená informácia o prerušení konania o žalobe žalobcu a okresný súd ani nepriložil k svojmu návrhu na začatie konania uznesenie o prerušení konania vedeného o žalobe žalobcu. Navrhovateľ teda splnenie ústavnej podmienky plynúcej z čl. 144 ods. 2 ústavy netvrdí ani nepreukazuje.

22. Informáciu na strane 8 návrhu na začatie konania, podľa ktorej *„na pojednávaní na Okresnom súde... dňa 08.10.2018 súd vyhovel návrhu žalobcu na prípravu a podanie konceptu návrhu na začatie konania na Ústavnom súde... a o súlade zákona s Ústavou“*, nemožno vyhodnotiť ako tvrdenie navrhovateľa o právoplatnom prerušení konania

sp. zn. 19 C 209/2013 ku dňu podania návrhu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, pretože jej obsahom nie je vôľa okresného súdu konanie prerušiť, ale iba vôľa vyjsť v ústrety návrhu žalobcu na predloženie veci ústavnému súdu.

23. Predloženie prílohy tvorenej fotokópiou zápisnice o pojednávaní okresného súdu z 8. októbra 2018, z obsahu ktorej vyplýva, že právny zástupca žalobcu na pojednávaní predložil návrh, „*aby súd ako oprávnený subjekt podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na Ústavnom súde SR*“, a že „*súd je tomuto názoru naklonený*“, taktiež nie je na účel konania o návrhu navrhovateľa relevantné, a to tak z pohľadu jeho povinnosti tvrdiť splnenie podmienky plynúcej z čl. 144 ods. 2 ústavy, ako ani v rovine jeho povinnosti preukázať splnenie tejto podmienky.

24. Splnenie podmienky právoplatného prerušenia konania vedeného na okresnom súde pod sp. zn. 19 C 209/2013 nevyplýva ani z ďalších príloh, ktoré navrhovateľ k svojmu návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov priložil (fotokópie žaloby žalobcu, informatívneho výpisu z dotknutého listu vlastníctva, potvrdenia okresného súdu o prijatí žaloby, uznesenia okresného súdu, ktorým pripustil zmenu žalobného petitu, uznesenia okresného súdu o nariadení znaleckého dokazovania, znaleckého posudku, ako aj rozhodnutí všeobecných súdov dokumentujúcich ich rozdielnu rozhodovaciu prax vo veci aplikácie zákona č. 66/2009 Z. z.). Žiadne ďalšie dôkazy navrhovateľ ústavnému súdu nenavrhol.

25. Ústavný súd preto v rámci predbežného prerokovania návrhu okresného súdu dospel k záveru, že tento neobsahuje náležitosti ustanovené zákonom o ústavnom súde v jeho § 43 ods. 1, a to náležité odôvodnenie jeho návrhu obsahujúce tvrdenie o prerušení konania vedeného pod sp. zn. 19 C 209/2013, ako ani dôkaz o splnení ústavnej podmienky plynúcej z čl. 144 ods. 2 prvej vety ústavy.

26. Každý návrh na začatie konania pred ústavným súdom musí obsahovať ustanovené náležitosti, aby mohol byť ústavným súdom meritórne prerokovaný. Táto požiadavka sa bez rozdielu vzťahuje na každý typ konania vrátane konania o súlade

právných predpisov a na každého navrhovateľa vrátane všeobecného súdu. Návrh, ktorý nemá všetky ustanovené náležitosti, nie je spôsobilý na meritórne prerokovanie ústavným súdom, pričom ústavný súd je oprávnený takýto návrh odmietnuť (m. m. PL. ÚS 32/2015).

27. Nadväzujúc na uvedené, považuje ústavný súd za vhodné pripomenúť aj svoju doterajšiu judikatúru viažucu sa na ustanovenia do 28. februára 2019 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.“), v ktorej opakovane a konštantne zdôrazňoval, že nie je povinný odstraňovať nedostatky v podaniach navrhovateľov. V prípadoch návrhov na začatie konania podávaných fyzickými osobami a právnickými osobami na zaistenie podania kvalifikovaného návrhu slúži inštitút povinného právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom a publikovaná judikatúra, z ktorej jednoznačne vyplýva, ako ústavný súd posudzoval nedostatky podaní účastníkov konania (napr. IV. ÚS 409/04, IV. ÚS 168/05, IV. ÚS 77/08, I. ÚS 162/2010, I. ÚS 368/2010, III. ÚS 357/2010, III. ÚS 206/2010, II. ÚS 309/2010, IV. ÚS 134/2010, IV. ÚS 159/2010, IV. ÚS 213/2010, IV. ÚS 234/2010, I. ÚS 594/2012 a iné).

28. Napriek tomu, že spomínaná judikatúra sa týkala vymedzenia úlohy kvalifikovaného právneho zastúpenia advokátom v zmysle § 20 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z., ústavný súd považoval za nepochybné, že jej ratio možno v rámci konania o súlade právnych predpisov primerane uplatniť aj vo vzťahu k navrhovateľovi, ktorým je súd, resp. samosudca alebo príslušný senát (§ 19 zákona č. 38/1993 Z. z.), zastúpený predsedom senátu (§ 21 ods. 5 zákona č. 38/1993 Z. z.), teda osoby, ktoré možno z hľadiska znalosti práva nepochybne považovať za kvalifikovaných zástupcov navrhovateľa (m. m. PL. ÚS 3/2014, PL. ÚS 7/2014).

29. Počnúc 1. marcom 2019, citované judikatúrne názory ústavného súdu vzťahujúce sa na nedostatky návrhov na začatie konaní o súlade právnych predpisov potvrdzuje i samotná zákonná právna úprava konania pred ústavným súdom. Už citovaný § 56 ods. 3 zákona o ústavnom súde na druhej báze exaktne identifikuje návrhy na začatie konania,

na odstránenie odstrániteľných nedostatkov ktorých môže ústavný súd navrhovateľa vyzvať a určiť mu na to lehotu. Zároveň to isté ustanovenie zákona o ústavnom súde (jeho tretia veta) taxatívnym výpočtom určuje druhy návrhov na začatie konania, na nedostatky ktorých ústavný súd navrhovateľa neupozorňuje, čo má pri použití systematického výkladu (aplikačný vzťah prvej a druhej vety § 56 ods. 3 na jednej strane a tretej vety toho istého ustanovenia na strane druhej) v spojení s ideou racionálneho zákonodarcu za následok, že v prípade ich výskytu odmietne takéto návrhy pre nesplnenie zákonom ustanovených náležitostí bez akejkolvek výzvy na odstránenie nedostatkov.

30. Návrh okresného súdu podaný podľa čl. 125 ods. 1 ústavy patrí do druhej z popísaných druhových skupín návrhov na začatie konania. Ide totiž o návrh na začatie konania podľa § 42 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde, pričom § 56 ods. 3 tretia veta toho istého zákona kogentne zakazuje ústavnému súdu upozorňovať navrhovateľa na nedostatky jeho návrhu, a to bez úvahy o ich prípadnej odstrániteľnosti.

31. Z uvedených dôvodov ústavný súd návrh okresného súdu na začatie konania o súlade zákona č. 66/2009 Z. z. s ústavou a dodatkovým protokolom odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde pre nesplnenie zákonom ustanovených náležitostí (bod 25), tak ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia, a to bez toho, aby okresný súd na odstránenie chýbajúcich náležitostí jeho návrhu na začatie konania upozornil.

32. Vzhľadom na odmietnutie návrhu na začatie konania ako celku bolo bez právneho významu zaoberať sa návrhom okresného súdu na rozhodnutie podľa čl. 125 ods. 2 ústavy, keďže pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu prichádza do úvahy len v prípade prijatia návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie.

33. V závere odôvodnenia svojho uznesenia ústavný súd považuje za osožné zdôrazniť, že po odstránení procesného nedostatku, ktorý viedol k odmietnutiu návrhu navrhovateľa pre nesplnenie zákonom ustanovených náležitostí, okresnému súdu nič nebráni

obrátiť sa na ústavný súd s návrhom na začatie konania o súlade zákona č. 66/2009 Z. z. s právnymi predpismi vyššej právnej sily opätovne.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 15. januára 2020

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky