

**Verejný záujem v rozhodnutiach súdov.**  
*(analýza)*

Mgr. Imrich Vozár  
Senohrad 263,  
962 43 Senohrad

február 2015

## I. Úvod

Analýza sa venuje rozhodovacej praxi súdov ohľadom vymedzenia pojmu verejný záujem a rozhodovaniu o ňom, príp. rozhodovaniu o činnostiach vykonávaných vo verejnom záujme. Dôraz je kladený najmä na rozhodovacu prax vrcholových súdov Slovenskej republiky (Ústavný súd SR a Najvyšší súd SR), avšak časť analýzy je venovaná aj princípom zakotveným v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. Jedna časť analýzy je venovaná aj rozhodnutiam Ústavného súdu ČR, kde bolo rozhodované o takých aspektoch týkajúcich sa vymedzenia pojmu verejný záujem, ktoré v judikatúre slovenských súdov chýbajú. Podstatná je v tomto aj skutočnosť, že slovenské súdy sú povinné aplikovať judikaturu Európskeho súdu pre ľudské práva aj na slovenské pomery a zároveň sa často odvolávajú aj na rozhodnutia českého ústavného súdu (a to nielen vzhľadom k pomerne nedávnej spoločnej histórii).

Výber rozhodnutí bol volený tak, aby z nich bolo možné vyvodit' základné princípy toho, ako je možné určiť verejný záujem, ako sa o ňom rozhoduje, ako sú vymedzené hranice, za ktoré už nie je možné ísť ani z dôvodu verejného záujmu, ako sa posudzuje stret viacerých verejných záujmov, resp. stret individuálneho výkonu základných práv a slobôd s konkrétnym verejným záujmom atď. Zvýšená pozornosť bola venovaná tým rozhodnutiam, ktoré sa týkali vymedzeniu verejného záujmu na ochrane životného prostredia a jeho stretu s inými verejnými záujmami, alebo s individuálnymi ústavnými právami (najmä vlastníckym právom), ako aj tým rozhodnutiam, ktoré sa týkali zapojenia verejnosti do rozhodovacích procesov o verejnom záujme.

Analýza, okrem jednotlivých častí, kde sú uvedené jednotlivé rozhodnutia konkrétnych súdov aj s príslušnými citáciami, obsahuje aj záverečné zhrnutie, kde sú pomenované zovšeobecňujúce závery a zistenia. Všetky citované rozhodnutia súdov sú priložené k tejto analýze ako jej prílohy.

## II. Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR.

V tejto časti sa analýza bude venovať prehľadu rozmanitých rozhodnutí ústavného súdu, v ktorých sa ústavný súd z rôznych hľadísk zaoberá otázkami verejného záujmu a stanovuje základné princípy, ohľadom otázok čo predstavuje verejný záujem, ako je možné ho definovať a ako sa o ňom rozhoduje. Vzhľadom k tomu, že ústavný súd rieši primárne otázky ústavnosti, väčšina rozhodnutí sa týka stretov verejného záujmu s ústavným vlastníckym právom v zmysle čl. 20 ústavy a to vzhľadom k tomu, že ústava výslovne stanovuje, že verejný záujem je jednou z podmienok, ktoré umožňujú vlastnícke právo obmedziť. Jednotlivé rozhodnutia sú zoradené chronologicky.

Vo veci **PL. US 33/95** ústavný súd posudzoval (okrem iného) otázku, či nahradenie prevodu majetku štátu (v rámci procesu jeho privatizácie) na iné osoby prostredníctvom investičných kupónov za prevod majetku štátu na iné osoby prostredníctvom dlhopisov je vo verejnom záujme. Verejný záujem pri tom posudzoval ako jednu z podmienok zásahu do vlastníckeho práva, v zmysle článku 20 ods. 4 Ústavy<sup>1</sup>.

Ústavný súd v tomto rozhodnutí uviedol: „*Pojem verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu či slobode. Ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastníť majetok nie je možné dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva a ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, podmienku verejného záujmu možno pokladať za splnenú.*“.

Ide o jeden z prvých názorov ústavného súdu k pojmu verejný záujem a k spôsobu jeho posudzovania, ktorý sa v jeho následnej rozhodovacej činnosti viackrát opakuje, napriek tomu, že neprináša veľa svetla do toho, akým spôsobom sa rozhoduje o tom, ako rozhodovať o tom, že konkrétny verejný záujem je nadradený záujmom vlastníka a môže teda dôjsť k zásahu do jeho vlastníckeho práva. Dá sa z neho vyvodiť, že verejný záujem je možné nejakým spôsobom uchopiť len v súvislosti so základným právom alebo slobodou. Konkrétne, ak ide o základné právo vlastníť majetok, musí dôjsť k posúdeniu, že verejný záujem prevažuje nad záujmom na nerušenom výkone vlastníckeho práva, pričom tento verejný záujem musí byť jednoznačne objektívne určiteľný.

Vo veci **PL. ÚS 36/95** posudzoval ústavný súd ústavnosť zákona, ktorý upravoval opatrenia proti drobeniu pozemkov na poľnohospodárskej a lesnej pôde, pričom však zároveň zasahovali do vlastníckeho práva. V tomto rozhodnutí ústavný súd okrem iného uviedol:

„*Pri posudzovaní súladu, resp. nesúladu navrhovateľom namietaných ustanovení zákona č. 180/1995 Z. z. (jeho tretej časti) s ústavou a s Listinou základných práv a slobôd, zameral ústavný súd svoju pozornosť aj na posúdenie toho, či opatrenia proti drobeniu pozemkov (ich realizácia v praxi), ktoré nepopierateľne určujú väčší rozsah povinností, prípadne v určitej miere obmedzujú niektorých vlastníkov pozemkov, sú opodstatnené z hľadiska verejného záujmu. Zákon č. 180/1995 Z. z. v § 21 ods. 1 deklaruje záujem zamedziť drobeniu poľnohospodárskych a lesných pozemkov, i keď tento záujem nie je výslovne *expressis verbis* deklarovaný ako verejný záujem. V citovanom ustanovení, resp. ani v inom ustanovení síce citovaný zákon nevyjadril takýto verejný záujem, avšak existenciu záujmu, ktorý možno považovať za verejný na vykonávaní opatrení zamedzujúcich drobenie poľnohospodárskych a lesných pozemkov v Slovenskej republike, možno odvodiť z cieľov a celkového zmyslu a podstaty zákona č. 180/1995 Z. z. Ústavný súd preto považuje záujem na zamedzení drobenia určitých druhov pozemkov, nachádzajúcich sa mimo zastavaného územia obce uvedený v tretej časti citovaného zákona za verejný záujem, i napriek tomu, že nie je, ako už bolo zdôraznené, takto jednoznačne a explicitne deklarovaný.*“.

---

<sup>1</sup> Čl. 20 ods. 4 Ústavy SR znie „Vylastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.“

Ústavný súd tu formuloval dôležitú premisu ohľadom určovania toho, či je nejaký záujem vykonávaný vo verejnom záujme. Uviedol pritom, že nie je podstatné, aby bol verejný záujem na výkone nejakého opatrenia, alebo činnosti definovaný priamo v zákone, ale je postačujúce, ak je vyvoditeľný zo znenia konkrétneho zákona, najmä vychádzajúc z účelu a cieľa zákonnej úpravy.

Vo veci **PL. ÚS 11/96** sa ústavný súd pomerne obsírne venoval otázke verejného záujmu opätovne vo vzťahu k vlastníckemu právu a pomerne podrobne sa vyjadril k otázke využívania majetku vo verejnom záujme a prípadným obmedzeniam z toho plynúcich. Konkrétne ústavný súd uviedol:

*„...ústavný súd predovšetkým zisťoval, či Ústava Slovenskej republiky pozná (rozoznáva) taký majetok, ktorý slúži potrebám verejného záujmu, a v prípade, že tomu tak je, či opatrenia, ktorými sa zabezpečuje jeho využívanie pre potreby verejného záujmu, môžu slúžiť ako dôvod pre obmedzenie základných práv alebo slobôd fyzických alebo právnických osôb. Podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno siahnuť vtedy, ak je to vo verejnom záujme. **Verejný záujem, t. j. využívanie majetku na verejnoprospešné ciele**, je podľa uvedeného ustanovenia dôvodom pre obmedzenie vlastníckeho práva (ako jedného zo základných práv) prostredníctvom jeho vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia. Verejný záujem zákonodarca definuje dvojakým spôsobom. Raz je to **prostredníctvom stavebného zákona** (§ 108 ods. 2 písm. a) a n)), kedy uvádza, že ak sa takýto verejný záujem na vyvlastnení preukáže vo vyvlastňovacom konaní, tak: pozemky, stavby a práva k nim potrebné na uskutočnenie stavieb alebo opatrení vo verejnom záujme... možno vyvlastniť alebo vlastnícke práva k pozemkom a stavbám možno obmedziť... . V tomto prípade závisí od takto zisteného rozsahu verejného záujmu, koľko a aké pozemky, stavby, prípadne ktoré práva k nim bude potrebné vyvlastniť alebo vlastnícke práva k nim obmedziť.*

*Druhý typ právnej úpravy predpokladá čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky určujúci, že zákon konkrétne ustanoví, ktorý ďalší majetok, okrem majetku uvedeného v čl. 4 ústavy nevyhnutný na zabezpečovanie ... verejného záujmu môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. **Verejný záujem (buď zistený vo vyvlastňovacom konaní, alebo priamo deklarovaný zákonom) je podľa Ústavy Slovenskej republiky dôvodom pre obmedzenie základného práva vlastníť majetok podľa jej čl. 20 ods. 1. V rozsahu, v akom je verejný záujem definovaný, a v dobe, počas ktorej sa verejný záujem pri využívaní majetku uplatňuje, slúži ako ústavou predpokladaný dôvod obmedzenia základného práva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.***

*Podľa právneho názoru ústavného súdu môže byť využívanie majetku pre potreby verejného záujmu dôvodom na obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj tých ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by takýto majetok prestal slúžiť (buď úplne alebo čiastočne) potrebám verejného záujmu. **Ak je totiž verejný záujem ústavným dôvodom pre obmedzenie jedného zo základných práv (t. j. základné právo ako právo individuálneho subjektu sa podrobilo celospoločenskému záujmu) v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nie je už možné, aby nad ním už prevládol iný individuálny záujem predstavovaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd. Verejný záujem na využívaní majetku nemôže na jednej strane slúžiť ako dôvod na obmedzenie základného práva vlastníť majetok, avšak a súčasne byť podriadený ďalším základným právam alebo slobodám. O rozsahu majetku určeného pre potreby verejného záujmu sa rozhoduje vo vyvlastňovacom konaní podľa stavebného zákona alebo o ňom rozhoduje zákonodarca. Takto určený rozsah majetku, ktorý bude slúžiť potrebám verejného záujmu, nemôže závisieť (byť podmienený) od uplatňovania takých základných práv alebo slobôd, v dôsledku ktorých by sa jeho rozsah mohol zmenšiť či dokonca určitý majetok celkom vylúčiť z užívania pre potreby verejného záujmu.***

*Aby k takejto situácii nedošlo, je zákonodarca, prípadne iný orgán štátu oprávnený prijímať také legislatívne či iné opatrenia, ktorými zabezpečí, aby im majetok už slúžiaci potrebám verejného záujmu zostal slúžiť aj naďalej, a to až do doby, pokiaľ verejný záujem nebude definovaný inak a iným spôsobom. Opatrenia (legislatívne alebo iné) na zabezpečenie využívania majetku pre potreby verejného záujmu môžu byť rôzne. **Môže ísť napríklad o taký právny režim nakladania s týmto***

*majetkom, ktorý samotný vylučuje, aby sa tento vôbec stal (mohol stať) súčasťou konkurznej podstaty dlžníka, prípadne o vydanie takého právneho predpisu, ktorým sa takýto majetok podľa čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ustanoví do výlučného vlastníctva štátu, obce alebo určenej právnickej osoby. Z uvedeného hľadiska ústavný súd jednak preskúmal, či existujúca právna úprava potvrdzuje, že ten majetok, ktorý majú v správe alebo vlastníctve subjekty uvedené v čl. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 292/1996 Z. z., slúži pre potreby verejného záujmu a tiež či zákonodarca prijal také opatrenia, ktorými by zabezpečil, aby takýto majetok nemohol byť podrobený konkurznému konaniu.“.*

V súvislosti s týmto rozhodnutím je potrebné poukázať na to, že na rozdiel od režimu využívania majetku vo verejnom záujme v zmysle čl. 20 ods. 2 ústavy<sup>2</sup>, kde už zákonodarca má právo definovať, ktorý majetok je možné využívať vo verejnom záujme<sup>3</sup>, tak v prípade režimu podľa čl. 20 ods. 4 sa verejný záujem určuje individuálne v samostatnom vyvlastňovacom konaní podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom a účinnom znení, ktorého výsledkom je individuálne rozhodnutie. Dôležitý je aj názor ústavného súdu, že aj samotné využívanie majetku pre potreby verejného záujmu je dôvodom na obmedzenie vlastníckeho práva. Ústavný súd tiež definoval, že ak verejný záujem „preváži“ individuálny záujem na výkone vlastníckeho práva ako základného práva, preváži potom aj ostatné individuálne ústavné práva, ak by hrozila kolízia s daným verejným záujmom.

Vo veci **PL. ÚS 17/00** ústavný súd rozhodoval o ústavnosti zákona, ktorým bolo obmedzené vlastnícke právo k pozemkom v záhradkárskych osadách v prospech užívateľov jednotlivých pozemkov v záhradkárskych osadách. Napadnutý zákon stanovoval, že k pozemkom v záhradkárskych osadách vzniká zo zákona nájomný vzťah medzi vlastníkom pozemku a jeho užívateľom. Vlastník mal zároveň veľmi obmedzené možnosti, ako sa k svojmu pozemku dostať. Ústavný súd v tomto rozhodnutí uviedol:

*„Druhý odsek čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru priznáva svojim zmluvným stranám právo prijímať zákony, ktorými môžu upraviť užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom. Povedané inými slovami, uvedené ustanovenie Dodatkového protokolu k Dohovoru umožňuje zákonodarnému orgánu každej zmluvnej strany prijať zákon, ktorým upraví spôsob využívania majetku jeho vlastníckymi, a to aj spôsobom odlišným od jeho doterajšieho užívania, ak to vyžaduje všeobecný záujem. Všeobecný záujem (general interest) je tým dôvodom, ktorý zákonodarný orgán oprávňuje na prijatie takejto právnej úpravy. Ako potvrdzuje judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Európsky súd“), takéto zákony zmluvných strán môžu upravovať nielen užívanie majetku priamo jeho vlastníckymi, ale aj inými osobami, ktorým vlastníci svoj majetok napríklad prenajali. V prípade Mellacher a iní Európsky súd uviedol: „legislatíve musí byť daná možnosť, aby prijala opatrenia, ktorými sa zasiahne do ďalšieho vykonávania predtým uzavretých zmlúv (v danom prípade nájomných zmlúv), aby sa dosiahol požadovaný cieľ“ (Mellacher a iní v. Austria, rozsudok z 19. decembra 1989, séria A, č. 169, ods. 51). V dôsledku zákonov, ktorými sa upravuje užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom, dochádza súčasne k obmedzeniu výkonu vlastníckeho práva jednotlivých vlastníkov v rozsahu a spôsobom, ktorý si vyžaduje verejný záujem. ... V uvedenom zmysle možno obmedzenie vlastníckeho práva považovať za logický dôsledok zákonov, ktorými zmluvné strany Dodatkového protokolu k Dohovoru upravujú užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom. Z uvedeného vyplýva, že samotné prijatie zákona, ktorým sa upravuje užívanie majetku, preto v zásade nemožno považovať za nesúladne s druhým odsekom čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, pokiaľ sú splnené aj ďalšie podmienky, t. j. preukázanie všeobecného záujmu na prijatí takéhoto zákona, ako aj spravodlivá rovnováha (fair balance) medzi požiadavkou verejného*

<sup>2</sup> Čl. 20 ods. 2 ústavy znie: „Zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike.“.

<sup>3</sup> Pozri napr. ustanovenie § 62 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v platnom znení, ktorého prvá veta znie: „Vlastníctvo štátu k pozemkom a vodným plochám v územiach s tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany je zakázané previesť na iné osoby.“.

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

....

Pokiaľ ide o podmienku všeobecného záujmu, ústavný súd už uviedol, že účelom inštitútu zákonného nájmu podľa § 3 ods. 1 až 5 zákona o záhradkových osadách je jednak zabezpečenie právnej istoty užívateľov pozemkov v zriadených záhradkových osadách, ako aj vytvorenie predpokladu na uskutočnenie jedného z konaní o pozemkových úpravách, ktorých cieľom je usporiadanie pozemkov a majetku za účelom ich optimálneho využívania a so zohľadnením požiadaviek ochrany a tvorby krajiny a životného prostredia. Takéto opatrenia (spojené aj s obmedzením, resp. zánikom vlastníckeho práva pôvodných vlastníkov) uznala za legitímne dôvody verejného záujmu aj *Komisia pre ľudské práva* napríklad v prípadoch *sťažností Erkner a Hofauer v. Rakúsko – sťažnosť č. 9616/81* (názor Komisie z 24. januára 1986, ods. 121-126), resp. *sťažnosti Poiss v. Rakúsko, sťažnosť č. 9816/82* (názor Komisie z 24. januára 1986, s. 119-120). Ako už bolo spomenuté, aj právna úprava týkajúca sa nájomníkov (ich ochrany) spadá pod pojem „verejný záujem“ v zmysle čl. 1 *Dodatkového protokolu k Dohovoru*. V dôsledku uvedeného *Národná rada Slovenskej republiky* režimom zákonného nájmu neprekročila rámec legitímnej úvahy pri definovaní a náplni termínu „verejný záujem“ podľa druhého odseku čl. 1 *Dodatkového protokolu k Dohovoru*. Analýza zákonného nájmu uskutočnená vyššie súčasne potvrdzuje, že tento tiež spĺňa požiadavky proporcionality a dočasnosti, takže sa ním nenarušuje rovnováha medzi všeobecným záujmom a ochranou individuálnych práv.

...

V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že verejný záujem, ktorý sa sleduje pozemkovými úpravami, je definovaný v § 1 ods. 1, § 2 zákona o pozemkových úpravách, resp. § 19 ods. 1 zákona o pôde, pričom tento je spoločný pre všetky druhy pozemkových úprav. Na tento verejný záujem je potom možné odkázať aj pri obmedzení (či dokonca zániku) vlastníckeho práva, ku ktorému dochádza (môže dôjsť) v jednotlivých konaniach o pozemkových úpravách proti vôli vlastníka. Na túto skutočnosť ostatne pamätá aj § 19 ods. 2 zákona o pôde, v súlade s ktorým pozemkový úrad rozhoduje o vykonaní pozemkových úprav a v súvislosti s tým o výmene alebo prechode vlastníckych práv, o určení hraníc pozemkov alebo o zriadení, prípadne zrušení vecného bremena k dotknutým pozemkom. Na základe uvedeného považuje ústavný súd za potrebné zdôrazniť, že samotný zákon o záhradkových osadách sa žiadnym spôsobom a v žiadnom rozsahu nedotkol takto zákonom definovaného verejného záujmu na pozemkových úpravách, nakoľko vo svojom § 7 a nasl. len bližšie upravuje jedno z konaní o pozemkových úpravách (ktoré spomína už § 29 ods. 1 zákona o pozemkových úpravách).

Hoci dôvody verejného záujmu treba v zmysle citovanej judikatúry Európskeho súdu považovať za legitímne na to, aby sa za vyvlastnený majetok nepriznala náhrada v plnej trhovej hodnote vyvlastneného majetku, na druhej strane je pravdou, že náhrada by mala byť stanovená vo výške rozumne zodpovedajúcej hodnote vyvlastňovaných vecí, ktorá by mala „rešpektovať spravodlivú rovnováhu medzi rôznymi záujmami prichádzajúcimi do úvahy a neklásť neprímeranú záťaž na sťažovateľov“

Ústavný súd v tejto súvislosti zoberal do úvahy, že pozemkovými úpravami (medzi ktoré patrí aj konanie podľa § 7 ods. 1 a nasl. zákona o záhradkových osadách) sa sleduje dosiahnutie verejného záujmu definovaného ako v § 19 ods. 1 zákona o pôde, tak aj v § 1 ods. 1 a § 2 zákona o pozemkových úpravách. Naplnenie tohoto verejného záujmu je aj dôvodom, pre ktorý je v konaní podľa zákona o

*záhradkových osadách možné rozhodnúť o prechode vlastníckeho práva z vlastníka pozemku v zriadenej záhradkovej osade na jeho doterajšieho užívateľa aj proti vôli samotného vlastníka.“*

Ústavný súd tu definoval, vychádzajúc z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, pomerne jasné podmienky, ktoré sa kladú na zákonodarcu, ak chce zákonom upraviť iné využívanie majetku v neprospech vlastníckeho práva, pričom jedna z podmienok je aj preukázanie verejného záujmu. Táto podmienka však nie je stanovená sama o sebe, ale v spojitosti s ostatnými podmienkami kladenými na legislatívu takéhoto typu. Ústavný súd ďalej uviedol, že zákonný nájom, nepredstavuje v daných súvislostiach neústavný zásah do základného práva vlastníť majetok.

V citovanom rozhodnutí je však uvedený aj príklad, kedy zásah zákonodarcu do vlastníckeho práva už protiústavným zásahom je. Ústavný súd uviedol:

*Ustanovenie § 17 ods. 3 zákona o záhradkových osadách však tento zákonný mechanizmus prechodu vlastníckeho práva „dopĺňa“ o nový dôvod vyvstávajúci vtedy, keď užívateľ pozemku v zriadenej záhradkovej osade (a súčasne účastník konania podľa § 7 ods. 1 zákona o záhradkových osadách) nezaplatil náhradu v peniazoch a hodnotu podielu. V takomto prípade okresný úrad vo svojom rozhodnutí o vykonaní projektu súčasne rozhodne, že „pozemok a podiel prechádzajú do vlastníctva Slovenskej republiky v správe Slovenského pozemkového fondu. Slovenský pozemkový fond nemôže tieto pozemky sám užívať, ale ich prenajíma užívateľovi“.*

*Je nepochybné, že aj v prípade upravenom v § 17 ods. 3 zákona o záhradkových osadách dochádza k prechodu vlastníckeho práva z jeho pôvodného vlastníka, avšak nie na jeho doterajšieho užívateľa (ako je tomu v prípade „normálneho“ priebehu konania o pozemkových úpravách), ale „do vlastníctva Slovenskej republiky v správe Slovenského pozemkového fondu“. Aj v tomto prípade by preto malo toto zákonné ustanovenie spĺňať podmienky čl. 20 ods. 4 ústavy, t. j. (a predovšetkým) k prechodu vlastníckeho práva by malo dôjsť vo verejnom záujme. Podľa právneho názoru ústavného súdu však za verejný záujem podľa čl. 20 ods. 4 ústavy **nemožno považovať nezaplatenie náhrady za pozemok podľa § 11 zákona o záhradkových osadách jeho doterajším užívateľom, nakoľko toto nespĺňa žiadne z kritérií verejného záujmu upravených ako v legislatíve, tak aj v doterajších rozhodnutiach ústavného súdu (PL. ÚS 33/95)**. Z uvedeného dôvodu bolo možné vyhovieť návrhu generálneho prokurátora a rozhodnúť o tom, že ustanovenie § 17 ods. 3 zákona o záhradkových osadách nie je v súlade s čl. 20 ods. 4 ústavy.*

*Uvedené dôvody sa v plnom rozsahu vzťahujú aj na nesúlad § 17 ods. 3 zákona o záhradkových osadách s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy. Prechod vlastníckeho práva spôsobom, ktorý upravuje citované ustanovenie, poškodzuje pôvodného vlastníka, ale aj užívateľa a súčasne zvyhodňuje štát pri nadobúdaní vlastníckeho práva bez akéhokoľvek prejavu verejného záujmu na takomto prechode. Takýto prechod nemožno považovať za také obmedzenie vlastníckeho práva, ktoré so zreteľom na účel zákona o záhradkových osadách ešte zachováva podstatu a zmysel tohto základného práva. Toto obmedzenie súčasne nesleduje účel zákona o záhradkových osadách, ktorý je vyjadrený v jeho § 1.“*

V rozhodnutí **PL. ÚS 26/00** posudzoval ústavný súd otázku ústavnosti zákona o vlastníctve bytov, konkrétne ústavnosť ustanovenia, ktoré zvyhodňovalo nájomcov bytov v porovnaní s inými subjektmi pri prípadnom predaji bytu zo strany vlastníka bytu a to jednak tým, že v zákone bola uložená povinnosť pre vlastníka odpredať byt nájomcovi, ak o to požiada, pričom zároveň zákon ustanovil maximálnu cenu bytu, za ktorú bolo možné ho predať nájomcovi v prípade, ak o to prejavil záujem. Ústavný súd posudzoval otázku, či je vo verejnom záujme takéto obmedzenie vlastníckeho práva vlastníkov bytov pri dispozícii s predmetom ich vlastníckeho práva. Ústavný súd v tomto rozhodnutí, okrem iného uviedol:

*„Podmienkou deklarácie alebo realizácie verejného záujmu je, aby takýto záujem upravil najmä zákon: „Nie je však nutné, aby záujmy, ktoré sú obsahom zákona, boli explicitne vyhlásené týmto*

zákonem za verejné záujmy, ale aby takýto záujem ako verejný záujem bolo možné odvodiť z cieľov a celkového zmyslu a podstaty zákona“ (PL. ÚS 36/95).

Verejný záujem o veciach vymedzenia vlastníckeho práva ustanovením maximálnej ceny pri odpredaji bytov nájomcom možno odvodiť zo zákona o vlastníctve bytov a z jeho noviel tak, že:

a) uložil povinnosť odpredať byty (v časovom horizonte ustanovenom zákonom), ak o to nájomcovia požiadajú, nielen primárnym majiteľom, ale aj majiteľom, ktorí takéto vlastníctvo (alebo jeho časť) nadobudli v procese veľkej privatizácie, pri likvidácii štátnych podnikov, v rámci konkurzu a vyrovnania, pri exekúcii a podobne, čiže aj subjektom podľa ustanovenia § 17 ods. 3 písm. d), e) a f) zákona o vlastníctve bytov;

b) regulovať výpočet ceny (§ 18, § 18a, § 18b) bytu treba vo vzťahu ku všetkým vlastníkom, to znamená na základe rovnakého zákonného obsahu vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a princípu rovnosti vyjadreného čl. 12 ods. 2 ústavy.

Ak štát reguluje ceny bytov, vyjadruje jednoznačne záujem na postavení širokej skupiny obyvateľov, ktorá do právneho vzťahu súvisiaceho s nájmom bytov vstúpila v rozhodujúcej miere ešte v čase neslobody.

**Verejný záujem na určení maximálnej ceny bytu a jeho príslušenstva zohľadňuje tak charakter nájomných bytov, sociálnu situáciu nájomcov, ako aj ochranu práv nájomcov nadobudnutých vo väčšine prípadov v inom, netrhovom prostredí.**

Opatrenie slúžiace na ustanovenie maximálnej ceny bytu a jeho príslušenstva možno považovať za určujúce pri dosiahnutí sledovaného cieľa, a to ochrany skupiny nájomníkov, ktorí nemôžu trhovo súťažiť o cenu bytu a jeho príslušenstva, čo by im neumožnila ich sociálna situácia.

Opatrenie, ktorým dochádza k zasahovaniu do práva na pokojné užívanie majetku, musí zachovávať požiadavku všeobecného záujmu spoločnosti a imperatívnu ochrany základných práv jednotlivca (Sporrong a Lönnroth v. Švédsko, 1982 a iné).

**Vzhľadom na šírku pojmu „verejný záujem“ pri konkrétnom rozhodnutí, ktoré zasahuje do majetku iných občanov, je potrebné vziať do úvahy otázku ekonomické a sociálne súvisiace s riešeným problémom. Aj Európsky súd pre ľudské práva považuje za normálne, že zákonodarca má veľkú voľnosť v realizácii hospodárskej a sociálnej politiky, rešpektuje spôsob, akým posúva imperatívny tohto záujmu, s výnimkou prípadov, kde úsudku zákonodarcu zjavne chýba rozumný základ (James a ďalší v. Spojené kráľovstvo, 1986).“**

Vo veľmi zaujímavom rozhodnutí **PL. ÚS 14/01** rozhodoval ústavný súd o tom, či je v súlade s ústavou vynechanie vlastníka pozemku z okruhu účastníkov kolaudačného konania, ak nie je zároveň stavebníkom. Ústavný súd rozhodol, že takýto stav nie je v súlade s ústavou, pričom okrem iného uviedol:

„Vynechanie vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, z účasti na kolaudačnom konaní nevyplýva z povahy veci, lebo kolaudačné konanie môže zmysluplne prebehnúť aj s jeho účasťou. **Snaha o urýchlenie konania jeho vynechaním môže byť motivovaná verejným záujmom na urýchlení začatia využívania hotových stavieb, ale tento nie je dostatočný na to, aby úplne zbavil vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, účasti na kolaudačnom konaní, ak jeho predmetom sú aj práva, oprávnenia a právom chránené záujmy takého vlastníka.** Vyplýva to okrem iného aj z čl. 6 a čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktoré zmluvné strany zaväzujú organizovať, bez ohľadu na potrebné náklady, ich právny a justičný systém takým spôsobom, aby ich súdy boli schopné zaručiť každému právo na rozhodnutie o občianskych právach alebo povinnostiach alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia v primeranej lehote (Vocaturu c. Taliansko, z 24. mája 1991, séria A č. 206-C). Z obdobnej premisy vychádza aj ústavný súd pri výklade a uplatnení čl. 48 ods. 2 ústavy vo veciach týkajúcich sa práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov.



Zníženie počtu účastníkov kolaudačného konania skutočne môže viesť k jeho zjednodušeniu a zrýchleniu, hlavne v prípadoch, keď sa stavba nachádza na pozemkoch viacerých vlastníkov, ktorí nie sú stavebníkmi. Zjednodušenie a zrýchlenie kolaudačného konania však nepredstavuje taký silný a významný dôvod, aby vyvážil obmedzenie práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy vlastníkov pozemkov, ktorí nie sú stavebníkmi.

**Ústavný súd sa zaoberal otázkou, či vôbec možno z dôvodu verejného záujmu nepriznať niekomu právo byť účastníkom konania, v ktorom sa môže rozhodovať aj o jeho právach. S výhradou extrémnych situácií živej pohromy, vojny etc., keď nie je možné uskutočniť "normálne" konanie, a iných prípadov vyžadujúcich skoro okamžitý zásah a konaní, kde by účasť subjektu zmarila dosiahnutie legitímneho účelu konania, na túto otázku treba odpovedať záporne.**

**Verejný záujem môže v konaní prevážiť nad vlastníckym právom, ale okrem extrémnych situácií nemôže odôvodniť to, aby sa niekomu odobrala možnosť priamo presadzovať svoje práva v konaní, v ktorom sa o nich rozhoduje.“**

Z uvedeného rozhodnutia vyplýva významná zásada, že pri rozhodovaní o verejnom záujme v bežných situáciách nesmie dôjsť k tomu, že toto rozhodovanie bude prebiehať s vylúčením toho, koho práv sa týka.

V rozhodovaní vo veci **PL. ÚS 15/06** rozhodoval ústavný súd o ústavnosti zákona, ktorým sa sprísnilo držanie a vlastníctvo strelných zbraní. V tomto rozhodnutí sa ústavný súd uviedol ďalšiu významnú zásadu, ktorá nie je možné porušiť ani z dôvodu aplikácie verejného záujmu. Konkrétne ústavný súd uviedol:

**„Žiadny verejný záujem nemôže ospravedlniť, že o právach fyzickej osoby alebo právnickej osoby rozhoduje orgán, s ktorým vôbec nepríde do kontaktu, je mu neznáme rozhodnutie tejto komisie, jej zloženie a spôsob konania pred ňou. Dôvodová správa k zákonu o strelných zbraniach k § 19 neuvádza zriadenie komisie ani nedeclaruje verejný záujem na jej činnosti a rozhodnutí. Konanie komisie samo osebe znamená neurčitú formuláciu, či osobe dáva záruky, že zbraň „nezneužije“, ktorá sama osebe sťažuje predvídateľnosť výsledku konania.“**

Vo veci **PL. ÚS 22/06** ústavný súd posudzoval stret dvoch verejných záujmov a to verejného záujmu na ochrane vlastníckeho práva s verejným záujmom na ochrane životného prostredia. Konkrétne ústavný súd posudzoval ústavnosť niektorých ustanovení zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v tom čase platnom znení. Ústavný súd k tomuto „konfliktu“ uviedol:

**„Význam slovného spojenia „zákonný obsah“ v čl. 20 ods. 1 ústavy treba interpretovať tak, že obsah vlastníckeho práva (a tým aj jeho medze) určí zákon. Týmto zákonom je primárne (ratione merita) Občiansky zákonník, osobitne jeho ustanovenie § 123, podľa ktorého vlastníč je v medziach zákona oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním. Zákonodarca pod slovami „v medziach zákona“ má nepochybne na mysli nielen Občiansky zákonník, ale aj iné všeobecne záväzné právne predpisy. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy musia v rámci stanovenia zákonného obsahu a medzí vlastníckeho práva (čl. 13 ods. 2 ústavy) rešpektovať ústavu.**

**Podľa čl. 20 ods. 3 ústavy vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.**

**Účelom úpravy čl. 20 ods. 3 tretej vety ústavy je vymedziť rozsah a obsah právneho postavenia vlastníka, podmieniť výkon vlastníckych práv povinnými ohľadmi, ktoré vlastníč musí brať na iné hodnoty verejného záujmu. Úprava čl. 20 ods. 3 ústavy je druhová, týka sa skupín vlastníkov. Právne účinky čl. 20 ods. 3 ústavy limitujúce právne postavenie vlastníka nastupujú so vznikom vlastníctva. Počas trvania vlastníckeho práva vlastníka nemožno od právnych účinkov úpravy čl. 20 ods. 3 ústavy**

*oslobodiť. Zákon ustanovujúci mieru poškodzovania chráneného záujmu nemusí byť prijatý, ale ak sa zákon prijme, nemožno vlastníka oslobodiť od povinnosti nepoškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie (a to ani zákonom). Vylúčenie bezohľadnej dispozície majetkom podľa čl. 20 ods. 3 ústavy nemožno stotožniť s nútenými obmedzeniami vlastníka podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. Tie predstavujú individuálny selektívny zásah do postavenia konkrétneho vlastníka. V rámci zákona, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, 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. 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. Na takýto zásah však nie je oprávnená národná rada zákonom, ale iný orgán, t. j. príslušný orgán štátnej správy formou individuálneho administratívneho aktu (rozhodnutia) (PL. ÚS 4/00). Článkom 20 ods. 3 ústavy sa naproti tomu ustanovuje ústavná požiadavka spravodlivej rovnováhy medzi rozsahom práv vlastníka vymedzovaných na základe čl. 20 ods. 1 ústavy a právami tretích osôb zaručených okrem iného aj v čl. 44 ods. 1 ústavy.*

*Výkon vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 3 ústavy je v záujme zachovania práv iných osôb limitovaný; ústavou určené medze vlastníckeho práva sa vzťahujú na taxatívne ustanovené hodnoty, ktoré podliehajú ochrane pri výkone vlastníckeho práva. Predmetom ochrany je:*

- a) ľudské zdravie,*
- b) príroda,*
- c) kultúrne pamiatky,*
- d) životné prostredie.*

*Každá z týchto hodnôt podlieha ochrane, ktorá nie je nadradená nad vlastnícke právo, lebo nie je absolútna. Chránené hodnoty vlastníka môže poškodzovať v rozsahu zákona, lebo výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať tieto hodnoty „nad mieru ustanovenú zákonom“.*

*Podľa čl. 44 ods. 3 ústavy nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky. Z hľadiska čl. 20 ods. 3 ústavy sa toto ustanovenie môže zdať nadbytočné, avšak ustanovenie čl. 44 ods. 3 má všeobecný význam. Nezakladá povinnosť iba vo vzťahu k výkonu vlastníckeho práva. Ustanovuje povinnosť neohrozovať a nepoškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky nad mieru ustanovenú zákonom pri výkone každého základného práva a slobody. Vo vzťahu k životnému prostrediu ústava formuláciou čl. 44 ods. 3 rozširuje jeho ochranu aj do sféry prevencie tým, že zakazuje nielen poškodzovať životné prostredie, ale zakazuje životné prostredie aj ohrozovať. Uvedené zákazy sú zároveň komplementárnym vyjadrením povinnosti chrániť a zveľad'ovať životné prostredie, ktorá je ustanovená v čl. 44 ods. 2 ústavy.“*

Ústavný súd tak uviedol, že z ústavy vyplýva istá hierarchia vzťahov medzi niektorými základnými právami (ktorých ochrana zároveň predstavuje verejný záujem). Ak by takáto hierarchia nebola nastolená, dochádzalo by k tomu, že absolútne a neobmedzené využívanie jedného z práv (vlastníckeho práva) by mohlo poprieť zmysel druhého (práva na priaznivé životné prostredie).

Ústavný súd zároveň jednoznačne vymedzil, že zákonné obmedzenie výkonu vlastníckeho práva z titulu ochrany životného prostredia nie je jeho nútením obmedzením, ale jeho súčasťou. Takýmto spôsobom je znemožnené bezohľadné využívanie vlastníckeho práva na úkor iných verejných záujmov vymenovaných v čl. 20 ods. 3 ústavy.<sup>4</sup> Nie je teda možné si takéto obmedzenie zamieňať s individuálnym obmedzením výkonu vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy.

<sup>4</sup> Čl. 20 ods. 3 Ústavy SR znie: „Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.“

Vo veci **PL. ÚS 23/06** sa ústavný súd zaoberal ústavnosťou ustanovenia zákona o elektronických komunikáciách, ktoré prikazovalo telefonickým operátorom, aby na vlastné náklady zabezpečili odpočúvanie telefonických hovorov v prípade podozrenia z trestnej činnosti a tieto odpočúvania následne poskytli orgánom činným v trestnom konaní. Ústavný súd rozhodol o protiústavnosti tohto ustanovenia v časti, ktoré prikazovalo telefonickým operátorom vykonávať túto činnosť na vlastné náklady. Ústavný súd posudzoval zásah do vlastníckeho práva telefónnych operátorov z dôvodu verejného záujmu na verejnom poriadku alebo bezpečnosti štátu. Išlo teda o stret týchto verejných záujmov s ústavným právom na pokojné užívanie majetku. Ústavný súd v tomto rozhodnutí vykonal tzv. test proporcionality, kde názorne na tomto konkrétnom príklade predviedol, ako postupuje a posudzuje opodstatnenosť zásahu do ústavného práva, ak je zásah vykonávaný v mene verejného záujmu. Ústavný súd uviedol:

*„Právo na ochranu majetku podľa ústavy možno teda vykladať obdobne ako čl. 1 dodatkového protokolu, ktorý je navrhovateľom priamo namietaný. Skutočnosť, že každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok a že nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva, nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút. Právo na pokojné užívanie majetku je teda evidentne obmedziteľným právom tak z hľadiska textu aj dogmatiky základných práv.*

12. *Vzhľadom na skutočnosť, že preskúvaná povinnosť je obmedzením práva vlastniť majetok, je metodicky nutné aplikovať test proporcionality ... Už bolo uvedené, že namietaná úprava spadá do rozsahu základného práva na ochranu majetku. ... Ďalej je princíp proporcionality klasicky založený na nasledujúcich troch krokoch. Prvým krokom je hľadisko vhodnosti (Geeignetheit), resp. dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect) a racionálnej väzby medzi právnou normou a cieľom (účelom) právnej úpravy. Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických–šetnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, sufficiently important objective). Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect).*

13. (1.1) *Obsahom prvého kroku je posudzovanie právnej normy z hľadiska možného naplnenia sledovaného účelu (čl. 13 ods. 4 druhá veta ústavy). Inými slovami, samoučelné, zbytočné obmedzenie základného práva je ústavne neprípustné. Zákonná norma musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil obmedzenie základného práva alebo slobody. Ak uvedená norma nie je spôsobilá dosiahnuť sledovaný účel, tak ide zo strany zákonodarcu o prejav svojvôle nezlučiteľný s princípom právneho štátu. Pretože účel preskúvanej normy nebýva obvykle explicitne stanovený, jeho identifikácia nie je jednoznačná. V predmetnej veci prichádza do úvahy v prvom rade verejný poriadok alebo bezpečnosť štátu–verejné statky, ktoré bývajú chránené za použitia zariadenia na odpočúvanie a zaznamenávanie prevádzky v sieťach. Zabezpečenie daného cieľa si, ako je všeobecne známe, vyžaduje aj možnosť odpočúvania štátnou mocou. Uvedený cieľ teda považuje ústavný súd za legitímny. (1.2) Obsahom druhej zložky prvého kroku je zisťovanie, či preskúvaná norma je racionálne previazaná s cieľom (rational connection test). Ústavný súd zisťuje, či bola právna norma vytvorená takým spôsobom, tak dôkladne, aby bola spôsobilá dosiahnuť identifikovaný cieľ. V preskúvanej veci je táto zložka menej jednoznačná, pretože orgány štátnej moci majú odpočúvanie k dispozícii bez ohľadu na spôsob úhrady zariadenia. Nie je známa okolnosť, podľa ktorej by napríklad operátori radšej platili pokuty za ne-súčinnosť, než by zabezpečili zariadenie. Taktiež povinnosť na vlastné náklady vykonávať odpočúvanie nie je súčasťou obchodného či spoločenského rizika operátorov a neprináša im žiadne dobrá. Táto skutočnosť oslabuje racionálnosť zákonného obmedzenia a jeho cieľa. Ak zákonodarca v rozpore s obvyklým poňatím daňových nákladov umelo zákonom priznáva preneseným nákladom status odpísateľných výdavkov, priznáva tým nepreviazanosť týchto nákladov s predmetom podnikania operátorov. Len s istou rezervovanosťou teda možno konštatovať, že právna norma je racionálne previazaná s legitímnym cieľom a preto je nutné prejsť k ďalšiemu kroku testu.*

14. (2) Test nevyhnutnosti má preveriť, či zákonné obmedzenie danej preskumávanej úrovne je naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nie je k dispozícii menej obmedzujúci, menej invazívny prostriedok. Myšlienka testu spočíva v tom, že právna norma nemá obmedzovať základné právo alebo slobodu viac než je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa alebo inak, že právna norma má dosahovať cieľ najmenej ľudskoprávne drastickým spôsobom. V predmetnej veci je evidentne k dispozícii miernejší prostriedok, a to (vyššia) úhrada vzniknutých nákladov štátom. Drastickosť preskumávanej normy však nespočíva len v existencii miernejšieho postihu, ale aj v absencii predvídateľnosti prenesených nákladov.

15. Ústavný súd vykonal daný test kontextuálne. Nevníma bez ďalšieho iba skutočnosť, že náklady hradené štátom sú pochopiteľne menším, resp. nulovým zásahom, ale aj to, že dané náklady by mali byť hradené štátom z toho dôvodu, že **zabezpečenie bezpečnosti je klasickou úlohou štátu očakávanou od daňových poplatníkov**. Aj samotný Trestný poriadok vychádza zo zásady, že náklady trestného konania znáša štát. Podľa § 3 ods. 1 Trestného poriadku štátne orgány, vyššie územné celky, obce a iné právnické osoby a fyzické osoby sú povinné poskytnúť súčinnosť orgánom činným v trestnom konaní a súdu pri plnení ich úloh, ktoré súvisia s trestným konaním. Iným právnickým osobám a fyzickým osobám preukázané vecné náklady s týmto spojené hradí štát, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak. ...

16. Z rýdzo ekonomického pohľadu by mohol byť prenos nákladov, tak ako je upravený v preskumávanej norme efektívnejší, pretože operátori sú nútení zabezpečiť zariadenie čo najlacnejšie. Tento predpoklad však nesmie byť dôvodom na iný záver, zvlášť, ak existujú legislatívne spôsoby (porov. ČR a Rakúsko po rozhodnutí Ústavného súdneho dvora) ako eliminovať eventuálne sklony operátorov k požadovaniu neprimeraných platieb. Pri skúmaní kritéria nevyhnutnosti je osožné vziať do úvahy, či menej invazívny prostriedok nemôže v konečnom dôsledku paradoxne znamenať intenzívnejší zásah do subjektívnych práv tretích osôb. Ak by sme predpokladali vyššie náklady variantov úhrady nákladu štátom a tie by sme chceli interpretovať ako veľmi špecifický zásah do ekonomickej slobody daňových poplatníkov, tak v tomto prípade ide o tak nepatrný súvis so sférou práv nekonkretizovateľných osôb, že nie je v žiadnom prípade spôsobilý vyvážiť zreteľný, a nie nepatrný zásah do majetkovej sféry operátorov.

17. Ústavný súd aplikoval test nevyhnutnosti s vedomím, že takmer v každom prípade obmedzenia základných práv a slobôd je predstaviteľné menej obmedzujúce riešenie. Striktná aplikácia testu nevyhnutnosti by mohla demokraticky neprípustným spôsobom zúžiť priestor parlamentu pre realizáciu jeho politik. Ústavný súd teda berie do úvahy aj istý priestor na uváženie parlamentu nezabúdajúc však na minimalizáciu zásahov do základných práv a slobôd. Napriek tomu však v predmetnej veci ústavný súd konštatuje, že dotknutá právna norma nie je nevyhnutná. Vychádzal pritom z postavenia základného práva na pokojné užívanie majetku ako klasického práva a zo špecifik ochrany základných práv a slobôd v tranzitívnej krajine. Uložená povinnosť vzhľadom na finančné náklady a povahu povinnosti presahuje intenzitu, ktorú je korektné žiadať od súkromného telefonického operátora (porov. rozhodnutie Rakúskeho ústavného súdneho dvora 16.808). Ústavný súd považuje intenzitu povinnosti za neprimerane zaťažujúcu aj s vedomím skutočnosti, že niektorí operátori mohli byť pred začatím podnikania uzrozumení s danou povinnosťou a s vedomím, že aj súkromné subjekty majú napomáhať presadzovaniu trestnej spravodlivosti (porov. rozhodnutie Kanadského najvyššieho súdu).

Ak by sa právna norma ukázala ako vhodná a zároveň nevyhnutná, musel by napokon ústavný súd vyvažovať, či má v danom prípade prevážiť samotné právo na pokojné užívanie majetku alebo verejný statok bezpečnosti. K tomuto kroku však už nie je zmysluplné pristupovať.

18. V predmetnej veci možno aplikovať test proporcionality aj z odlišnej perspektívy. Ako bolo uvedené v bode 1.1 testu, ako cieľ právnej úpravy pripadá do úvahy v prvom rade verejný poriadok alebo bezpečnosť štátu. Ústavný súd však vzal do úvahy aj iný cieľ. Domnieva sa, že cieľ možno poňať aj užšie. **V oboch koncepciách, operátormi–či štátom hradenými nákladmi na zariadenia nie je**

*žiadnym spôsobom ohrozené samotné odpočívanie, a teda verejný poriadok alebo bezpečnosť štátu. Cieľom právnej úpravy v užšom slova zmysle je teda samotné prenesenie nákladov na súkromné subjekty. Ústavný súd teda musí posúdiť, či je takýto presun legitímnym cieľom zásahu do práva na pokojné užívanie majetku. Štát hradí svoje výdaje z daňových a obdobných príjmov. Na tento príjem má priamu „licenciu“ v čl. 59 ods. 2 ústavy. Jedným z atribútov právneho štátu je, až na zákonné výnimky, zákaz svojpomoci (okrem výnimiek, napr. nutná obrana). Z toho vyplýva, že občania sa vzdali násilia ako spôsobu riešenia konfliktov a odovzdali monopol, avšak legálneho, násilia štátu. Za túto ochranu pred neprávom v režime zákazu svojpomoci platia štátu dane. Z uvedeného vyplýva neústavnosť predmetnej úpravy, v ktorej štát mocenským spôsobom, zákonom, arbitrárne prenáša na súkromné subjekty náklady na zabezpečenie základnej funkcie, za ktorú vyberá dane. ...“.*

Vo veľmi významnom rozhodnutí, týkajúcom sa vymedzenia verejného záujmu vo vzťahu k vyvlastňovaniu vo veci **PL. ÚS 19/09**, kde ústavný súd rozhodol o neústavnosti niektorých ustanovení zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá, je vo vzťahu k posudzovaniu verejného záujmu okrem iného uvedené, že:

*„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 expropriačný 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 vyplývať, 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 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.*

...

*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.“*

Ústavný súd veľmi jasne pomenoval ako má prebiehať rozhodovanie o tom, či konkrétna činnosť, v konkrétnom území za konkrétnych okolností a v konkrétnom čase bude, alebo nebude mať charakter činnosti vykonávanej vo verejnom záujme. Musí sa tak udiť v správnom konaní, pričom skutočnosť, že ide o verejný záujem musí byť v odôvodnení rozhodnutia jednoznačne a jasne pomenovaná a odôvodnená. Zároveň ústavný súd potvrdil, už uvedený princíp, že rozhodovanie o verejnom záujme sa nesmie diať bez účasti tých osôb, ktorých práv sa to môže týkať.

Vo veci **PL. ÚS 111/2011** ústavný súd posudzoval ústavnosť zákona, ktorý stanovil všeobecnú exekučnú imunitu štátu. V tomto rozhodnutí ústavný súd v jednom zo svojich záverov uviedol, že:

*„Verejný záujem na zachovaní určenia majetku štátu na plnenie jedinečných a nezastupiteľných verejných úloh štátu je nespochybniteľný, ústavne neudržateľným sa však stáva vo chvíli, keď charakter a spôsob jeho normatívneho ukotvenia obmedzuje základné práva fyzických osôb alebo právnických osôb vystupujúcich v právnych vzťahoch so štátom do tej miery, že tieto základné práva a slobody nemožno primerane užívať, takže sa stávajú iluzórnymi.“*

Toto rozhodnutie tak predstavuje základné medze uplatňovania verejného záujmu – nie je možné ani z dôvodu verejného záujmu spôsobiť do výkonu základných práv taký zásah, ktorý by spôsobil nemožnosť ich uplatňovania (ak to samozrejme, samotná ústava nepredvída, ako v prípade zásahu do výkonu vlastníckeho práva).

### III. Rozhodovacie činnosť Najvyššieho súdu SR.

Aj Najvyšší súd sa otázkami týkajúcimi sa verejného záujmu zaoberal vo viacerých svojich rozhodnutiach. Vybrané rozhodnutia sa týkajú procesu povoľovania nepovolenej stavby v procese dodatočného povoľovania podľa stavebného zákona, stretu verejného záujmu so základným právom na podnikanie. V prípade rozhodnutí Najvyššieho súdu boli špeciálne vybrané tie rozhodnutia, ktoré sa týkajú verejného záujmu na ochrane životného prostredia. Do tejto časti je na záver zaradené aj jedno zaujímavé rozhodnutie Krajského súdu v Žiline.

V rozhodnutí sp.zn. **6 Sžo 395/2009** sa najvyšší súd pomerne rozsiahlo vyslovil k pojmu verejný záujem a k spôsobu jeho posudzovania v konaní o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon). V tomto konaní sa stavebný úrad výslovne musí zaoberať otázkou verejného záujmu, lebo základnou podmienkou dodatočného povolenia „čiernej“ stavby je jej súlad s verejným záujmom<sup>5</sup>.

Najvyšší súd SR v tomto rozhodnutí uviedol: „*Verejný záujem je pojem neurčitý. Stavebný zákon ani žiaden iný zákon neobsahuje jeho legálnu definíciu. I keď ním všeobecne možno chápať záujem prospešný väčšiemu počtu osôb a nie iba jedincovi, nemožno ho chápať ako bezpodmienečný záujem obce. Nie je možné v mene verejného záujmu ohrozovať zdravie osôb, či životné prostredie. V danom prípade sa však z postupu správnych orgánov skôr javí, že vydaním predmetných správnych rozhodnutí boli naplnené práve súkromné záujmy. V tejto súvislosti sa verejným záujmom rozumejú záujmy chránené osobitnými zákonmi, všeobecne záväznými vyhláškami, nariadeniami, záväznými časťami slovenských technických noriem a pod.. Posúdenie súladu s nimi vykonáva príslušný prvostupňový orgán štátnej správy. Musí posúdiť najmä súlad s platnou územnoplánovacou dokumentáciou z hľadiska súladu s funkčným využitím, určené záväzné limity a regulatívy, ktoré vykonáva obec. Rozsah požadovaných dokladov nie je taxatívne vymedzený, ale stavebný úrad pri ich určení vychádza predovšetkým z ustanovenia § 126 stavebného zákona, ktoré sa týka ochrany zložiek životného prostredia a iných osobitných záujmov podľa toho, o aký druh stavby ide, na aký účel sa má stavba užívať, ktoré záujmy budú stavbou dotknuté, kde je stavba umiestnená, či sú v predmetnom území vyhlásené ochranné pásma, a pod.*

*Pri stavbách postavených bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním je stavebný úrad povinný vždy najskôr skúmať, či takúto stavbu nemožno dodatočne povoliť. Vyhodnocuje pritom jej vplyv na životné prostredie, súlad s platnou územnoplánovacou dokumentáciou, resp. s funkčným využitím územia, so všeobecnými technickými požiadavkami vymedzenými príslušnými právnymi predpismi a technickými normami, pričom prihliadne na stanoviská a vyjadrenia dotknutých orgánov, a napokon skúma aj vlastnícke vzťahy k pozemku, na ktorom je stavba umiestnená. Pokiaľ zistí súlad s verejnými záujmami, stavbu môže dodatočne povoliť, pričom vo výroku o dodatočnom povolení zároveň vysloví súhlas s užívaním stavby na daný účel.*

*Tým, že prvostupňový správny orgán v danom prípade preniesol dôkazné bremeno preukázania súladu existujúcich stavieb s verejnými záujmami na seba, porušil tak nielen procesný postup predpísaný stavebným zákonom, ale zároveň upustil od požadovania preukázania uvedeného súladu existencie stavieb s verejným záujmom, čím opätovne porušil zákon. Vo svojom odôvodnení len skonštatoval, že „zrealizovaná stavba v rozsahu uvedenom vo výroku predmetného rozhodnutia, nie je v rozpore s verejnými záujmami a jej realizáciou neboli porušené práva a právom chránené záujmy účastníkov konania, čo bolo dôvodom dodatočného povolenia stavby a zmeny v užívaní stavby.“ Takéto odôvodnenie nie je v súlade s ustanovením § 46 správneho poriadku v spojení s § 140 stavebného zákona, ktoré zakotvuje zásadu zákonnosti a zásadu materiálnej pravdy. Správny orgán je viazaný*

<sup>5</sup> § 88a ods. 1 stavebného zákona znie: „Ak stavebný úrad zistí, že stavba bola postavená bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, začne z vlastného podnetu konanie a vyzve vlastníka stavby, aby v určenej lehote predložil doklady o tom, že dodatočné povolenie nie je v rozpore s verejnými záujmami chránenými týmto zákonom, najmä s cieľmi a zámermi územného plánovania, a osobitnými predpismi. Ak bola stavba začatá bez právoplatného stavebného povolenia, ktoré už bolo vydané, stavebný úrad posúdi súlad stavby s verejnými záujmami na základe záväzných stanovísk podľa § 140b a podkladov predložených v stavebnom konaní.“

*zásadou zákonnosti (§ 3 ods. 1 správneho poriadku), v intenciách ktorej je povinný v konaní a pri rozhodovaní zachovať procesné predpisy ako aj predpisy hmotnoprávne. Musí postupovať v konaní tak, a aby zabezpečoval ochranu práv osôb súčasne vyžadoval plnenie ich povinností v nadväznosti ochranu záujmov štátu a spoločnosti. Ide o na presadzovanie cieľov hmotnoprávnej úpravy v konkrétnej veci.“.*

Najvyšší súd pomerne inštruktážne objasnil, ako má v tomto konkrétnom konaní postupovať stavebný úrad pri skúmaní toho, či je dodatočne povoľovaná stavba v súlade s verejným záujmom. Z posledného citovaného odseku je zároveň zjavné, že stavebný úrad musí svoje úvahy rozviesť v odôvodnení rozhodnutia a musí tak urobiť presvedčivým spôsobom, aby nebolo pochyb o tom, že skutočne postupoval v súlade so zákonnými ustanoveniami.

Obdobne aj vo veci sp.zn. **5 Sžp 28/2011** sa Najvyšší súd SR vyjadroval ku konaniu podľa § 88a stavebného zákona a posudzovaniu verejného záujmu v tomto konkrétnom prípade, pričom vyslovil obdobné závery, ako v predchádzajúcom prípade.

Najvyšší súd sa vyjadril, že: *„Zákonodarca v právnej norme ustanovenej v § 88a stavebného zákona upravuje jednak postup vlastníka nepovolenej stavby a jeho povinnosti a jednak postup stavebného úradu pri nepovolených stavbách. Z odsekov 1 a 2 vyplýva, že dôkazné bremeno preukázať, že ďalšia existencia nepovolenej stavby alebo stavby uskutočňovanej v rozpore so stavebným povolením nie je v rozpore s verejnými záujmami, spočíva na vlastníkovi stavby, keďže sa dopustil porušenia zákona. Vlastník stavby na základe výzvy stavebného úradu si sám a na vlastné náklady musí zaobstarat' všetky potrebné doklady, t. j. rozhodnutia, stanoviská a vyjadrenia dotknutých orgánov štátnej správy a obce. Verejným záujmom sa v tejto súvislosti rozumejú záujmy chránené osobitnými zákonmi, všeobecne záväznými vyhláškami, nariadeniami, záväznými časťami slovenských technických noriem a pod.. Posúdenie súladu s nimi vykonáva stavebný úrad ako príslušný prvostupňový orgán štátnej správy. Musí posúdiť najmä súlad s platnou územnoplánovacou dokumentáciou z hľadiska súladu s funkčným využitím, určené záväzné limity a regulatívy, ktoré vykonáva obec. Rozsah požadovaných dokladov nie je taxatívne vymedzený, ale stavebný úrad pri ich určení vychádza predovšetkým z ustanovenia § 126 stavebného zákona, ktoré sa týka ochrany zložiek životného prostredia a iných osobitných záujmov podľa toho, o aký druh stavby ide, na aký účel sa má stavba užívať, ktoré záujmy budú stavbou dotknuté, kde je stavba umiestnená, či sú v predmetnom území vyhlásené ochranné pásma, a pod..*

*Vlastník nepovolenej stavby na základe výzvy stavebného úradu si sám a na vlastné náklady musí zaobstarat' všetky potrebné doklady z hľadiska preukázania súladu s verejným záujmom, t. j. rozhodnutia, stanoviská a vyjadrenia dotknutých orgánov, správcov sieti a technického vybavenia územia, ako aj obce ako samosprávneho orgánu, potrebné pre posúdenie súladu stavby s verejnými záujmami. Rozsah požadovaných dokladov vychádza najmä z § 126 stavebného zákona, ktorý sa týka ochrany zložiek životného prostredia a iných osobitných záujmov podľa toho o aký druh stavby ide. Posúdenie súladu nepovolenej stavby s verejnými záujmami podľa predložených podkladov je vo výlučnej pôsobnosti stavebného úradu v súčinnosti s dotknutými orgánmi, a to v konaní o dodatočnom povolení stavby, resp. o odstránení stavby.*

*K námietke žalobcu ohľadom posúdenia postupu žalovaného výlučne z hľadiska úzko formulovaného verejného záujmu, ktorým bol podľa názoru žalobcu porušený právny záväzok Slovenskej republiky, zakotvený v Dohovore o ochrane ľudských práv a slobôd v znení protokolu č. 3, 5, 8 – právo na spravodlivý proces, v dôsledku čoho trpí konanie na krajskom súde inou vadou, ktorá mohla mať za následok nesprávne rozhodnutie vo veci, treba uviesť, že nie je možné dospieť k záveru o súlade stavby s verejnými záujmami chránenými stavebným zákonom, ak je stavba v rozpore s platnou územnoplánovacou dokumentáciou, čo nesporne vyplýva z vyššie citovaného zákonného ustanovenia § 88a ods. 1 stavebného zákona, ktoré jednoznačne a bez akýchkoľvek pochybností umožňuje dodatočne povoliť len takú stavbu, ktorá nie je v rozpore s územným plánom. Podľa najvyššieho súdu nie je pri tejto žalobcovej námietke ani celkom namieste, ak sa ochrany ľudských práv dovoláva niekto, kto vedome porušil zákon a svojim konaním ho porušuje aj naďalej.“.*



Úplne jednoznačný je záver (vychádzajúci zo zákonného znenia) vyslovený Najvyšším súdom v tomto prípade, že v žiadnom prípade nie je možné uviesť, že stavba postavená v rozpore s územným plánom obce, nie je zároveň rozpore s verejným záujmom.

Vo veci sp.zn. **1 Sža 2/2009** posudzoval Najvyšší súd SR pojem verejný záujem vo vzťahu k súkromnému záujmu, konkrétne v konaní o udelení povolenia k pobytu pre občana iného štátu za účelom podnikania na území Slovenska, pričom riešil stret verejného záujmu o regulácii vstupu cudzincov na územie SR so súkromným záujmom transformovaným do podoby základného práva na slobodnú voľbu povolania a práva podnikat' na území SR.

V tomto rozhodnutí Najvyšší súd uviedol, že: *„Bez náležitého posúdenia uvedených kritérií, na ktoré má žalovaný prihliadať pri posudzovaní žiadosti žalobkyne o povolenie k jeho prechodnému bydlisku za účelom podnikania, sa preto javí názor žalovaného, ktorý si osvojil aj krajský súd, že udelenie povolenia na prechodný pobyt nie je vo verejnom záujme, za predčasný, pričom podľa odvolacieho súdu je potrebné, aby v ďalšom konaní bolo zohľadnené nielen hľadisko verejného záujmu, ale aj súkromné hľadisko žalobkyne tak, aby v prípade, že žalovaný uprednostní záujem verejný pred záujmom súkromným, bolo zrejmé, akými úvahami sa pri vyhodnotení týchto dvoch hľadísk spravoval a ako vyhodnotil ostatné kritéria posudzovanej žiadosti žalobkyne v zmysle ustanovenia § 26 ods. 1 písm. a/ zákon o pobyte cudzincov. **Zákon o pobyte cudzincov (v ustanovení § 26 ods. 2 písm. h/) nedefinuje pojem verejný záujem. Jedná sa o pojem, ktorý platná právna úprava výslovne obsahovo nevymedzuje, napriek tomu sa najmä v oblasti správneho práva pomerne často používa. Verejný záujem je opakom tzv. súkromného záujmu a z povahy veci je možné odvodiť, že ide o taký záujem, ktorý by bolo možné označiť za všeobecne či verejne prospešný, ktorého nositelia sú síce bližšie neurčení, ale aspoň rámcovo determinovateľní, a to okruhom či spoločenstvom osôb, ako tzv. verejnosť. Tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi, pričom verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako i poslaním a úlohami orgánov verejnej moci.***

*V tejto súvislosti je potrebné v ďalšom konaní zväziť, či stanovisko mesta k podnikateľskej činnosti cudzinca je dostatočným podkladom pre rozhodnutie správneho orgánu o žiadosti cudzinca o udelenie povolenia na prechodný pobyt na území SR za účelom podnikania a či spĺňa atribúty požadovaného kritéria hodnotenia verejného záujmu, vyhodnotenie ktorého zákonodarca zveril do pôsobnosti správneho orgánu, ktorý o udelení povolenia k pobytu cudzinca rozhoduje.*

*Preto v ďalšom konaní sa žalovaný musí vysporiadať vzhľadom na uplatnenú námietku žalobkyne s otázkou, či došlo k stretu dvoch základných práv a slobôd, na jednej strane práva žalobkyne na slobodnú voľbu povolania a právo podnikat' na území SR, ktoré je však podmienené povolením k pobytu na území SR, ktorého sa žalobkyňa domáha a na druhej strane práva štátu na zásah do tohto práva, resp. jeho oprávnenie regulovať vstup (pobyt) cudzincov na území SR z dôvodu ochrany verejného záujmu. Pokiaľ teda správny orgán dospeje k záveru, že došlo k stretu záujmu súkromného so záujmom verejným, musí vo svojom rozhodnutí v prípade, že uprednostní záujem verejný, náležite odôvodniť, prečo došlo k jeho uprednostneniu, tak, aby bolo možné jednoznačne z obsahu rozhodnutia správneho orgánu posúdiť, či odopretím udelenia povolenia k jeho pobytu na území SR za účelom podnikania, nebolo neprimerane obmedzené, resp. odňaté právo žalobkyne (cudzince) podnikat' na území SR, a to v kontexte s čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd, ktorého pôsobnosť sa na žalobkyňu vzťahuje.“*

Okrem pokusu o definovanie pojmu verejný záujem, poukázal Najvyšší súd aj v tejto veci na to, že základom na posúdenie toho, ako sa o pojme verejný záujem rozhoduje aj v prípade jeho stretu s nejakým súkromným záujmom je kvalitné a dostatočné odôvodnenia rozhodnutia, v ktorom sa tento stret na úrovni štátnej správy rieši.

Vo veci sp.zn **3 Sžp 2/2008** riešil Najvyšší súd stret dvoch verejných záujmov – ochrany životného prostredia s ochranou vlastníckeho práva, z ktorých obe majú svoje vyjadrenie vo forme konkrétnych ústavných práv.

Najvyšší súd v tomto rozhodnutí uviedol: „S prihliadnutím na čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky a § 17 ods. 1 zák. č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí pre Najvyšší súd vyplýva záver, že verejný záujem na ochrane životného prostredia ako základného predpokladu existencie ľudskej bytosti je mimoriadny a preto právny poriadok Slovenskej republiky mu venuje zvýšenú pozornosť a v prípade stretu tohto verejného záujmu s výkonom niektorých práv jednotlivcom je na základe uvedeného prípustné výkon týchto práv obmedziť. Toto je najmä evidentné v prípade stretu verejného záujmu na ochrane životného prostredia a súkromných práv, ktorým je napríklad vlastnícke právo, ktorého obsah (čl. 20) a zvýšená ochrana v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 2 veta druhá) sú zakotvené priamo v Ústave Slovenskej republiky. Potom je celkom prirodzené, že zákonodarca prostredníctvom ust. § 4 ods. 1 zák. č. 543/2002 Z.z. zakotvil všeobecnú prevenčnú povinnosť nielen štátu ale aj jednotlivcom, aby vzhľadom na zachovanie zdravého životného prostredia prispôsobili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho zložiek, a ďalej v špeciálnych ustanoveniach, ktorým je napríklad § 61 ods. 1 veta prvá zák. č. 543/2002 Z.z. ako aj ust. § 3 ods. 1 písm. c/ zákona č. 220/2004 Z.z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy túto prevenčnú povinnosť bližšie rozviedol pre podmienky výkonu vlastníckeho práva alebo užívania poľnohospodárskej pôdy.

Za týchto okolností už potom samotné rozoranie trávnych porastov na dotknutých pozemkoch, ktoré boli na základe viacerých na sebe nezávislých odborných vyjadrení označené ako významná časť biotopu drozda fúzatého a sokola červenonohého, a súčasne boli označené ako územie mimoriadneho významu pre ich existenciu, je nutné vyhodnotiť ako konanie jednotlivca proti verejnému záujmu obsiahnutom v cit. ustanoveniach zák. č. 543/2002 Z.z. Činnosť žalobcu však mala závažnejšie následky, lebo rozoráním dotknutých pozemkov nielenže poškodil biotop, ale vysiatím kukurice úplne znemožnil chráneným živočíchom existenciu v tejto lokalite. Pritom vo vzťahu k postaveniu žalobcu ako odborníka na poľnohospodársku výrobu (podľa § 3 ods. 1 písm. c/ zák. č. 220/2004 Z.z. sa mu pripisuje zvýšená znalosť ekosystémov) je neprípustná jeho argumentácia, že ako laická osoba v oblasti ochrany prírody a krajiny nemohol vedieť, že svojim konaním je spôsobilý poškodiť biotop drozda a sokola.

Najvyšší súd zdôrazňuje, že pri svojom posudzovaní závažnosti zisteného skutkového stavu vychádzal z predmetu zák. č. 543/2002 Z.z., ktorý je vo forme verejného záujmu na sektorovej ochrane životného prostredia vyjadrený v jeho ust. § 1 ods. 1 nasledovne – tento zákon upravuje pôsobnosť orgánov štátnej správy a obcí, ako aj práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb pri ochrane prírody a krajiny s cieľom prispieť k zachovaniu rozmanitosti podmienok a foriem života na Zemi, utvárať podmienky na trvalé udržiavanie, obnovovanie a racionálne využívanie prírodných zdrojov, záchranu prírodného dedičstva, charakteristického vzhľadu krajiny a na dosiahnutie a udržanie ekologickej stability. Preto nie je možné za tejto situácie na úmyselné rozoranie trávneho porastu, jeho následné neobnovenie v ďalšom roku a naopak spojené so zasiatím kukurice siatej nazerať ako na konanie pochopiteľné z ekonomického hľadiska avšak z hľadiska ekologického unáhlené, ale vždy je nutné ho kvalifikovať ako spoločensky nežiaduce. Potom ani názor krajského súdu o vhodnosti symbolickej pokuty na tomto mieste nemá opodstatnenie, lebo správny orgán má v zmysle § 91 ods. 1 zák. č. 543/2002 Z.z. pri určovaní výšky pokuty za iný správny delikt prihliadať na jeho spoločenskú závažnosť. Ako kritériá zákon následne ponúka spôsob jeho spáchania (správne bolo v napadnutom rozhodnutí poukázané na nielen vedomé poškodenie ale následne aj zničenie dotknutej časti biotopu chránených živočíchov, čo je veľmi závažným porušením zákona) a na jeho následky vrátane vzniknutej ujmy (správne bolo v napadnutom rozhodnutí kvalifikovaná nepriaznivá zmena pre výskyt chránených živočíchov v dotknutej lokalite vo vzťahu ku komunitárnym záväzkom vyplývajúcim z agendy Natura 2000 pre Slovenskú republiku) a na okolnosti, za ktorých bol spáchaný (žalobca bol viackrát oficiálnou cestou upozornený na nežiaduce následky a dopady jeho poľnohospodárskej výroby na biotop v tejto lokalite). K týmto kritériám sa však krajský súd pred tým, ako pôvodnú výšku pokuty 500 000,-- Sk (a podľa mienky Najvyššieho súdu uloženú správnym orgánom v opodstatnenej výške vzhľadom k jej maximálnej výške 1 milióna Sk) znížil na sumu 50 000,-- Sk, opomenul vyjadriť.“

Pri posudzovaní stretu dvoch verejných záujmov – ochrany životného prostredia a nerušeného využívania vlastníckeho práva za situácie, keď tým druhým došlo k poškodeniu životného prostredia

postupom odporujúcim zákonu sa Najvyšší súd jednoznačne priklonil k tomu, že využívaním vlastníctva nemôže dôjsť k nezákonnému poškodeniu životného prostredia, pričom zdôraznil najmä preventívnu funkciu ochrany životného prostredia.

V rozhodnutí sp.zn. **5 Sžp 10/2009** zrušil Najvyšší súd SR vydané územné rozhodnutie podľa stavebného zákona z dôvodu, že jeho vydaniu nepredchádzalo vydanie súhlasu na výrub drevín, ktoré sa na danom pozemku nachádzali<sup>6</sup>. Rovnako ako v predchádzajúcom prípade, aj v tomto prípade Najvyšší súd riešil stret výkonu vlastníckeho práva a verejným záujmom na ochrane životného prostredia.

*„S prihliadnutím na čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky a § 17 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí pre Najvyšší súd vyplýva záver, že verejný záujem na ochrane životného prostredia ako základného predpokladu existencie ľudskej bytosti je mimoriadny a preto právny poriadok Slovenskej republiky jej venuje zvýšenú pozornosť a na základe uvedeného je prípustné výkon niektorých práv jednotlivca obmedziť. Najmä toto je markantné v prípade stretu verejného záujmu na ochrane životného prostredia a súkromných práv, ktorým je napríklad vlastnícke právo, ktorých obsah (pre vlastníctvo je to čl. 20) a zvýšená ochrana v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 2 veta druhá) sú zakotvené priamo v Ústave Slovenskej republiky. Pritom k obsahu vlastníckeho práva k pozemkom jednoznačne prislúcha právo na realizáciu stavby.*

*Potom je celkom prirodzené, že zákonodarca prostredníctvom ust. § 4 ods. 1 zák. č. 543/2002 Z.z. zakotvil všeobecnú prevenčnú povinnosť nielen štátu ale aj jednotlivcov, aby vzhľadom na zachovanie zdravého životného prostredia prispôsobili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho, pre existenciu jednotlivca nenahradiateľných zložiek, a ďalej v špeciálnych ustanoveniach, ktorým je napríklad § 9 ods. 1 a 2 zák. č. 543/2002 Z.z. ako aj ust. § 39a Stavebného zákona, túto prevenčnú povinnosť bližšie rozviedol pre podmienky výkonu vlastníckeho práva v územnom plánovaní.*

*Podľa § 4 ods. 1 zák. č. 543/2002 Z.z. každý je pri vykonávaní činnosti, ktorou môže ohroziť, poškodiť alebo zničiť rastliny alebo živočíchy, alebo ich biotopy, povinný postupovať tak, aby nedochádzalo k ich zbytočnému úhynu alebo k poškodzovaniu a ničeniu. Najvyšší súd zdôrazňuje, že pri svojom posudzovaní závažnosti zisteného skutkového stavu vychádzal z predmetu zák. č. 543/2002 Z.z., ktorý je vo forme verejného záujmu na sektorovej ochrane životného prostredia vyjadrený v jeho ust. § 1 ods. 1 nasledovne - tento zákon upravuje pôsobnosť orgánov štátnej správy a obcí, ako aj práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb pri ochrane prírody a krajiny s cieľom prispieť k zachovaniu rozmanitosti podmienok a foriem života na Zemi, utvárať podmienky na trvalé udržiavanie, obnovovanie a racionálne využívanie prírodných zdrojov, záchranu prírodného dedičstva, charakteristického vzhľadu krajiny a na dosiahnutie a udržanie ekologickej stability.*

*Potom Najvyšší súd nemôže akceptovať právnu situáciu, kedy s vedomím, že na dotknutom území, kde sa v čase rozhodovania nachádzajú rastúce stromy a kríky, stavebný úrad rozhodne o umiestnení stavby, tzn. že za tejto situácie nie je možné vylúčiť budúci stav, kedy určitá plocha bude zastavaná stavbou, v dôsledku čoho budú musieť byť logicky zlikvidované, resp. odstránené všetky prekážky dotknuté vrátane tam existujúcich porastov (a to aj v budúcnosti) touto stavbou. Z tohto dôvodu je potom irelevantné tvrdenie, že toto rozhodnutie ešte nezakladá právo na uskutočnenie stavby.“*

V rozhodnutí sp.zn. **5Sžp/41/2009** posudzoval Najvyšší súd právo občianskeho združenia byť účastníkom konania podľa zákona o ochrane prírody a krajiny v ktorom sa rozhodovalo o zásahu do prírody. Najvyšší súd v tomto rozhodnutí uviedol, že: *„Pokiaľ hovoríme o životnom prostredí, potom máme na mysli všetko, čo na Zemi obklopuje človeka a najmä po stránke biologickej stability*

---

<sup>6</sup> Vyplýva to z ustanovenia § 103 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z.z. platí, že „Orgán štátnej správy, ktorý vedie konanie o veci, ktorou môžu byť dotknuté záujmy ochrany prírody a krajiny, môže o veci rozhodnúť najskôr po tom, ako mu bolo doručené rozhodnutie orgánu ochrany prírody o vydaní alebo nevydaní súhlasu alebo povolení alebo nepovolení výnimky zo zákazu, odborné stanovisko alebo vyjadrenie, ak sa podľa tohto zákona vyžadujú. Ak orgán ochrany prírody nevydá vyjadrenie podľa § 9 ods. 1 písm. m) v lehote podľa osobitného predpisu, predpokladá sa, že súhlasí.“

ovplyvňuje prirodzené podmienky života spolu s existenciou rozmanitých druhov organizmov. Je nepochybné, že predovšetkým pod pojmom životné prostredie je nutné mať na pamäti jeho zložkovú definíciu (§ 2 zák. č. 17/1992 Zb.), tzn. že zložkami životného prostredia sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy. Samotný citovaný zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí bol zákonodarcom prijatý pri zdôraznení práva na priaznivé životné prostredie ako jedného zo základných práv človeka. Avšak, ak hovoríme o životnom prostredí, nehovoríme o podmienkach, ktoré robia život jednotlivca alebo spoločnosti znesiteľnejším, lepším alebo technicky komfortnejším, ale hovoríme o neopakovateľnom a nenahraditeľnom stave, bez ktorého by život jednotlivca nebol možný takmer alebo vôbec.

Potom na právo na priaznivé životné prostredie nie je možné nazerať ako na typické subjektívne právo jednotlivca, ktorého sa môže človek v rámci svojej právnej subjektivity dovolávať a na jeho základe si niečo, tzn. samotné životné prostredie nárokovať, prisvojovať alebo požadovať. Vzhľadom na bezprostrednú odozvu dopadu negatívnych ľudských činností na životné prostredie ako celok, ktoré neakceptuje ani štátnu suverenitu, ani hranice štátov ani normatívne zákazy a príkazy – je to trvalé benefícium, resp. trvalý kolektívny záujem, ktorý, najmä vo vzťahu k občanom v zmysle právno-filozofickej teórie spoločenskej zmluvy z konca 18. storočia priamo zatažuje štát - v prenesenom zmysle obdobne ako právo na život bez vojnového nebezpečenstva alebo životu nebezpečných chorôb, a ktoré musí existovať bez toho, aby jednotlivec chcel, mohol alebo s jeho existenciou spojenú vôľu právne prejaviť mal,

- lebo bez jeho existencie už svoju vôľu neprejaví,

- lebo bez jeho existencie nie je možné blahobyť ľudstva dosiahnuť vôbec a zabezpečenie základných ľudských práv vrátane ústavou garantovaného práva na život je nemysliteľné.

Vzhľadom na prirodzenú vzájomnú závislosť človeka a ostatných organizmov nachádzajúcich sa v prírode, a to najmä v krajine, a s uvedením si povinnosť vyvažovať právo človeka pretvárať prírodu v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja, Najvyšší súd nemôže prehliadnuť základné smerovanie Z. jednotlivcov združených za účelom naplnenia svojho základného práva na priaznivé životné prostredie. Tým, že toto právo žalobca dal za základ existencie svojho združenia a v tomto konaní od neho odvodzuje svoje postavenie účastníka, naplnil žalobca podľa Najvyššieho súdu záver vyslovený v hore citovanom ústavnom náleze č. k. II. ÚS 197/2010-52. Za tohto stavu by potom v prejednávanej veci bolo v rozpore s ústavným imperatívom „každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie“ (článok 44 ods. 2 ústavy) brániť hore uvedenému združeniu v ich výslovne prejavenej snahe, aby prostredníctvom legálne dostupných mechanizmov vnútroštátnej právnej ochrany, medzi ktoré nepochybne patrí aj súdny prieskum rozhodnutí správnych orgánov týkajúcich sa životného prostredia, naplňovalo svoj cieľ.“.

Najvyšší súd veľmi obsiahlo definoval a vymedzil verejný záujem na ochrane životného prostredia a spojil s ním výkon práva na priaznivé životné prostredie v podobe účasti v konaniach, kde sa o zásahoch do životného prostredia rozhoduje.

Aj v rozhodnutí sp.zn. **5 Sžp 103/2009** sa Najvyšší súd SR zaoberal otázkou účasti osôb v konaniach, kde sa rozhoduje o životnom prostredí, pričom v účasti takýchto osôb vidí potrebné vyváženie súkromných (komerčných) záujmov, ktoré často sledujú subjekty, ktoré sa naopak usilujú získať povolenie na zásah do prírody. Subjekty, ktoré vstupujú do týchto konaní z dôvodu, že chcú takto životné prostredie chrániť, chránia, podľa názoru Najvyššieho súdu zároveň aj verejný záujem a vyvažujú záujem súkromný. Najvyšší súd v tomto rozhodnutí uviedol: „Hore uvedené ustanovenia nepodporujú záver, že účastníkom konania o povolenie výrubu drevín by mal byť iba subjekt, ktorí sa snaží s uprednostnením súkromného záujmu, napríklad z komerčných dôvodov, tento súhlas dosiahnuť. Naopak dôkladná ochrana prírody a krajiny si vyžaduje nie pasívny (napríklad formou uloženia povinnosti dodatočnej výsadby drevín) ale aktívny prístup osôb v tomto konaní (najmä formou kontradiktórnosti samotného správneho konania), tzn. zabezpečením vstupu osoby do konania, ktorá pred súkromným uprednostní verejný záujem na ochrane prírody a krajiny.“.

Krajský súd v Žiline v rozhodnutí sp.zn. **21S/95/2011 KSZA** posudzoval otázku stretu verejného záujmu na ochrane prírody a jej nerušenom vývoji v územiach chránených na základe zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny s verejným záujmom na hospodárskom využívaní lesov a ich ochrane pred podkôrným hmyzom. Pri posudzovaní tejto otázky sa Krajský súd v Žiline oprel o právnu zásadu „Lex specialis derogat legi generali“.

*„Vo vzťahu k námietke žalobcu, že správny orgán nerešpektoval ust. § 23 ods. 5 Zákona o lesoch (zákon č. 326/2005 Z.z.), podľa ktorého obhospodarovateľ lesa je povinný v záujme ochrany lesa prednostne vykonať náhodnú ťažbu tak, aby nedošlo k vývinu, k šíreniu a premnoženiu škodcov. V prípade chránených území s 5. stupňom ochrany táto povinnosť platí len po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia orgánov štátnej správy, ochrany prírody a krajiny o povolení výnimky. Vo vzťahu k zákonu o lesoch a vo vzťahu k ochrane prírody je potrebné poukázať na to, že Zákon o ochrane prírody a krajiny č. 543/2002 Z.z. je vo vzťahu k ochrane prírody a krajiny, do ktorej jednoznačne patria aj lesy, je zákonom osobitným k Zákonu o lesoch č. 326/2005 Z.z. a preto bolo potrebné v danom prípade zo strany orgánu ochrany prírody v prípade zistení činnosti žalobcu postupovať podľa Zákona o ochrane prírody a krajiny č. 543/2002 Z.z.“.*

Ako vyplýva z rozhodnutia, v prípade stretu uvedených dvoch verejných záujmov je ich potenciálna kolízia riešená priamo v zákone.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ako vyplýva u ustanovenia § 1 ods. 2 zákona o ochrane prírody „Ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na ochranu zložiek životného prostredia osobitné predpisy.“.

## IV. Vybrané rozhodnutia Ústavného súdu ČR.

V tejto časti sú vybrané niektoré zaujímavé rozhodnutia Ústavného súdu ČR, ktoré dopĺňajú analýzu o niektoré ním zadané princípy, keďže riešil aj ústavnosť zákonov, ktoré priamo zadefinovali konkrétne stavby vykonávané vo verejnom záujme.

V náleze **I. ÚS 198/95** zo dňa 28. marca 1996 posudzoval český ústavný súd naplnenie podmienky verejného záujmu vo veci vyvlastnenia súkromného pozemku z dôvodu výstavby parkoviska. V tomto rozhodnutí Ústavný súd ČR, okrem iného, uviedol:

*„V této souvislosti je nutno vycházet zejména z článku 11 odst. 4 Listiny, který stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Rovněž tak článek 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod stanoví, že každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. V konkrétním případě se však soud dostatečně nevyřadil s otázkou, zda lze využívání stavby, zčásti jako parkoviště v letních měsících a zčásti jako autobazar (viz čl. 58 p.v. spisu č.j. 4 C 343/93-69), považovat za veřejný zájem. Pokud jde o zřízení autobazaru, je nepochybné, že se jedná o soukromý podnikatelský zájem jeho provozovatele. Ohledně využívání části stavby jako parkoviště však obecný soud sám vůbec nezjišťoval, k jakému účelu bylo parkoviště budováno. V tomto směru Ústavní soud doplnil řízení a vyžádal si spis Městského úřadu v Č. S., č.j. Výst 1761/95/Ha. Podle důvodové zprávy Okresního národního výboru v Náchodě, odboru obchodu a cestovního ruchu, ze dne 24. 6. 1987, pro jednání rady ONV v Náchodě - které mělo být konáno dne 16. 7. 1987 - šlo o provedení asfaltbetonového povrchu parkoviště před rekreačním střediskem Rozkoš Č. S. Provedením této stavby se omezí prašnost povrchu, hlavně v letní sezoně při suchém počasí. Zlepší se tím charakter životního prostředí. Také vybudováním sociálního zařízení na parkovišti se zlepší provozní podmínky v přilehlé restauraci. Z této argumentace je patrné, že šlo o stavbu ke zlepšení podmínek provozu rekreačního zařízení Rozkoš Č. S., takže obecný soud by měl zvážit, zda jde v tomto případě o veřejný zájem či nikoli. Nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem "veřejný zájem" je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Otázkou obecného zájmu se zabývá např. F. A. Hayek v publikaci "Právo, zákonodárství a svoboda", II. díl, (vydala ACADEMIA Praha 1991), na straně 14. Autor uvádí, že "často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin." Je proto nutné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu.*

*Jestliže se obecné soudy v napadených rozhodnutích zabývaly pouze účelovým hlediskem, aniž by zkoumaly, zda jsou dány podmínky pro nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, lze dovodit, že nejednaly v souladu s článkem 11 odst. 4 Listiny, kterého se stěžovatelka dovolává. Tento článek - jak již bylo uvedeno - stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen na základě zákona, za náhradu a ve veřejném zájmu. Zatím co první dvě podmínky splněny byly, dodržení třetí podmínky je pochybné, neboť její existence není dostatečně a přesvědčivě prokázána. Pochybnost v tomto směru vzbuzuje již sama skutečnost, že na pozemku je zřízen těž autobazar (tedy čistě komerční instituce); bez významu zřejmě není ani otázka, v jakém rozsahu slouží pozemek stěžovatelky jako autobazar a v jakém rozsahu jako asfaltované parkoviště, byť - jak již Ústavní soud uvedl - ani parkoviště nemusí být vždy stavbou, která byla zřízena ve veřejném zájmu. Tím se zejména krajský soud náležitě nezabýval a v podstatě odkázal na odůvodnění rozsudku okresního soudu a akcentoval zejména ekonomickou nevhodnost odstranění stavby, což je podle názoru Ústavního soudu z hlediska posouzení veřejného zájmu samo o sobě jako důvod nepostačující. Nelze přehlédnout ani to, že stavební povolení bylo vydáno bez*

souhlasu vlastníků, takže sám původ celého dalšího správního řízení byl protiprávní a vlastníky pozemku diskriminující.“

V náleze je velmi inštruktážne vysvetlené, akým spôsobom by sa mali príslušné štátne orgány vysporiadať s pojmom „verejný záujem“, stanovuje dokonca istú mieru toho, kedy už o verejný záujem v žiadnom prípade nemôže ísť (ak ide o komerčnú aktivitu na súkromné účely). Z nálezu tiež nepochybne vyplýva nutnosť zobrať do úvahy všetky okolnosti, pri posudzovaní toho, či skutočne ide o verejný záujem, alebo nie. Dôležité je tiež konštatovanie, že nie každý kolektívny záujem je možné automaticky brať ako verejný záujem.

V náleze **PL. ÚS 24/04** zo dňa 28. 6. 2005 posudzoval český ústavný súd otázku ústavnosti zákonného ustanovenia, ktorým bola konkrétna stavba (vodná cesta a priehrady na Labe) prehlásená ako stavba vo verejnom záujme. Ústavný súd označil toto ustanovenie za protiústavné. Išlo o ustanovenie v znení *"Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebeň) včetně plavebního kanálu Vraňany - Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu."*

Ústavný súd v tomto rozhodnutí uviedol:

*„Napadené ustanovení je protiústavní, protože jím došlo k porušení principu dělby moci zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Tím, že Parlament v zákoně označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné.*

...

*Ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě stanoví, že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu. Nepochybně tedy upravuje jedinečný případ, a schází mu tak podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se proto nejedná o právní předpis, ale napadené ustanovení je de facto individuálním právním aktem (srov. V. Knapp, Teorie práva, Praha, 1995, str. 149 - 150). Ústavnímu soudu náleží posoudit, zda tato skutečnost zakládá protiústavnost napadeného ustanovení.*

....

*Je nicméně zjevné, že napadené ustanovení sleduje ulehčení rozvoje a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty. **Prokázání veřejného zájmu je přitom nezbytné v případě vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva** podle čl. 11 odst. 4 Listiny a na ně navazujícího ustanovení § 108 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na původní znění napadeného ustanovení je rovněž dále vhodné citovat ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů: "Výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda."*

....

*Napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě tedy vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní.*

*Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.*

...

*Z napadeného ustanovení zákona nelze zjistit, z jakých důvodů zákonodárce přiznal rozvoji a modernizaci konkrétně vymezené vodní cesty status veřejného zájmu, zda zjišťoval případné protichůdné zájmy a jak se s jejich existencí vyrovnal. Je ostatně zřejmé, že tyto okolnosti ani zjistit nelze, neboť zákonodárský proces není vybaven prostředky pro posuzování individuálních případů se všemi jejich souvislostmi a důsledky.*

...

*Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárské do moci výkonné, ale bylo jím omezeno rovněž právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, budou sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu bude vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu "veřejný zájem" v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního); to však napadená právní úprava de facto vylučuje.*

Český ústavní soud v tomto rozhodnutí pomenúva niektoré základné princípy, ako pristupovať k pojmu verejný záujem v súvislosti s možnosťou vyvlastnenia, pre ktoré predstavuje jednu z ústavných podmienok. Vymedzenie konkrétneho verejného zájmu si nemôže uzurpovať zákonodárna moc, pretože toto vymedzenie prináleží výkonnej moci v individuálnom správnom konaní. Avšak ani toto konanie nesmie byť svojvoľné, ale musí sa v odôvodnení vysporiadať s tým, prečo je v daných súvislostiach konkrétny záujem pomenovaný ako záujem verejný, musí sa vyrovnávať s inými protichodnými záujmami, musí pomenovať čo všetko vzal pri svojom rozhodovaní do úvahy a prečo atp. V tejto súvislosti je veľmi podstatné aj to, že v prípade aj je verejný záujem, v zmysle ktorého sa konkrétna stavba bude realizovať, definovaný priamo v zákone, dochádza aj k (z hľadiska ústavy) neprípustnému obmedzeniu súdneho prieskumu daného rozhodnutia.

V rozhodnutí **PL. ÚS 24/08** zo dňa 17. 3. 2009 rozhodoval ústavný súd ČR v obdobnej veci (zákonom bolo dané, že vzletová dráha pre letisko v Prahe je stavba vykonaná vo verejnom záujme). Ústavný súd sa v plnej miere odvolal na vyššie uvedené rozhodnutie Pl. ÚS 24/04 a predmetný zákon označil ako protiústavný. V plnej miere sa odvolal aj na tam uvedenú argumentáciu. Je teda možné uviesť, že názory Ústavného súdu ČR sa v tomto smere dajú pokladať za ustálené.

Ústavný súd ČR sa v tomto rozhodnutí vyjadril aj k tomu, že zrušený zákon obsahoval odlišné procesné inštitúty v porovnaní so všeobecnou úpravou uvedenou v správnom poriadku, pričom deklarovaným dôvodom na prijatie odlišnej úpravy bol verejný záujem na urýchlení výstavby predmetnej stavby. Ústavný súd sa vyjadril nasledovne: „*Pokud měl zákonodárce na mysli jako důvod pro odlišnou regulaci shora zkoumaného jedinečného případu veřejný zájem na urychlení realizace předmětné stavby prostřednictvím zkrácení správního řízení, stejně by mohlo být argumentováno ve vztahu k jiné stavbě, včetně "běžných" dopravních staveb, tedy i stejného druhu (letišť) či jiných staveb veřejné infrastruktury, kde by bylo ale postupováno podle obecných předpisů. I v takových případech by bylo možné v rámci konkrétního řízení shledat veřejný zájem na jejich realizaci, pročez by mohl být v důsledku deklarován zájem na urychlení jejich realizace. Nadto platí shora uvedený závěr o protiústavnosti deklarování veřejného zájmu napadeným zákonem regulované stavby, ten může být ústavně souladně zjišťován až ve správním řízení, čehož logickým důsledkem je, že nelze akceptovat ani veřejný zájem na urychlení realizace tohoto veřejného zájmu (srov. důvodovou zprávu: "To znamená, že nejen samotná výstavba VPD je ve veřejném zájmu, ale ve veřejném zájmu je i značné urychlení její realizace.")*“.



## V. Princípy posudzovania verejného záujmu definované Európskym súdom pre ľudské práva.

Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre zakotvil viaceré princípy, ako pristupovať k pojmu verejný záujem a ako ho posudzovať vo vzťahu k využívaniu vlastníctva, ak má na jeho základe dôjsť k zásahu do vlastníckeho práva. Vo viacerých svojich rozhodnutiach definoval, že legitímny zásah do práva pokojne užívať svoj majetok v zmysle čl. 1 dodatkového protokolu obsahuje tri pravidlá. Prvé pravidlo ustanovené v prvej vete prvého odseku má všeobecnú povahu a formuluje princíp pokojného užívania majetku; druhé pravidlo obsiahnuté v druhej vete prvého odseku zahŕňa zbavenie majetku a podmieňuje ho istými podmienkami; tretie pravidlo uvedené v druhom odseku uznáva, že zmluvné štáty sú oprávnené okrem iných vecí upravovať užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom. Tieto tri pravidlá však nie sú „rôzne“ v zmysle, že by navzájom nesúviseli. Druhé a tretie pravidlo sa týka osobitných prípadov zásahu do práva na pokojné užívanie majetku. Tieto pravidlá by mali byť konštruované z hľadiska všeobecného princípu uvedeného v prvom pravidle<sup>8</sup>. Tieto princípy boli po prvýkrát definované v prípade *Sporrong a Lonnroth* proti Švédsku Séria A, č. 52, s. 26, § 61 (obdobne boli následne uvedené v napr. v prípadoch *James a ostatní* proti Spojenému kráľovstvu, 21. február 1986, § 37, séria A, č. 98; *Bývalý grécky kráľ* a *ostatní* proti Grécku, č. 25701/94, 23. november 2000, § 50, *Hutten-Czapska* proti Poľsku (Veľká komora) č. 35014/97, § 157).

V prípade *Sporrong a Lonnroth* je uvedený aj ďalší princíp, ako posudzovať pojem verejný záujem, ak sa dostáva do konfliktu s právom na pokojné využívanie majetku. Ide o požiadavku naplnenia tzv. spravodlivej rovnováhy medzi všeobecným záujmom v prospech spoločnosti a ochrany individuálnych práv jednotlivca (*Sporrong a Lonnroth*, § 69)<sup>9</sup>. Obdobne aj v prípade *James a ostatní* proti Spojenému kráľovstvu bola táto požiadavka definovaná a to ako úloha zistiť rozumnú mieru proporcionality, medzi použitými prostriedkami a zamýšľaným zámerom. (*James a ostatní* proti Spojenému kráľovstvu, § 50)<sup>10</sup>.

Obdobne aj v prípade *Allan Jacobsson* proti Švédsku, 25. október 1989, séria A, č. 163, § 55) Európsky súd pre ľudské práva definoval, že medzi verejným záujmom a právom na využívanie majetku musí existovať rovnováha. Zároveň však priznal veľkú mieru voľnosti vnútroštátnym orgánom, pri určovaní toho, aké prostriedky sa použijú pre naplnenie účelu verejného záujmu spoločnosti: „*Podľa druhého odseku čl. 1 Protokolu č. 1 sú zmluvné strany o. i. oprávnené kontrolovať užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom prijímaním takých zákonov, ktoré na tento účel považujú za nevyhnutné. Nakoľko aj toto ustanovenie treba vykladať vo svetle všeobecnej zásady uvedenej v prvom odseku čl. 1, musí pri jeho prijímaní existovať rozumný vzťah primeranosti (proporcionality) medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sa ich prijatím sledoval. Pri udržiavaní takto požadovanej rovnováhy medzi všeobecným záujmom komunity a požiadavkami ochrany individuálnych práv však vnútroštátne orgány disponujú širokou možnosťou úvahy*“.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> *The first rule, which is of a general nature, enounces the principle of peaceful enjoyment of property; it is set out in the first sentence of the first paragraph. The second rule covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; it appears in the second sentence of the same paragraph. The third rule recognises that the States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose; it is contained in the second paragraph.*

<sup>9</sup> „*For the purposes of the latter provision, the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights...*“.

<sup>10</sup> *Not only must a measure depriving a person of his property pursue, on the facts as well as in principle, a legitimate aim "in the public interest", but there must also be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised...*

<sup>11</sup> *Under the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1), the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose. However, as this provision is to be construed in the light of the general principle enunciated in the first sentence of the first paragraph, there must exist a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised (see, as the most recent authority, the above-mentioned *Tre Traktörer AB* judgment, Series A no. 159, p. 23, para. 59). In striking the fair balance thereby required between the general interest of the community and*

V už uvedenom rozsudku James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že súčasťou pojmu verejného záujmu môžu byť aj opatrenia sociálnej a ekonomickej povahy, ktoré navyše môžu znamenať, že „spravodlivá rovnováha“ medzi individuálnym záujmom na pokojné užívanie a majetku a verejným záujmom nebude úplne v rovnováhe. „Legitímne ciele verejného záujmu, ktoré sa prejavujú v opatreniach ekonomickej reformy alebo opatreniach určených na dosiahnutie väčšej sociálnej spravodlivosti, môžu mať za následok, že odškodnenie bude nižšie ako plná trhovú hodnotu veci“. (James a iní proti Spojenému Kráľovstvu § 54).

V tom istom rozsudku Európsky súd pre ľudské práva zároveň vyslovil, že miera voľnosti štátov pri určovaní verejného záujmu je výrazne autonómna: „Pojem verejný záujem je nevyhnutne rozsiahly ... Súd považuje za prirodzené, že rámec voľnej úvahy ponechaný zákonodarcovi pri uskutočňovaní sociálnej a hospodárskej politiky by mal byť dostatočne široký, preto Súd bude rešpektovať zákonodarcu v jeho predstave, čo je verejný záujem, ledaže by jeho úsudku zjavne chýbal rozumný základ. Inými slovami, Európsky súd pre ľudské práva nemôže nahrádzať posudzovanie tejto otázky vnútroštátnymi orgánmi, ktorých činnosť je ohraničená len už uvedenými tromi princípmi vyplývajúcimi z čl. 1 ods. 1 dodatkového Protokolu, avšak inak je ponechaná na ich úvahu.“ (James a iní proti Spojenému Kráľovstvu, § 46)<sup>12</sup>.

V už uvedenom rozsudku Hutten-Czapska proti Poľsku Európsky súd pre ľudské práva zhrnul, ako sa požiadavky na „spravodlivú rovnováhu“ medzi individuálnym záujmom na pokojné užívanie a majetku a verejným záujmom preniesli do vymedzenia zásahu, ktorý je v súlade s týmito požiadavkami. „Zásah do vlastníckeho práva musí nielen sledovať „legitímny cieľ“ vo „všeobecnom záujme“ (na základe skutkových okolností, ako aj v zásade), ale medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sa má dosiahnuť prostredníctvom akýchkoľvek opatrení uplatňovaných štátom vrátane opatrení navrhnutých na úpravu užívania majetku jednotlivca, musí navyše existovať primeraný vzťah proporcionality. Táto požiadavka je vyjadrená pojmom „spravodlivá rovnováha“, ktorá musí byť dosiahnutá medzi potrebami všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkami ochrany základných práv jednotlivca. Záujem na dosiahnutí tejto rovnováhy sa odráža v štruktúre čl. 1 dodatkového protokolu ako celku. ESLP preto musí v každom prípade týkajúcom sa údajného porušenia uvedeného článku overiť, či dotknutá osoba musela z dôvodu štátneho zásahu znášať neprimerané a nadmerné bremeno (pozri James and Others, už uvedený, § 50; Mellacher and Others, už uvedený, § 48; a Spadea and Scalabrino v. Italy, 28. september 1995, § 33, séria A, č. 315-B).“<sup>1314</sup>

---

the requirements of the protection of the individual's fundamental rights, the authorities enjoy a wide margin of appreciation (see the AGOSI judgment of 24 October 1986, Series A no. 108, p. 18, para. 52).

<sup>12</sup> Furthermore, the notion of "public interest" is necessarily extensive. In particular, as the Commission noted, the decision to enact laws expropriating property will commonly involve consideration of political, economic and social issues on which opinions within a democratic society may reasonably differ widely. The Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature's judgment as to what is "in the public interest" unless that judgment be manifestly without reasonable foundation. In other words, although the Court cannot substitute its own assessment for that of the national authorities, it is bound to review the contested measures under Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) and, in so doing, to make an inquiry into the facts with reference to which the national authorities acted.

<sup>13</sup> **Chyba! Len hlavný dokument.** Not only must an interference with the right of property pursue, on the facts as well as in principle, a "legitimate aim" in the "general interest", but there must also be a reasonable relation of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised by any measures applied by the State, including measures designed to control the use of the individual's property. That requirement is expressed by the notion of a "fair balance" that must be struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights.

The concern to achieve this balance is reflected in the structure of Article 1 of Protocol No. 1 as a whole. In each case involving an alleged violation of that Article the Court must therefore ascertain whether by reason of the State's interference the person concerned had to bear a disproportionate and excessive burden (see James and Others, cited above, § 50; Mellacher and Others, cited above, § 48; and Spadea and Scalabrino v. Italy, 28 September 1995, § 33, Series A no. 315-B).

<sup>14</sup> Preklad použitý z internetovej stránky Ústavného súdu SR [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk), v časti Analytické prehľady rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva za rok 2012, Rozsudok Komory z 12. júna 2012 vo veci: Lindheim a ďalší proti Nórsku sťažnosť č. 13221/08 a č. 2139/10. Analytický prehľad spracovala JUDr. Helena Kravcová.

## VI. Závery a zistenia.

Z citovaných rozhodnutí je možno vyvodit' viacero zovšeobecňujúcich záverov a zistení.

**1.** Štátne orgány majú pomerne široké pole úvahy, v rámci ktorej sa môže pohybovať pri určovaní konkrétneho verejného záujmu<sup>15</sup>. Verejný záujem je možné vo všeobecnej rovine vymedziť v zákone<sup>16</sup> (PL. ÚS 17/00), čo však nie je nevyhnutné, ak je možné verejný záujem vyvodit' aj z cieľa, resp. z účelu zákonnej normy (PL. ÚS 36/95). Niektoré verejné záujmy je možné dovodiť priamo z ústavy<sup>17</sup> (PL. ÚS 11/96). Ani zákon však nemôže ako verejný záujem ustanoviť taký záujem, ktorý z rozumných hľadísk verejným záujmom byť nemôže (PL. ÚS 17/07); ústavný súd to posudzuje tzv. testom proporcionality, kde posudzuje právnu normu z hľadiska možného naplnenia sledovaného účelu, zisťovanie, následne posudzuje či preskúmaná norma je racionálne previazaná s cieľom právnej normy. Následne je vykonaný tzv. test nevyhnutnosti v ktorom sa má preveriť, či zákonné obmedzenie danej preskúmanej úrovne je naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nie je k dispozícii menej obmedzujúci prostriedok, pričom je však braný do úvahy berie aj istý priestor na uváženie parlamentu. Posledný krok spočíva vo „vážení“, či má v konkrétnom prípade prevážiť samotné individuálne právo alebo záujem na verejnom statku (PL. ÚS 23/06).

**2.** V každom individuálnom prípade je potrebné skúmať, či skutočne ide o definovaný verejný záujem (PL. ÚS 19/09). V zmysle ústavy náleží toto skúmanie orgánom výkonnej moci a nie moci zákonodarnej<sup>18</sup>. Toto skúmanie musí teda prebiehať v správnom konaní a musí byť o ňom rozhodnuté individuálnym správnym rozhodnutím (PL. ÚS 19/09). Ak sa v konaní zároveň z dôvodu verejného záujmu rozhoduje o obmedzení práv jednotlivca, tento musí mať možnosť svoje práva v konaní hájiť ako účastník tohto konania (PL. ÚS 14/01); zároveň musí byť jasné a jednoznačné, ktorý štátny orgán je príslušný na rozhodnutie (PL. ÚS 15/06).

**3.** Ak existuje nejaký verejný záujem, tak aj využívanie majetku v súlade s týmto záujmom sa deje vo verejnom záujme. Využívanie majetku pre potreby verejného záujmu je dôvodom na obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj tých ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by takýto majetok prestal slúžiť (buď úplne alebo čiastočne) potrebám verejného záujmu. Ak je verejný záujem ústavným dôvodom pre obmedzenie jedného zo základných práv v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nie je už možné, aby nad ním už prevládol iný individuálny záujem predstavovaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd. Verejný záujem na využívaní majetku nemôže na jednej strane slúžiť ako dôvod na obmedzenie základného práva vlastníť majetok, avšak a súčasne byť podriadený ďalším základným právam alebo slobodám (PL. ÚS 11/96). Ani využívaním majetku pre účely verejného záujmu však nesmie dôjsť k tomu, že tieto individuálne práva nie je možné primerane využívať a ich výkon sa stane iluzórnym (PL. ÚS 111/2011).

**4.** Verejný záujem musí byť objektívne určiteľný vo vzťahu ku konkrétnym činnostiam, resp. skutočnostiam (PL. ÚS 33/95). Platí, že nie každý kolektívny záujem musí byť nevyhnutne aj verejným záujmom a zároveň, že súkromný komerčný záujem spravidla nemôže byť definovaný ako verejný záujem. Verejný záujem nemožno chápať aritmeticky (časté tvrdenie, že „je to v záujme väčšieho počtu obyvateľov“), ani automaticky (časté tvrdenie, že „každá diaľnica je budovaná vo verejnom záujme“) (PL. ÚS 19/09). Zároveň platí, že v konkrétnom zákone je často uvedené, aká konkrétna skutočnosť nemôže byť verejným záujmom v žiadnom prípade (napr. zo stavebného zákona

<sup>15</sup> Pozri rozhodovaciu činnosť ESEP.

<sup>16</sup> Napr. podľa ustanovenia § 3 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny platí, že „Vytváranie a udržiavanie územného systému ekologickej stability je verejným záujmom.“.

<sup>17</sup> Podľa čl. 20 ods. 2 ústavy platí, že „Zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok **okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb.**“. Podľa čl. 4 ods. 1 ústavy „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaduje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií.“.

<sup>18</sup> Pozri citované rozhodnutia Ústavného súdu ČR.

sa dá vyvodíť, že stavba postavená v rozpore s územným plánom nemôže byť charakterizovaná ako stavba v súlade s verejným záujmom) (5 Sžp 28/2011). Pri rozhodovaní o otázkach týkajúcich sa verejného záujmu, môžu byť vzaté do úvahy aj otázky sociálneho či ekonomického charakteru (PL. ÚS 26/00) V rozhodovaní, v ktorom sa z dôvodu verejného záujmu zasahuje do individuálnych práv musí byť nájdená spravodlivá rovnováha medzi týmito dvoma záujmami (PL. ÚS 17/00). To, ako boli všetky súvislosti a uvedené princípy v konkrétnom prípade, za konkrétnych okolností zvažované, musí byť jasne, zrozumiteľne a logicky prenesené do odôvodnenia daného rozhodnutia (PL. ÚS 19/09, 5 Sžp 28/2011, 6 Sžo 395/2009, 1 Sža 2/2009).

**5.** Verejný záujem na ochrane niektorých hodnôt má z ústavného hľadiska osobitné postavenie. Ide o ochranu ľudského zdravia, kultúrnych pamiatok, prírody a životného prostredia. Tieto verejné záujmy sú často v zdanlivom protiklade napr. s výkonom vlastníckeho práva, avšak súčasťou výkonu vlastníckeho práva je aj to, aby sa jeho výkonom nepoškodzovali dané hodnoty nad rámec stanovený zákonom. Ak sa tak deje, nedochádza k neústavnému obmedzovaniu vlastníckeho práva, ale naopak k zásahu do uvedených verejných záujmov, ktorým dochádza k zneužitiu výkonu vlastníckeho práva v rozpore s ústavou (PL. ÚS 22/06, 3 Sžp 2/2008, 5 Sžp 10/2009). V prípade stretu dvoch verejných záujmov určených rôznymi zákonmi je potrebné určiť, ktorý zo zákonov má v danom prípade prednosť (21S/95/2011 KSZA).

**6.** Vzhľadom k zdanlivému rozporu medzi záujmom na neobmedzené využívanie vlastníckeho práva a ochrane životného prostredia, je na ochranu tohto verejného záujmu potrebné, aby v konaniach, kde sa o týchto zásahoch rozhoduje, bol aj subjekt, ktorého záujmy sú totožné s verejným záujmom na ochrane prírody a krajiny. Iba tak je možné toto rozhodovanie považovať za vyvážené (5Sžp/41/2009, 5 Sžp 103/2009).

Mgr. Imrich Vozár

### **Použité podklady:**

Grman, J.: *Verejný záujem ako ústavnoprávny a zákonný predpoklad vyvlastnenia*; *Justičná revue*, 63, 2011, č.5 s.704 – 719.

*Spoločnosť priateľov Slatinky: Verejnoprospešné stavby nie sú zadarmo*; 2008

Internetová stránka Ústavného súdu SR: [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk)

Citovaná judikatúra

Citované právne predpisy

### **Prílohy:**

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 33/1995 z 20. decembra 1995*

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 36/1995 z 3. apríla 1996*

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 11/1996 zo 4. marca 1998*

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 17/00 z 30. mája 2001*

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 26/00 zo 4. apríla 2002*

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 14/01 zo 7. marca 2002*

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 15/06 z 20. mája 2009*

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 22/06 z 1. októbra 2008*

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 23/06 z 2. júna 2010*

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 19/09 z 26. januára 2011*

*Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 111/2011 zo 4 júla 2012*

*Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 6 Sžo/395/2009 z 28. septembra 2010*

*Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 28/2011 z 19. júla 2012*

*Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 1 Sža 2/2009 z 21. apríla 2009*

*Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 3 Sžp 2/2008 zo 4 decembra 2008*

*Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 10/2009 z 12. januára 2010*

*Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 41/2009 z 12. apríla 2011*

*Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 5 Sžp 103/2009 z 21. júna 2011*

*Rozsudok Krajského súdu v Žiline č. 21S/95/2011 z 23. mája 2012*

*Nález Ústavného súdu ČR I. ÚS 198/95 z 28. marca 1996*

*Nález Ústavného súdu ČR PL. ÚS 24/04 zo dňa 28. júna 2005*

*Nález Ústavného súdu ČR PL. ÚS 24/08 zo dňa 17. marca 2009*

*Rozhodnutie ESĽP Sporrang a Lonroth proti Švédsku z 23. septembra 1982*

*Rozhodnutie ESĽP James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu z 21. februára 1986*

*Rozhodnutie ESĽP Allan Jacobsson proti Švédsku z 25. októbra 1989*

*Rozhodnutie ESĽP Hutten-Czapska proti Poľsku z 19. júna 2006*