

17 DEC. 2014

Rvp 16905/2014

Verejná ochrankyňa práv
Nevädzová 5, P.O. BOX 1820 80 Bratislava 1

Bratislava 16. decembra 2014

Spis zn.: 4030/2014/KVOP

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach Detašované pracovisko Bratislava	
Došlo:	17 -12- 2014
Podacie číslo: 254/2014	Číslo spisu:
Prílohy: 3	Vybavuje:

Podané osobne *ku*

Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. f) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s ustanovením § 18 ods. 1 písm. f) a ustanovením § 37 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, podávam

návrh

na začatie konania o súlade ustanovenia § 9 ods. 2 druhá veta („Závady v schodnosti chodníkov prilahlých k nehnuteľnosti, ktorá sa nachádza v súvisle zastavanom území a hraničí s cestou alebo miestnou komunikáciou, sú povinní bez priedahov odstraňovať vlastníci, správcovia alebo užívatelia nehnuteľností, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom.“) a ustanovenia § 9a ods. 4 („Vlastníci, správcovia alebo užívatelia nehnuteľností, ktoré v súvisle zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, zodpovedajú za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na prilahlých chodníkoch, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neboli bez priedahov odstránené“) zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 prvá veta a ods. 2, čl. 18 ústavy v spojení čl. 4 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.), s čl. 1 písm. e) a s čl. 2 ods. 1 a ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 a s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105, s čl. 19 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 20 ods. 1, ods. 3 a ods. 4 ústavy v spojení s článkom 1 Dodatočného protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky, podľa článku 125 ods. 1 písm. a) ústavy a §§ 37 až 41b zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, vydal tento

nález:

Ustanovenia § 9 ods. 2 druhá veta a § 9a ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „cestný zákon“) nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta a ods. 2, čl. 18 ústavy v spojení čl. 4 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.), s čl. 1 písm. e), s čl. 2 ods. 1 a ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29, a s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105, s čl. 19 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 20 ods. 1, ods. 3 a ods. 4 ústavy v spojení s článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

O d ô v o d n e n i e

I.

Dňa 13. novembra 2013 obdržala Kancelária verejného ochrancu práv elektronický podnet od Podnecovateľ poukazoval na obsah viacerých VZN miest a mestských častí v Slovenskej republike, ktorými samospráva upravuje povinnosť vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľností, bez prieskumu odstraňovať závady v schodnosti chodníkov priľahlých k nehnuteľnostiam, ktoré sa nachádzajú v súvisle zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom.

Autor vo svojom podnete vyslovil názor, že napádať jednotlivé VZN nie je správna cesta a preto požiadal verejného ochrancu práv, aby využila svoje ústavné oprávnenie a podala návrh na preskúmanie ústavnosti § 9 ods. 2 cestného zákona, ktorý je podľa jeho názoru v rozpore s čl. 20 ods. 1, ods. 3 a ods. 4 ústavy.

V súvislosti s obsahom niektorých VZN, ktoré upravujú povinnosť vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľností bez prieskumu odstraňovať závady v schodnosti chodníkov priľahlých k nehnuteľnostiam, ktoré sa nachádzajú v súvisle zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a rovnako aj sankcie za nedodržanie, resp. porušenie týchto VZN, obdržala Kancelária verejného ochrancu práv dňa 23. novembra 2012 podnet spoločnosti spol. s r.o., 017 01 Považská Bystrica, (VZN mesta Banská Bystrica) a dňa 24. januára 2014 podnet od (VZN mesta Trenčín).

V zmysle článku čl.151a ods. 2 ústavy verejný ochranca práv môže predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný

právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.

Podľa ustanovenia § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“), verejný ochranca práv môže podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky: „...verejný ochranca práv môže namietať neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci“. (PL. ÚS 5/2014-27)

Po preskúmaní skutkovej podstaty a argumentov, ktoré obsahujú všetky tri predmetné podania a po oboznámení sa s relevantnou judikatúrou som dospela k presvedčeniu, že ustanovenie § 9 ods. 2 druhá veta a ustanovenie § 9a ods. 4 cestného zákona porušujú základné práva alebo slobody, resp. ľudské práva a základné slobody označené v petite tohto návrhu, respektíve tieto práva môžu ohroziť, čo zakladá dôvod na môj postup podľa čl. 151a ods. 2 ústavy a aj podľa ustanovenia § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv.

Všetky tri podnety prikladám ako súčasť tohto podania.

II.

Povinnosti, ktoré obsahujú napadnuté ustanovenia sa dostali do slovenského právneho poriadku ako dedičstvo socialistického spoločenského zriadenia, ktoré neposkytovalo prakticky žiadnu ochranu súkromnému vlastníctvu.

Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon), prijalo Národné zhromaždenie Československej socialistickej republiky dňa 30. novembra 1961.¹ Povinnosť vlastníkov alebo užívateľov nehnuteľnosti, ktoré hraničili s cestou alebo miestnou komunikáciou v súvisle zastavanej časti obce zabezpečiť, aby priľahlý chodník bol riadne a včas čistený a pri ľadovici posypávaný upravoval pôvodne jeho § 23 ods. 1, pričom ods. 2 ustanovoval, že miestne národné výbory boli oprávnené upraviť podrobnosti podľa potreby a s prihliadnutím na miestne pomery a možnosti.

Napadnuté ustanovenia (§ 9 ods. 2 druhá veta a § 9a ods. 4) cestného zákona priniesla do právneho poriadku jeho novela, ktorú vykonalo Federálne zhromaždenie Československej socialistickej republiky dňa 21. marca 1984, pod. č. 27/1984 Zb.

Rovnaký stav existoval aj v právnom poriadku Českej republiky do roku 1997, keď zákon č.

¹ V podmienkach Slovenskej republiky prešiel tento zákon doposiaľ 35 novelizáciami.

13/1997 Sb. o pozemných komunikáciách už neprevzal doslovnú formuláciu zo socialistického právneho poriadku o povinnosti vlastníkov príľahlých nehnuteľností v zastavanom území obcí odstraňovať závady v schodnosti chodníkov (ktoré sú rovnako ako v Slovenskej republike vo vlastníctve obcí).

Zákon o pozemných komunikáciách v Českej republike však v § 27 obsahoval ustanovenie o zodpovednosti vlastníkov budov alebo pozemkov v zastavanom území obce za škody, ktorých príčinou bola závada v schodnosti chodníkov príľahlých k ich nehnuteľnostiam, ktorá vznikla znečistením, poľadovicou alebo snehom, pokiaľ nepreukázali, že nebolo v medziach možností tieto závady odstrániť.

Aj keď právny poriadok Českej republiky už po roku 1997 neobsahoval explicitne vyjadrenú povinnosť vlastníkov odstraňovať závady v schodnosti chodníkov príľahlých k ich nehnuteľnostiam, existencia tejto povinnosti sa všeobecne odvodzovala z pôvodného ustanovenia § 27 ods. 6 zákona, v zmysle ktorého bola obec oprávnená svojim nariadením ustanoviť rozsah, spôsob a lehoty pre odstraňovanie závad v schodnosti miestnych komunikácií.

Uvedená situácia bola predmetom nielen viacerých protichodných odborných názorov, ale aj súdnych konaní tak na Najvyššom správnom súde, ako aj na Ústavnom súde Českej republiky a zaoberal sa ňou aj Verejný ochranca práv Českej republiky vo svojich správach za roky 2002 a 2003.

Aj na základe uvedených diskusií došlo v roku 2009 k novej zákonnej úprave tejto problematiky (zákon č. 97/2009 Sb.), ktorá v súlade so zásadami demokratického a právneho štátu a ústavným poriadkom Českej republiky, preniesla nielen zodpovednosť za škody, ktorých príčinou je závada v schodnosti chodníkov, ale aj povinnosť tieto chodníky čistiť a v zimnom období z nich odstraňovať sneh a ľad, na vlastníkov týchto nehnuteľností (obce).

V Slovenskej republike podala skupina poslancov dňa 22. augusta 2014 návrh zákona, ktorým sa mal zmeniť a doplniť zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (tlač 1151).

Ako sa uvádzalo v dôvodovej správe k tomuto zákonu, jeho cieľom bolo odstrániť stav, ktorý je podľa predkladateľov veľmi pravdepodobne v rozpore s niektorými ustanoveniami ústavy a ktorý zaväzuje majiteľov alebo správcov nehnuteľností susediacich s chodníkmi (t.j. s majetkom obce) čistiť a udržiavať tieto chodníky schodné a ktorí tak majú konať bez zbytočného odkladu a zakaždým, pokiaľ je ich schodnosť zhoršená znečistením, poľadovicou alebo snehom – teda celoročne.

Poslanci navrhli nové znenie § 9 ods. 2 („Závady v schodnosti priechodov pre chodcov na miestnych komunikáciách a prejazdnych úsekoch ciest cez obce, ako aj závady v schodnosti miestnych komunikácií a chodníkov určených výhradne pre chodcov, sú povinní odstraňovať správcovia miestnych komunikácií, a to aj pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom.“) a tiež aj vypustiť § 9a odsek 4 z cestného zákona.

Národná rada Slovenskej republiky však na svojej 38. schôdzi dňa 25. septembra 2014 rozhodla, že nebude pokračovať v rokovaní o tomto návrhu zákona po prvom čítaní.

Nakoľko Národná rada Slovenskej republiky sa odmietla zaoberať ústavnosťou napadnutých ustanovení cestného zákona, v záujme odstrániť pochybnosť o protiústavnosti napadnutých ustanovení cestného zákona, podávam tento návrh.

III.

K namietanému rozporu s čl. 18 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.), s čl. 1 písm. e), s čl. 2 ods. 1 a ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29, s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105 a s čl. 4 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

V zmysle čl. 18 ods. 1 ústavy, nikoho nemožno poslať na nútené práce alebo nútené služby. V ods. 2 tohto ustanovenia sa uvádzajú prípustné výnimky, keď ústava konštatuje, že ustanovenie odseku 1 sa nevzťahuje na

- a) práce ukladané podľa zákona osobám vo výkone trestu odňatia slobody alebo osobám vykonávajúcim iný trest, nahradzujúci trest odňatia slobody,
- b) vojenskú službu alebo inú službu ustanovenú zákonom namiesto povinnej vojenskej služby,
- c) službu vyžadovanú na základe zákona v prípade živelných pohrôm, nehôd alebo iného nebezpečenstva, ktoré ohrozuje životy, zdravie alebo značné majetkové hodnoty,
- d) konanie uložené zákonom na ochranu života, zdravia alebo práv iných,
- e) menšie obecné služby na základe zákona.

Zákaz poslať niekoho na nútené práce alebo nútené služby teda platí všeobecne, s výnimkami ustanovenými v čl. 18 ods. 2 ústavy.

V súvislosti s napadnutými ustanoveniami zákona o cestnej doprave, by danom prípade mohli teoreticky prichádzať do úvahy iba situácie popísané v čl. 18 ods. 2 písm. c), d) a e) ústavy.

Som presvedčená, že písm. c) môžeme vylúčiť, nakoľko cestný zákon v § 9 ods. 2 predpokladá celoročnú povinnosť vlastníkov, správcov alebo užívateľov tzv. príľahlej nehnuteľnosti udržiavať schodnosť chodníka (vyplýva to z dikcie ustanovenia „znečistením, poľadovicou alebo snehom“, nakoľko poľadovica a sneh sa síce môže vyskytnúť iba v zimnom období, no znečistenie sa môže vyskytnúť kedykoľvek).

Rovnako som presvedčená, že v tomto prípade nemožno uplatniť ani výnimku ustanovenú písm. d), pretože nakoľko v prípade povinnosti bez prietahov odstraňovať závady v schodnosti chodníkov príľahlých k nehnuteľnosti, ktorá sa nachádza v súvisle zastavanom území a hraničí s cestou alebo miestnou komunikáciou..., nejde o nejaké „konanie“, jednorazovú činnosť, ale o opakujúcu sa povinnosť majiteľa „príľahlej nehnuteľnosti“, ktorá trvá počas celého roka a je zameraná na „schodnosť“ chodníka, teda nie primárne na „ochranu života, zdravia alebo práv iných“.

V zmysle vyššie uvedených argumentov som presvedčená, že na namietanú celoročnú povinnosť nie je možné uplatniť ani ústavnú výnimku uvedenú pod písm. e), nakoľko

zákonom ustanovenú celoročnú povinnosť nie je možné považovať za „menšiu obecnú službu“.

Napadnuté zákonné ustanovenia cestného zákona nie sú podľa môjho názoru ani v súlade so záväzkami, ktoré pre Slovenskú republiku vyplývajú z **Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.)**, z **Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29** ako aj z **Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105**.

OSN položila základ pre zákaz otroctva a nevoľníctva v čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.). Podľa čl. 8 ods. 3 tohto dokumentu:

- a) od nikoho sa nesmie vyžadovať, aby vykonával nútenú alebo povinnú prácu;
- b) článok 3 nebráni vykonávať ťažkú prácu v krajinách, kde možno uvaliť trest väzenia s ťažkou prácou za trestný čin, ak takýto rozsudok vyniesol príslušný súd;
- c) na účely tohto odseku termín „nútená alebo povinná práca“ nezahŕňa:
 - (i) žiadnu prácu alebo službu, ktoré sa nespomínajú v pododseku b), ktoré sa normálne vyžadujú od osoby, ktorá je vo väzbe v dôsledku právoplatného rozhodnutia súdu, alebo od osoby, ktorá je podmienene prepustená z takej väzby;
 - (ii) žiadnu službu vojenskej povahy a v krajinách, kde sa uznáva odmietnutie vojenskej služby na základe presvedčenia, žiadnu národnú službu, ktorá sa podľa zákona vyžaduje od osôb, ktoré odmietajú vojenskú službu z dôvodov svojho presvedčenia;
 - (iii) žiadnu službu vynútenú v mimoriadnych prípadoch alebo pri pohrome ohrozujúcej život alebo blahobyt spoločnosti;
 - (iv) žiadnu prácu alebo službu, ktorá tvorí súčasť bežných občianskych povinností.

V zmysle čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 „**na účely tohto Dohovoru bude výraz "nútená alebo povinná práca" označovať každú prácu alebo službu, ktorá sa od ktorejkoľvek osoby vymáha pod hrozbou akéhokoľvek trestu a na ktorú sa nazývaná osoba neponúkla dobrovoľne.**“

Napadnuté ustanovenie § 9 ods. 2 druhá veta cestného zákona upravuje povinnosti vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľností, ktoré v súvisle zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou bez priesťahov odstraňovať závady v schodnosti chodníkov prilahlých k týmto nehnuteľnostiam **bez toho, aby sa títo k uvedeným povinnostiam ponúkli dobrovoľne.**

Napadnuté ustanovenie § 9a ods. 4 zaviedlo tiež priamo **právnu zodpovednosť** vlastníkov, správcov alebo užívateľov nehnuteľností, ktoré v súvisle zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, **za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na prilahlých chodníkoch, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neboli nimi bez priesťahov odstránené.**

Pojem právnej zodpovednosti má vždy svoj konkrétny obsah a zahrňuje predvídané nepriaznivé následky, čo znamená, že ten, kto nedodrží právnu povinnosť, bude zaťažený právnymi následkami konkrétnej povahy. Sankcia je preto v istom zmysle zodpovednosť v akcii.

Aj na základe uvedeného možno konštatovať, že ustanovenie § 9a ods. 4 možno pokladať za zákonnú sankciu voči vlastníkom, správcom alebo užívateľom nehnuteľností, ktoré v súvisle zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou za to, že bez priesťahov neodstránia závady v schodnosti chodníkov prilahlých k týmto nehnuteľnostiam.

V zmysle § 9 ods. 3 cestného zákona „Rozsah povinností uvedených v odseku 2 upravujú s prihliadnutím na miestne pomery obce svojimi všeobecne záväznými nariadeniami“, ktoré v týchto tiež priamo ustanovujú finančné sankcie pre užívateľov nehnuteľností, ak bez priesťahov neodstránia závady v schodnosti chodníkov prilahlých k nehnuteľnostiam, ktoré sa nachádzajú v zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom.²

Práve hroziaca sankcia/trest, podporuje stotožnenie napadnutej povinnosti s "nútenou alebo povinnou prácou“, ktorá sa vymáha pod hrozbou trestu a na ktorú sa nazývaná osoba neponúkla dobrovoľne, ako túto odmieta čl. 8 ods. 3 písm. a) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a rovnako aj Dohovor o nútenej alebo povinnej práci č. 29 Medzinárodnej organizácie práce.

V zmysle čl. 2 ods. 2, písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 „...len pre potreby tohto Dohovoru však výraz "nútená alebo povinná práca" nebude zahrňat': menšie obecné služby, ktoré sú vykonávané členmi obce v jej priamom záujme, môžu sa preto považovať za obvyklé občianske povinnosti pripadajúce na členov obce, pokiaľ majú členovia obce alebo ich priami zástupcovia právo vyjadriť sa ohľadne potreby takých služieb.“

Aj pri pohľade na takto formulované „výnimky“ z činností, ktoré zahrňa pojem „nútená alebo povinná práca“ podľa Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 však na základe rovnakých argumentov, ako som uviedla v súvislosti s čl. 18 ods. 2 ústavy, prichádzam k záveru, že napadnuté ustanovenia cestného zákona nespĺňajú žiadnu z nich.

Ak v zmysle čl. 1 písm. e) Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105, „...každý člen Medzinárodnej organizácie práce, ktorý ratifikuje tento dohovor, sa zaväzuje potláčať a nepoužívať akúkoľvek formu nútenej alebo povinnej práce: ako prostriedok rasovej, sociálnej, národnej alebo náboženskej diskriminácie“ a v zmysle čl. 2 toho istého dohovoru „...každý člen Medzinárodnej organizácie práce, ktorý ratifikuje tento dohovor, sa zaväzuje prijať účinné opatrenia na zabezpečenie okamžitého a úplného zrušenia nútenej alebo povinnej práce tak, ako ju ustanovuje článok 1 toto dohovoru“, som toho názoru, že znenie napadnutých ustanovení zákona o cestnej premávke je v rozpore aj s uvedenými ustanoveniami Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105.

² Pozri napr. VZN Mesta Banská Bystrica č. 9/2011, ktoré za nedodržanie, resp. porušenie tohto nariadenia umožňuje primátorovi mesta uložiť pokutu až do výšky 6.638,- €.

V zmysle čl. 4 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, od nikoho sa nebude vyžadovať, aby vykonával nútené alebo povinné práce. V zmysle čl. 4 ods. 3 za "nútenú alebo povinnú prácu" sa na účely tohto článku nepovažujú:

- a) práca bežne požadovaná pri výkone trestu uloženého podľa článku 5 tohto Dohovoru alebo v čase podmieneného prepustenia z tohto trestu;
- b) služba vojenského charakteru alebo v prípade osôb, ktoré odmietajú vojenskú službu z dôvodov svedomia v krajinách, kde sa také odmietnutie vojenskej služby uznáva, iná služba vyžadovaná namiesto povinnej vojenskej služby;
- c) služba vyžadovaná v prípade núdze alebo pohromy, ktorá ohrozuje život alebo blaho spoločnosti;
- d) práca alebo služba, ktorá tvorí súčasť bežných občianskych povinností.

Európsky súd pre ľudské práva v konaniach o sťažnostiach na porušenie čl. 4 ods. 2 alebo čl. 4 ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd využíva definíciu pojmu „nútená práca“ a „povinná práca“ tak, ako sa táto uvádza v dohovoroch Medzinárodnej organizácie práce. Využíva pritom definíciu z čl. 2 Dohovoru č. 29 Medzinárodnej organizácie práce, podľa ktorej „nútenú prácu“ možno definovať ako „...akúkoľvek prácu alebo službu, ktorá sa požaduje od ktoréhokoľvek jednotlivca pod hrozbou akéhokoľvek trestu a na ktoré sa tento jednotlivec dobrovoľne neponúkol“³ (napr. *Van der Musselle v. Belgium*, § 32 zo dňa 23.11.1983, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, §§ 273-275 *Graziani-Weiss v. Austria*; *Stummer v. Austria*, § 118).

Na základe týchto argumentov som presvedčená, že napadnuté ustanovenia (§ 9 ods. 2 druhá veta a § 9a ods. 4 cestného zákona nie sú v súlade s čl. 18 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 8 ods. 1 a 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhl. č. 120/1976 Zb.), s čl. 1 písm. e), s čl. 2 ods. 1 a ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29, s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105 a s čl. 4 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a ani s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 1 ods. 2 ústavy.

IV.

K namietanému rozporu s čl. 19 ods. 2 ústavy („Každý má právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života“) **v spojení s čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** („1. Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie. 2. Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných“).

V súvislosti s ústavnou ochranou súkromia definovanou v čl. 19 ods. 2 ústavy, poukazujem v prvom rade na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý opakovane potvrdil, že táto ochrana sa nevzťahuje iba na aplikáciu práva jednotlivými

³ Čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 Medzinárodnej organizácie práce

orgánmi verejnej moci, ale aj na jeho tvorbu (II. ÚS 59/97).

Ústavný súd Slovenskej republiky tak už v minulosti preskúmal viacero zákonov. V prípade zákona č. 232/1995 Z. z., ktorým sa novelizoval Občiansky súdny poriadok tak, že umožnil prokurátorovi vstúpiť do konania, ak o to požiadal účastník konania alebo na žiadosť súdu napríklad konštatoval: „Zákon tým, že dovoľuje prokurátorovi vstúpiť do začatého konania na požiadanie súdu, zasahuje do právneho postavenia účastníkov konania nad nevyhnutnú mieru, čím sa dostáva do rozporu s ustanovením Čl. 16 ods. 1v spojení s Čl. 19 ods. 2 ústavy.“ (PL. ÚS 43/95.)

V tejto súvislosti Ústavný súd Slovenskej republiky tiež konštatoval, že právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do sféry chránenej podľa čl. 19 ods. 2 ústavy zahŕňa nielen negatívnu povinnosť štátu zdržať sa mocenského zásahu, ale aj jeho pozitívny záväzok prijať účinné opatrenia na zabezpečenie ich efektívnej ochrany (III. ÚS 331/2009).

V súvislosti s ochranou súkromia, ktorú poskytuje čl. 8 Dohovoru Európsky súd pre ľudské práva opakovane vo svojej rozhodovacej činnosti tiež potvrdil, že účelom práva na súkromie, je ochrana jednotlivca pred neoprávnenými zásahmi orgánov verejnej moci (napr. Rees Case).

„Európsky súd pre ľudské práva tiež rozhodol, že právo na súkromie sa zabezpečuje prostredníctvom pozitívneho záväzku štátu, lebo z Čl. 8 môže vyplývať nielen negatívny záväzok nezasahovať do súkromia, ale aj pozitívny záväzok štátu zabezpečiť účinný rešpekt voči súkromnému životu, ktorý sa realizuje predovšetkým prijatím právnej úpravy na ochranu súkromia (Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 28. mája 1985)“.⁴

Na uvedené poukazujem v presvedčení, že napadnuté ustanovenie **§ 9 ods. 2 druhá veta cestného zákona zasahuje aj do ústavného práva chráneného čl. 19 ods. 2 ústavy.**

Ustanovenie povinnosti vlastníka nehnuteľnosti **odstraňovať bez prietáhov** závady v schodnosti chodníkov prilahlých k nehnuteľnosti, pokiaľ tieto závady **vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom, teda okolnosťami na ktoré nemá vplyv**, nevyhnutne ovplyvňuje jeho súkromný a rodinný život.

Zo slovného spojenia „**znečistením, poľadovicou alebo snehom**“ totiž vyplýva, že aj keď sa poľadovica alebo sneh môže vyskytnúť iba v určitých ročných obdobiach, **znečistenie môže kedykoľvek spôsobiť ktorýkoľvek užívateľ chodníka, ktorý je verejným priestorom.**

Význam uvedeného ďalej podčiarkuje aj zákonný príkaz „**odstraňovať bez prietáhov**“ (bez odkladu, okamžite).

Napadnuté ustanovenie tak vyžaduje od vlastníka „prilahlej nehnuteľnosti“, aby svoje súkromie prakticky 24 hodín denne a počas celého roka prispôbil svojej schopnosti kedykoľvek (**v ktorúkoľvek dennú alebo nočnú hodinu**) pristúpiť k odstraňovaniu určených závad v schodnosti chodníka.

Ak si predstavíme, že uvedený právny stav sa vzťahuje na dotknutých majiteľov nehnuteľností bez ohľadu na ich zdravotný stav (prípadný pobyt v nemocnici), či na ich

⁴ M. Čič a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Bratislava, Eurokodex 2012, str. 145 - 146

pracovné alebo iné rodinné povinnosti mimo miesta, v ktorom sa nachádza nehnuteľnosť, musíme dospieť k záveru, že takto formulovaná povinnosť vlastníka „priľahlej nehnuteľnosti“, predstavuje zásah do jeho súkromného a rodinného života.

Napadnuté ustanovenia zákona sú preto, podľa môjho názoru, v rozpore s čl. 19 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

V.

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

Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. **PL. ÚS 38/95** konštatoval: „V prípade, že ide o veci, ktoré môžu byť predmetom vlastníctva rôznych subjektov (napríklad fyzických osôb, právnických osôb, štátu), **všetci vlastníci musia mať rovnaké zákonom ustanovené práva a povinnosti bez ohľadu na povahu vlastníka.**“ V tejto súvislosti tiež zdôraznil, že: „Ústava v Čl. 20 ods. 1 neustanovuje absolútne rovnaký obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov ku všetkým veciam, ktoré môžu byť predmetom vlastníctva. **Ustanovuje však rovnaký zákonný obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov.** Z uvedeného vyplýva, že vlastníci druhovo rovnakej veci musia mať rovnaký zákonom ustanovený obsah svojho vlastníckeho práva.“ (**PL. ÚS 38/95**).

Ústavný súd Slovenskej republiky tiež konštatoval, že: „**...vlastníctvo pozemku je vecným právom k nehnuteľnej veci – pôde, pričom v občianskoprávnom (civilistickom) zmysle ide o právo absolútne, pôsobiacie voči všetkým, čomu zodpovedá povinnosť všetkých nerušiť vlastníka vo výkone jeho práva. Ak subjekt k nejakej veci nemá žiadne právo, má povinnosť nechať ju na pokoji (neminem leadere). Pri vlastníctve pozemku ide o vzťah osoba – vec, nevyžadujúci spoluprácu s iným subjektom ako pri obligačných právach.**“ (**PL. ÚS 19/09 – č. 235/2011 Z. z.**).

Pokiaľ ide o vymedzenie pojmu „majetok“ na účely čl. 20 ústavy, neexistuje podľa môjho názoru, v tomto prípade pochybnosť o tom, že nehnuteľnosti, na ktoré sa vzťahujú namietané ustanovenia cestného zákona, sú vecami, ktoré možno subsumovať pod pojem „majetok“ a požievajú plnú ochranu čl. 20 ústavy.

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky: „Ústavnoprávna ochrana slobody vlastníctva nie je len ochranou zužujúcou sa na „púhe“ vlastníctvo, resp. majetok. Právo na ochranu vlastníctva, resp. právo na pokojné užívanie majetku je klasickým základným právom, ktoré musí byť vnímané v úzkej súvislosti s ochranou slobodnej sféry a súkromia vlastníka. Vlastnícke právo je súčasťou jadra personálnej autonómie jednotlivca vo vzťahu k verejnej moci. Obmedzenia práva na ochranu vlastníctva a práva na pokojné užívanie majetku musia rešpektovať aj ústavnú hodnotu personálnej autonómie (porov. klasické rozhodnutie Spolkového ústavného súdu 24 BverfGE 367; tiež nález Ústavného súdu Českej republiky PL. ÚS 29/08, body 35 a nasl.; Kommers, D.: The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 1997, Duke University Press, 2nd edition, s. 250 a nasl.) (**PL. ÚS 19/09 z 26. 1. 2011**)

Ústavný súd Slovenskej republiky k tejto problematike, vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 38/95 tiež uviedol, že: „V prípade, že ide o veci, ktoré môžu byť predmetom vlastníctva rôznych subjektov (napríklad fyzických osôb, právnických osôb, štátu), všetci vlastníci musia mať rovnaké zákonom ustanovené práva a povinnosti bez ohľadu na povahu vlastníka.“

Napadnuté ustanovenia cestného zákona „de facto“ aj „de iure“ však rozdeľujú vlastníkov a zároveň užívateľov nehnuteľností na dve skupiny, pretože ustanovujú rozdielny režim povinností pre **vlastníkov a zároveň užívateľov nehnuteľností, ktoré sa nachádzajú v súvisle zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, bez ohľadu na skutočnosť, či ide o fyzické alebo o právnické osoby, a pre vlastníkov a zároveň užívateľov nehnuteľností v súvisle zastavanom území, ktoré sa na takýchto miestach nenachádzajú (napr. nehnuteľnosť, ktorá sa nachádza vo dvore inej nehnuteľnosti).**

Znevýhodnení vlastníci, správcovia alebo užívatelia nehnuteľností, ktoré sa nachádzajú v súvisle zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, sú pritom povinní bez prierahov **(a na vlastné náklady!)** odstraňovať závady v schodnosti chodníkov prilahlých k nehnuteľnosti, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a zároveň zodpovedajú za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na prilahlých chodníkoch, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neboli bez prierahov odstránené.

Iba dodávam, že v tomto prípade napadnuté ustanovenie § 9 ods. 2 druhá veta cestného zákona ustanovilo pre vlastníkov a zároveň užívateľov nehnuteľností, ktoré sa nachádzajú v zastavanom území a hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou povinnosť, ustanoveným spôsobom sa starať o nehnuteľnosti (chodníky), ktorých vlastníkom je niekto iný (obec).

Práva a povinnosti vlastníka nehnuteľnosti v zastavanom území obce a prilahlej k chodníku a vlastníka chodníku (obec) teda podľa napadnutých ustanovení cestného zákona v žiadnom prípade nemajú rovnaký obsah a ani rovnakú ochranu.

Napadnuté ustanovenia totiž zakotvili povinnosť vlastníkov vymedzených nehnuteľností konať v prospech vlastníka inej nehnuteľnosti (obec) bez toho, aby za takúto činnosť obdržali akúkoľvek protihodnotu a **zakladajú tak nerovnosť obsahu vlastníckeho práva (vlastníctvo jedného vlastníka je zneužívané na prospech druhého vlastníka a vlastníctvo jedného vlastníka požíva zvýšenú ochranu ako vlastníctvo druhého - susedného).**

Osobitne túto nerovnosť zvyrazňuje aj porovnanie ustanovenia § 9a ods. 3 („Správcovia miestnych komunikácií zodpovedajú za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na priechodoch pre chodcov na miestnych komunikáciách a prejazdnych úsekoch ciest cez mestá a obce, miestnych komunikácií určených výhradne pre chodcov a na chodníkoch, okrem prípadu, že preukážu, že nebolo v medziach možností tieto závady odstrániť, ani na ne predpísaným spôsobom upozorniť“), s ustanovením napadnutého § 9a ods. 4 cestného zákona („Vlastníci, správcovia alebo užívatelia nehnuteľností, ktoré v zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, zodpovedajú za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na prilahlých chodníkoch, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neboli bez prierahov odstránené“).

Ako vidno z vyššie uvedeného porovnania zákonnej úpravy, **pre správcov miestnych komunikácií a zároveň aj ich vlastníkov (teda obce), existuje zo zákona výnimka, na**

základe ktorej pre nich existuje možnosť vyvinúť sa zo zodpovednosti za spôsobenú škodu, pokiaľ nebolo v ich možnostiach závady odstrániť, resp. na ne upozorniť, zatiaľ čo vlastníci „prilahlých nehnuteľností“ takúto možnosť vyvinenia sa zo zodpovednosti za škodu, ku ktorej došlo na cudzej nehnuteľnosti nemajú a zodpovedajú priamo, bez ohľadu na ich možnosti takéto závady v schodnosti odstraňovať bez priet'ahov.

Napadnuté ustanovenia cestného zákona sa preto, podľa môjho názoru, dostali do rozporu s obsahom čl. 20 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.

VI.

K namietanému rozporu s 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“).

Napadnuté ustanovenie § 9a ods. 2 druhá veta ustanovuje povinnosť pre vlastníkov „prilahlých nehnuteľností“ vykonávať celoročne určité činnosti v prospech obce, len na základe existencie ich vlastníckeho práva. Uvedené vyvoláva pocit, že zákonná úprava zneužíva vlastnícke právo majiteľa „prilahlých nehnuteľností“ na to, aby sa tento vlastník povinne staral o predmet vlastníckeho práva obce. Pritom, ako som už uviedla vyššie, vlastník „prilahlých nehnuteľností“ za to, že udržiava predmet vlastníckeho práva cudzieho subjektu, nedostáva žiadnu protihodnotu.

Z obsahu ústavného konštatovania, že „vlastníctvo zaväzuje“ vyplýva, že obsahom vlastníctva nie je púhe užívanie veci (branie plodov či požitkov), ale sú s ním spojené aj určité povinnosti, ktorým sa vlastník nemôže vyhnúť.

Jednou z takýchto povinností je aj udržiavať predmet vlastníctva v takom stave, aby jeho užívanie nespôsobovalo ujmu iným osobám. Uvedený prístup potvrdzuje aj ustanovenie § 7 ods. 2 písm. a) a b) zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého sú orgány obce a organizácie **povinné majetok obce zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať**. Sú povinné najmä **udržiavať a užívať majetok, chrániť majetok pred poškodením, zničením, stratou alebo zneužitím**.

Chodníky, ktoré sú vo vlastníctve obcí, pritom užíva neurčitý počet rôznych užívateľov.

Vyššie uvedené mi preto umožňuje domnievať sa, že v súlade s obsahom ústavy by malo byť zákonnou povinnosťou obce, ako vlastníka týchto nehnuteľností, samostatne sa starať sa o „schodnosť“ chodníkov a zákon by nemal bezodplatne a dokonca pod hrozbou sankcie takúto povinnosť prenášať na vlastníkov iných nehnuteľností.

Vlastníci „prilahlých nehnuteľností“ by v demokratickom a právnom štáte nemali trpieť ujmu v nariadených nútených prácach či iných službách iba na tom základe, že sú vlastníci prilahlých nehnuteľností, ktorá je však od chodníka (ako vlastníctva iného subjektu) riadne oddelená, postavená na inej parcele, riadne vložená v katastri nehnuteľností a teda evidovaná ako oddelený predmet vlastníctva.