

Verejná ochrankyňa práv
Nevädzová 5, P. O. Box 1, 820 04 Bratislava 24

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

Ústavný súd Slovenskej republiky v Bratislave	
Došlo:	18 -06- 2013 (1)
Podanie čísla: 7400/2013	Číslo spisu:
Prílohy: 5715	Výboruje:

Podľa článku 125 ods. 1 písm. a) a článku 130 ods. 1 písm. f) Ústavy Slovenskej republiky v spojení 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 § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov s článkom 1 ods. 1, článkom 13 ods. 3 a ods. 4, článkom 20 ods. 1 a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, v spojení s článkom 1 Dodatkového 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 Slovenskej republiky 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:

Ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov **nie je v súlade** s článkom 1 ods. 1, článkom 13 ods. 3 a 4, článkom 20 ods. 1 a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, v spojení s článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Zároveň navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky v súlade s článkom 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 38 ods. 2 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 **pozastavil účinnosť** ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov.

I.

Dňa 10. februára 2012 bolo Kancelárii verejného ochrancu práv doručené podanie
, bytom , zastúpeného JUDr. bytom
(ďalej len „podanie“).

Podávateľ vo svojom podaní namietal rozpor ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku s Ústavou Slovenskej republiky a s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

V zmysle článku 151a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky 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 Slovenskej republiky, 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.

Po preskúmaní skutkovej podstaty a argumentov, ktoré obsahovalo predmetné podanie a po oboznámení sa s relevantnou judikatúrou som dospela k presvedčeniu, že ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g) zákona o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku porušuje základné práva alebo slobody, resp. ľudské práva a základné slobody označené v petite tohto návrhu, respektíve tieto práva môže ohroziť, ako sa to konštatuje v zákone o verejnom ochrancovi práv, čím zakladá dôvod na môj postup podľa ustanovenia § 21 ods. 3 zákona o verejnom ochrancovi práv.

II.

Dňa 1. augusta 1999 nadobudol účinnosť zákon č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov.

Tento zákon vo svojom článku III doplnil zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení zákona č. 42/1992 Zb., zákona č. 93/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 186/1993 Z.z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 205/1996 Z.z., zákona č. 64/1997 Z.z., zákona č. 80/1998 Z.z. a zákona č. 72/1999 Z.z. o nové ustanovenie § 11 odsek 1 písmeno g).

Zákonná novela v tomto ustanovení zaviedla nový dôvod, pre ktorý nemožno oprávnenej osobe (reštituentovi) vydať pozemok alebo jeho časť.

Podľa nového ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku, **pozemky alebo ich časti nemožno vydať v prípade, že pozemok možno vo verejnom záujme vyvlastniť.**^{10b)}

Poznámka pod čiarou k odkazu 10b) znie: § 108 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

Toto ustanovenie zákona o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku podľa môjho názoru porušuje základné práva reštituentov a je v rozpore s vyššie uvedenými článkami ústavy a tiež aj s článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

III.

K namietanému rozporu s článkom 1 ods. 1 ústavy („Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo“)

Princíp demokratického a právneho štátu upravený v článku 1 ústavy, predstavuje všeobecný a ustanovujúci princíp, na ktorý nadväzuje alebo z ktorého vyplýva celý rad ďalších konkrétnejších princípov.

Súčasťou princípu právneho štátu v širšom zmysle je aj právna istota a spravodlivosť. „Funkciou právnej istoty je zabezpečiť v spoločnosti právny mier. Jednotlivec musí vedieť, podľa čoho sa má správať....Základným prvkom právnej istoty je istota občana, že sa voči nemu bude zachovávať právo. Právnu istotu ďalej konkretizujú tieto právne princípy: konanie orgánov verejnej moci musí byť pre občana v rámci určitých hraníc predvídateľné a kalkulovateľné. Zákony v právnom štáte musia byť jasné a pochopiteľné, aby občanovi umožnili urobiť si predstavu o svojej právnej situácii. Zo spätosti právneho štátu s právnou istotou a ochranou dôvery vyplýva aj nevyhnutnosť zaujať postoj k zákonom so spätnou časovou pôsobnosťou, k hraniciam zákazu retroaktivity“¹

K definujúcim znakom právneho štátu teda patrí aj **zákaz retroaktivity právnych noriem**, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a ich právnej istoty (PL. ÚS 16/95).

V ústavnom poriadku Slovenskej republiky teda platí zásada, podľa ktorej ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis, nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia (PL. ÚS 36/95).

Vzťahom pravej a nepravej retroaktivity právnych predpisov k ústavnosti sa Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti zaoberal niekoľkokrát. **Pravú retroaktivitu vymedzil ako stav, v ktorom nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi len „lex priori“ (napr. PL. ÚS 37/99) alebo stav, keď zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov (práv a povinností) (PL. ÚS 3/00). Ústavný súd Slovenskej republiky pritom viackrát vyslovil, že pravá retroaktivita je v rozpore s princípom právneho štátu.**

¹ Čič, M. a kol. : Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Eurokodex 2012, str. 30

Za nepravú retroaktivitu pritom Ústavný súd Slovenskej republiky považuje stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99). O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00).

Pri posudzovaní charakteru retroaktivity je teda nutné rozlišovať medzi zmenou pravidiel, ktoré pochádzajú z minulosti, a zmenou pravidiel do minulosti (PL. ÚS 16/09-51).

V tejto súvislosti tiež Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil, že zákonodarca môže **výnimočne** uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom však v takomto prípade musí preukázať „...závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu“ (PL. ÚS 3/00). V zmysle uvedeného možno konštatovať, že Ústavný súd Slovenskej republiky nepovažuje ani nepravú retroaktivitu za štandardný zásah do existujúcich právnych vzťahov.

Výnimky Ústavný súd Slovenskej republiky pripúšťa iba z mimoriadne závažných dôvodov pričom zvýraznil, že prísnejší postup je namieste, ak môžu byť dotknuté základné práva a slobody: „**Od zásady zákazu retroaktivity vo vzťahu k základným právam a slobodám je možné odchyliť sa celkom výnimočne, a to výslovným pozitívnym (intertemporálnym) ustanovením.**“ (I. ÚS 238/04)

Čl. III zákona č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov, ktorý v § 11 ods. 1 písm. g) zákona o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku zaviedol nový dôvod nevydania pozemkov s účinnosťou od 1. augusta 1999, však neobsahoval žiadne intertemporálne ustanovenia a tak vôbec neriešil skoršie právne vzťahy a reštitučné konania začaté pred jeho účinnosťou (konania pritom bežali už od r. 1992).

V zmysle rozhodnutia Ústavného súdu ČSFR: „Právna istota ako jeden zo základných pojmov a požiadaviek právneho štátu musí byť teda istotou jeho obsahových hodnôt. „ (PL. ÚS 1/92, nález pléna Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky z 26. novembra 1992). Napadnuté ustanovenie pritom tiež vágne definuje cieľ, ktorým zákonodarca odôvodnil zásah do základného práva reštituentov („**majetkové právne nároky**“, ktoré **legitímne očakávali v zmysle judikatúry ESĽP, bližšie pod VII.), iba ako možnosť vo verejnom záujme vyvlastniť pozemok v budúcnosti.**

V tejto súvislosti upozorňujem aj na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý v podobnej súvislosti vyslovil, že: „**Napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, zvlášť pojem „nemožnosť získať“, sú vágne, neurčité, nespĺňajúce kritériá kvality a predvídateľnosti zákona zasahujúceho do vlastníckeho práva tak, ako to vyžaduje ústava a dohovor.**“ (PL. ÚS 19/09)

Zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov, vo svojom § 11 ods. 1 písm. g) preto, nie je v súlade s princípom právnej istoty, ktorý je imanentnou súčasťou právneho štátu a rovnako má aj charakter nepravej retroaktivity, ktorá pri absencii intertemporálnych ustanovení a bez ospravedlnenia „závažnými dôvodmi všeobecného záujmu“ (k tomu pozri časť V. tohto návrhu), nemôže byť v demokratickom a právnom štáte prípustná.

IV.

K namietanému rozporu s článkom 13 ods. 3 ústavy („Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky“)

Podľa čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

Obsah tohto ustanovenia bezprostredne súvisí so všeobecným pravidlom o rovnosti zakotveným v článku 12 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „sa základné práva a slobody zaručujú všetkým bez rozdielu...“. „Uplatňuje sa tak všeobecná zásada, aby rovné bolo brané rovnako a nerovné s ohľadom na svoju rozdielnosť.“²

V namietanom ustanovení však došlo po nadobudnutí účinnosti predmetnej novely (dňa 1. augusta 1999) k reálnemu rozdeleniu všetkých reštituentov, osôb s rovnakými legitímnymi očakávaniami, ktoré si už zhruba v rovnakom čase (pred rokmi) rovnako uplatnili svoje nároky pred príslušným správny orgánom, na dve skupiny.

Na skupinu reštituentov, ktorých správne konania prebehli dostatočne rýchlo a príslušný majetok im bol vydaný a na skupinu reštituentov, ktorých správne konania (z dôvodov, ktoré im nemožno pričítať na ťarchu) neprebehli dostatočne rýchlo a novozavedená zákonná prekážka im znemožnila vydať majetok.

V súvislosti s požiadavkou ústavného princípu rovnosti, ako je táto obsiahnutá v článku 13 ods. 3 ústavy pritom Ústavný súd Slovenskej republiky konštatoval „Všetky ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len "ústava") o rovnosti treba vnímať, interpretovať a uplatňovať v organickej väzbe, čo zvlášť platí o tých ustanoveniach ústavy, ktoré sú formulované vo všeobecnej podobe (čl. 12 ods. 1 prvá veta, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy), keďže predstavujú základné východisko uplatnenia princípu rovnosti v konkrétnom prípade, resp. v konkrétnej situácii..... Článok 13 ods. 3 ústavy vo všeobecnej rovine vyjadruje požiadavku (princíp) rovnosti ako jednu z kľúčových materiálnych podmienok obmedzenia všetkých základných práv a slobôd. Pri skúmaní otázky, či v konkrétnom prípade (situácii) súvisiacom s uplatňovaním základných práv alebo slobôd došlo k porušeniu ústavného princípu rovnosti pred zákonom, treba najprv preskúmať to, či pri obmedzovaní niektorého základného práva alebo slobody bol rešpektovaný príkaz vyjadrený v čl. 13 ods. 3 ústavy, podľa ktorého zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.“(Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 16/08)

² Čiž, M. a kol. : Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Eurokodex 2012, str. 99

Podobným problémom (zákon rozdeľoval skupinu zamestnancov republikovej štátnej správy, ktorí zastávali vymedzené funkcie) sa zaoberal Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom náleze PL. ÚS 9/93 uverejnenom pod č. 4/1994 ZNaU, ÚS SR r. 1993 – 1994, publikovanom pod č. 206/1994 Z. z.). Ústavný súd vtedy konštatoval: „Podľa Čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Tento ústavný princíp však nie je rešpektovaný, ak od určitého dátumu zamestnanci republikovej štátnej správy, ktorí zastávajú vymedzené funkcie, nemusia ako ďalšiu podmienku zotrvania vo funkciách preukázať, že neboli vedomými spolupracovníkmi štátnej bezpečnosti a súčasne sa od toho istého dátumu na nich nevzťahuje povinnosť predkladať písomné vyhlásenie o tom, že neboli a nie sú spolupracovníkmi žiadnej zahraničnej spravodajskej alebo výzvednej služby, kým na príslušníkov policajného zboru a zboru väzenskej a justičnej stráže tieto podmienky v dôsledku účinnosti § 2 ods. 1 písm. d), § 2 ods. 2 a § 3 ods. 3 zákona SNR č. 74/1992 Zb. stále platia. Tento právny stav totiž značí, že príslušníkom policajného zboru a zboru väzenskej a justičnej stráže sa obmedzujú základné práva a slobody vo väčšom rozsahu, než je to v iných prípadoch, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.“

Zastávam preto názor, že predmetné ustanovenie ústavne nekonformným spôsobom znevýhodnilo kategóriu oprávnených osôb, o ktorých reštitučnom nároku príslušný správny orgán bez ich zavinenia právoplatne nerozhodol do 1. augusta 1999, oproti tým kategóriám oprávnených osôb, v prípade ktorých tak príslušný správny orgán do uvedeného dátumu rozhodol a nie je preto v súlade s článkom 13 ods. 3 ústavy.

V.

K namietanému rozporu s článkom 13 ods. 4 ústavy („Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ“) v spojení s článkom 20 ods. 1 ústavy („Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje“) a s článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva“).

Ustanovenie článku 13 ods. 4 ústavy sa chápe ako všeobecné interpretačné pravidlo pre tvorbu, výklad a aplikáciu právnych predpisov, ktorých ustanovenia obsahujú obmedzenia základných práv a slobôd. V jeho zmysle je nevyhnutné pri tvorbe právneho predpisu, ako aj pri jeho výklade a aplikácii dbať na podstatu a zmysel základného práva alebo slobody, ktoré sa zákonodarca chystá obmedziť. Podstatou základného práva je pritom to, na čom je založené a jeho zmyslom to, na čo základné právo slúži.

V uvedenej súvislosti Ústavný súd Slovenskej republiky už konštatoval, že: „Ústava v čl. 2 ods. 2 obsahuje princíp, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Na dodržanie tohto ustanovenia ústavy nestačí, aby konanie štátneho orgánu voči iným osobám ustanovil zákon. Tento zákon musí vo svojej úprave rešpektovať medze ústavy, teda aj čl. 13 ods.

4 ústavy, podľa ktorého pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“ (PL. ÚS 29/95)

V namietanom ustanovení však zákonodarca poprel nielen samotný účel reštitúcií, no najmä nerešpektoval podstatu a zmysel obmedzovaných základných práv a slobôd reštituentov (čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky)

Napadnuté ustanovenie je v rozpore s pôvodným účelom reštitúcií³ a zákona o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku. Z dôvodovej správy, ktorá bola jeho súčasťou je zrejmé, že základným cieľom zákonodarcu bolo „...urobiť priechodným majetkovoprávne vyporiadanie pozemkov a stavieb na prípravu výstavby výrobných kapacít, ktoré sú významné z hľadiska celého hospodárstva Slovenskej republiky“, čo je cieľ diametrálne odlišný aj od účelu samotného zákona (úvodné vyhlásenie k zákonu o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku).

Až absurdne v tejto súvislosti vyznieva osobitná časť dôvodovej správy k čl. III, podľa ktorej by nový dôvod nevydania pozemku mal byť vlastne na ochranu oprávnenej osoby, teda na zabránenie novej krivdy v podobe vyvlastnenia: „...Účelom tohto ustanovenia je v platnom reštitučnom zákone zaviesť nový dôvod pre nevydanie pozemku oprávnenej osobe, a to keď ide o pozemok, ktorý možno vyvlastniť. Vydanie pozemku, ktorý sa má vzápätí vyvlastniť, je totiž v rozpore s cieľom reštitúcií ako čiastočného odškodnenia za spáchané krivdy z minulosti. Vydanie pozemku a jeho následné vyvlastnenie nie je reštitúciou, ale v podstate novou krivdou.“⁴

Ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g) pritom nechráni oprávnenej osoby, ale záujmy konkrétnych investorov, pre ktorých nevybavené reštitučné nároky predstavovali ťarchy viaznuce na, pre nich, investične zaujímavých pozemkoch.

Podľa prechodného ustanovenia § 6 ods. 1 zákona č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov, sú významnou investíciou aj stavby, ktorých potreba uskutočnenia vyplýva zo zmluvy medzi vládou a právnickou osobou so sídlom v zahraničí uzavretej pred dňom účinnosti tohto zákona. Podľa ustanovenia § 6 ods. 2 toho istého zákona, „Ak účastníkom zmluvy podľa odseku 1 je aj právnická osoba so sídlom na území Slovenskej republiky, vzťahujú sa na ňu povinnosti podľa § 4 a 5 tohto zákona, ak zmluva podľa odseku 1 neurčuje inak. Ak je táto právnická osoba alebo jej právny nástupca v likvidácii alebo v konkurze, prechádzajú dňom účinnosti tohto zákona povinnosti podľa § 4 a 5 na likvidátora alebo na správcu konkurznej podstaty.“

³ „Reštitúciami v pozemkovom práve rozumieme obnovu vlastníctva k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku tým pôvodným vlastníkom, ktorých zákon o pôde označuje za oprávnenej osoby a ktorým bol tento majetok odňatý do vlastníctva štátu spôsobením krivdy v čase od roku 1948 do roku 1989. Uplatnením predpisov zákona sa obnovujú pôvodné vlastnícke vzťahy k pôde“ Štefanovič, M.: Pozemkové právo, II. aktualizované vydanie, s. 245, Bratislava, 2006.

⁴ Zdroj:

http://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocumentVariant?documentVariantId=30936&fileName=nav_0212.pdf&ext=pdf

Jediným subjektom, ktorý v čase prijatia zákona č. 175/1999 Z. z. splňal predpoklady aplikácie citovaných prechodných ustanovení bol v prípade § 6 ods. 1 spoločnosť Volkswagen Wolfsburg AG, Nemecká spolková republika a v prípade § 6 ods. 2 spoločnosť BAZ Bratislava, a.s., a to na základe zmlúv zo dňa 29. apríla 1991 a 30. mája 1991 medzi týmito spoločnosťami a Slovenskou republikou, zastúpenou Ministerstvom hospodárstva SR.

Tieto skutočnosti boli potvrdené aj v dôvodovej správe k citovaným ustanoveniam, kde sa uvádza: „*V prechodných ustanoveniach vyriešiť staré záväzky Slovenskej republiky zo zmlúv uzavretých pred nadobudnutím účinnosti navrhovaného zákona. Ide o záväzky vlády, voči firme Volkswagen Wolfsburg AG vyplývajúce zo zmlúv, ktoré uzavreli v roku 1991 a ktoré vláda nie je za súčasného právneho stavu schopná splniť. S novými zmluvami do budúcnosti navrhovaný zákon už nepočíta.*“⁵

Skutočnosť, že ide o jediný prípad potvrdzuje **Zoznam osvedčení o významných investíciách, u ktorých vláda SR rozhodla, že ich uskutočnenie je vo verejnom záujme podľa zákona č. 175/1999 Z. z.**, ktorý vedie Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky⁶. Nakoľko osvedčenie malo byť v zmysle citovaných prechodných ustanovení vydané do 30 dní od účinnosti zákona, t. j. do 31. augusta 1999 a v uvedenom zozname sa nachádza len jedno takéto osvedčenie, je možné bez pochyb konštatovať, že zákonodarca síce citované prechodné ustanovenia formuloval všeobecne, ale v skutočnosti ich adresoval **iba dvom konkrétnym subjektom.**

V internej, vnútro podnikovej správe spoločnosti BAZ Bratislava, a.s. z 11.2.1992, sa uvádza: „*Súčasťou zmluvy medzi VW-Bratislava a BAZ, a.s. zo dňa 31.5.1991 je aj predkupné právo rozvojového pozemku garantované vládou SSR, parc. č. 2778/2, 2778/3 o celkovej výmere 626 784 m² v prospech fy. VW Bratislava. V dôsledku účinnosti zákona o pôde č. 229/91 Zb. z 21. 5. 1991 si na časti tejto plochy približne 55 000 m² nárokuje majitelia vyvlastnených pozemkov...I keď sme v zmysle zákona o pôde voči bývalým vlastníkom povinnou osobou, alternatíva vydania pozemku je pre našu a.s. neprijateľná. Je potrebné nájsť kvalifikovaný dôvod, pre ktorý by nebolo možné predmetné pozemky vydať. Dôvody kedy sa nevydávajú pozemky sú uvedené v § 11 cit. zákona. Zároveň upozorňujeme, že záruka vlády SSR na predkupné právo nie je dôvodom na nevydanie pozemku, naopak vzhľadom k vyššie uvedeným skutočnostiam je v priamom rozpore s citovaným zákonom.*“⁷

Ústavný súd Slovenskej republiky pritom v podobnej veci vyslovil názor, že: „... je vecou úvahy zákonodarcu (štátu), aby rozhodol aj o tom, že jednej skupine oprávnených osôb poskytne menej výhod ako inej skupine: nesmie však postupovať svojvoľne a z jeho riešenia musí vyplývať, že tak robí v zmysle účelu zákona.“ (PL. ÚS 3/00)

⁵ Zdroj: http://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocumentVariant?documentVariantId=30936&file Name=nav_0212.pdf&ext=pdf

⁶ Pozn. - uvedený zoznam je prístupný aj online:

https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:nXsrpWdOzhsJ:www.economy.gov.sk/zoznam-osvedceni-o-vyznamnych-investiciach--u-ktorych-vlada-sr-rozhodla--ze-ich-uskutocnenie-je-vo-verejnom-zaujme/138125s+Zoznam+osved%C4%8Den%C3%AD+o+v%C3%BDznamn%C3%BDch+invest%C3%ADci%C3%A1ch.&hl=sk&gl=sk&pid=bl&srcid=ADGEESgnRGyzfKo-6ziKWxnZNt7V2IGKJz1V4x5zVauwjrEya0v5YXywn8AY6JcauwGiyMEBVxR_9f6LHbXHozoep6OBuHJu50hoam7J5YvWf-hDwmGQpQjlnU1tMYjZ6WZ6Rh1OOfdP&sig=AHIEtbQLM0sI_-2cEaGdavkYWNvaMh0ZVA

⁷ Kópia citovanej správy je súčasťou spisu priloženého k tomuto návrhu

Účel zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov je v zmysle jeho úvodného vyhlásenia „...zmierniť následky niektorých majetkových krívd, ku ktorým došlo voči vlastníkom poľnohospodárskeho a lesného majetku v období rokov 1948 až 1989, dosiahnuť zlepšenie starostlivosti o poľnohospodársku a lesnú pôdu obnovením pôvodných vlastníckych vzťahov k pôde a upraviť vlastnícke vzťahy k pôde v súlade so záujmami hospodárskeho rozvoja vidieka aj v súlade s požiadavkami na tvorbu krajiny a životného prostredia.“

Napadnuté ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov, je preto, podľa môjho názoru, v rozpore s článkom 13 ods. 4 ústavy, v spojení s článkom 20 ods. 1 ústavy a s článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

VI.

K namietanému rozporu s článkom 20 ods. 1 ústavy („Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje“), v spojení s článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva“).

V zmysle konštantnej judikatúry EŠLP pojem „majetku“ v zmysle Európskeho dohovoru môže zahŕňať ako „existujúci majetok“ („biens actuels/existing possessions“), tak aj majetkové hodnoty, vrátane pohľadávok, na základe ktorých sťažovateľ môže tvrdiť, že má prinajmenšom „legitímnu nádej“ („espérance légitime/legitimate expectation“) dosiahnuť účinného užívania vlastníckeho práva (napr. Knieža Hans – Adam II. Lichtenštajnský c. Nemecko z 12. júla 2001, týkajúce sa sťažnosti č. 42527/98 alebo Jantner c. Slovenská republika, rozhodnutie zo 4. marca 2003 týkajúce sa sťažnosti č. 390/50/97).

Zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov, vo svojom § 11 ods. 1 písm. g) jednoznačne v rozpore s princípom právnej istoty zasiahol do legitímnych očakávaní oprávnených osôb.

K ochrane legitímnych očakávaní sa pritom napríklad Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadril už vo svojom náleze PL. ÚS 10/04, keď konštatoval, že: „Zo samotného výrazu legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Legitímne očakávanie je užšou kategóriou ako právna istota. Štát môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali a ktoré spravidla súvisia s ľudským právom, porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu sú podriadení ústave a jej princípom.“

Ťažiskom ústavného systému je jednotlivец a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov.”

Pôvodné oprávnené osoby boli totiž ku dňu uplatnenia svojich reštitučných nárokov v roku 1992 v stave **legitímneho očakávania**, čo výslovne konštatoval aj Najvyšší súd SR, ktorý v rozsudku zo dňa 3. októbra 2011 (spis. zn. 3 Sžo 201/2010) poukazuje pritom na (v tejto súvislosti dôležitý) nález Ústavného súdu SR uviedol: „Najvyšší súd súhlasí s argumentáciou Krajského súdu, že s poukazom na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. PL.ÚS 10/04-27 zo dňa 06.02.2008 oprávnená osoba, ktorou je v konaní M. K., rod. N. bola po uplatnení si svojho nároku na vydanie nehnuteľností podaním zo dňa 09.12.1992 v pozícii legitímneho očakávania. Účelom tohto princípu (legitímneho očakávania) je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali.“

V súvislosti s reštitúciami sa Ústavný súd Slovenskej republiky priklonil k „legitímnemu očakávaniu“ aj v už spomínanom náleze (PL.ÚS 10/04), keď tiež konštatoval, že: „...Iná situácia by však bola, ak by išlo o reštitúciu, v rámci ktorej by štát naprával zásahy do vlastníckeho práva z obdobia neslobody. V takom prípade by skôr mohlo ísť o legitímne očakávanie.“

V súvislosti s uvedeným je možné poukázať aj na prípad **Rosival a ďalší proti SR pred Európskym súdom pre ľudské práva**. V správe Ministerstva spravodlivosti SR zo dňa 23 septembra 2008 sa k tomuto prípadu sa uvádza: „V roku 2006 EŠLP vydal rozhodnutie o prijateľnosti sťažnosti. V ňom uviedol, že reštitučný nárok sťažovateľov bol založený na ustanoveniach zákona o pôde v znení účinnom v čase, kedy bol uplatnený, bol konkrétny a mal dostatočný základ vo vnútroštátnom práve, keďže spĺňal všetky zákonné podmienky a táto skutočnosť nebola nikdy spochybnená. Jediným dôvodom jeho priznania iba do výšky limitu stanoveného novelou zákona z roku 1993 a nie v celom rozsahu bola samotná novela. Nárok preto možno považovať za dostatočne preukázaný. Za týchto okolností bol EŠLP toho názoru, že sťažovateľov je potrebné považovať za majúcich prinajmenšom „legitímnú nádej“, že ich reštitučný nárok bude uspokojený. Nárok podľa neho preto predstavuje „majetok“ a požíva ochranu článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru. EŠLP uviedol, že príslušné námietky sťažovateľov vyvolávajú závažné skutkové a právne otázky z hľadiska Dohovoru, rozhodnutie o ktorých si vyžaduje preskúmanie podstaty a vyhlásil ich za prijateľné.“⁸ Na základe takto vyjadreného právneho názoru EŠLP, Slovenská republika s cieľom vyhnúť sa konštatovaniu porušenia článku 1 Dodatočného protokolu k Dohovoru následne pristúpila na možnosť uzavrieť so sťažovateľmi zmier.

V zmysle uvedeného používajú legitímne očakávania reštituentov rovnakú ochranu, ako majetok v zmysle čl. 20 Ústavy a čl. 1 Dodatočného protokolu.

Doktrína ochrany legitímneho očakávania má svoj základ v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. **Pressos Compania Navier S.A. u.a. v. Belgium**, 20. november 1995, Series A no. 332. **Stretch v. the United Kingdom**, no. 44277/98, § 35, 24. jún 2003), z ktorej jednoznačne vyplýva, že ochrana sa vzťahuje aj na osoby, ktoré konali na základe právnych aktov, ktoré nemohli byť retrospektívne zmenené alebo zrušené v ich neprospech.

⁸ Zdroj: <http://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=973>

Oprávnené osoby (reštituenti), ktoré si splnili všetky povinnosti ustanovené zákonom a teda riadne a včas uplatnili svoj nárok a vyzvali povinnú osobu na vydanie nehnuteľností (§ 9 ods. 1 zákona o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku), mali teda „legitímnu nádej“, že ich pohľadávka bude zo strany štátu uspokojená a dotknuté pozemky im budú vydané do vlastníctva.

S princípom ochrany legitímnych očakávaní úzko súvisí princíp predvídateľnosti dôsledkov právneho predpisu ako súčasť materiálneho právneho štátu. Táto predvídateľnosť má svoj dynamický rozmer a zákonodarca musí pri zmene právnej regulácie zohľadňovať doterajší právny stav a zmeny musí prijímať citlivo a len v miere nevyhnutnej na zabezpečenie cieľa. **Ak sú neisté hranice zákonných požiadaviek, t.j. nie sú rešpektované legitímne očakávania založené na zákone, je neistá aj sloboda.** Preto je ochrana legitímneho očakávania integrálnou súčasťou vlády práva (obdobne **nález Ústavného soudu ČR sp. zn. IV ÚS 167/05 z 26.4.2005**). Prihliadanie k legitímnym očakávaniam je neopomenuteľnou dimenziou zákonnosti.⁹

Ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g) zákona o o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov **neberie ohľad na skutočnosť, že v zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sú popri „existujúcom majetku“ chránené aj „majetkové právne nároky“, ktoré môže osoba legitímne očakávať a ignoruje legitímne očakávania oprávnených osôb v prebiehajúcich reštitučných konaniach. Je preto v rozpore s článkom 20 ods. 1 ústavy, v spojení s článkom 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.**¹⁰

VII.

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

Ústavný súd Slovenskej republiky vo veci vedenej pod spis. zn. PL. ÚS 19/09 vo vzťahu k problematike vyvlastnenia uviedol: „Ústava však dovoľuje vyvlastniť len na základe zákona, nie zákonom, v nevyhnutnej miere (rozsahu) a vo verejnom záujme, ktorý musí byť preukázaný osobitne v každom jednotlivom vyvlastňovacom konaní s procesnou ochranou....Z tohto pohľadu nie je problémom zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vyvlastnenie, ale nevyvlastnenie – skutočnosť, že formálne vyvlastnenie alebo zmluvné zabezpečenie vlastníckeho alebo iného hmotného práva neprebehlo, prípadne ani nezačalo pred začatím výstavby....Možnosť vydania stavebného povolenia a výstavby na cudzom pozemku znamená, že procesná ochrana

⁹ RAWLS, J.: Teorie spravedlnosti, s. 145, Praha, r. 1995

¹⁰ Predkladateľ zákona č. 175/1997 Z. z. dokonca pripustil, že zákon môže zasahovať do vlastníckych práv chránených čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, i keď podľa predkladateľa ústavne konformným spôsobom.
http://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocumentVariant?documentVariantId=30936&fileName=nav_0212.pdf&ext=pdf

poskytnutá vo vyvlastňovacom konaní je iluzórna. V zmysle zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach v stavebnom konaní sú vlastníci pozemkov skôr objektom než riadnym subjektom vyvlastňovacieho konania....Napadnuté ustanovenia zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, zvlášť pojem „nemožnosť získať“, sú vágne, neurčité, nespĺňajúce kritériá kvality a predvídateľnosti zákona zasahujúceho do vlastníckeho práva tak, ako to vyžaduje ústava a dohovor. Napadnuté ustanovenia ani v kontexte textu celého zákona nie sú koncepčne previazané s povinnosťou preukázať práva k pozemkom v kolaudačnom konaní, resp. nestanovujú dôsledky nepreukázania týchto práv v kolaudačnom konaní. Možno sa len domnievať, že pre účely preukázania titulu bude nutné vyvlastňovacie konanie, ale zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach tak explicitne neustanovuje. Táto skutočnosť je zrejme dôkazom toho, že zákonodarcovi išlo len o to, aby sa začalo stavať, bez zváženia ďalších súvislostí.....Ústava nepozná „de facto“ vyvlastnenie, ktoré by sa dodatočne legalizovalo formálnym vyvlastnením s náhradou. Pozná len formálne vyvlastnenie s tam stanovenými podmienkami, kde je vlastníkom riadnym subjektom konania, a nie len zaskočeným objektom tohto konania. Takéto vyvlastnenie sa môže skončiť pre toho, kto chce vyvlastniť úspešne, ale aj zamietnutím návrhu....Právo na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy neobsahuje explicitnú procedurálnu ochranu, ale jeho autentická ochrana znamená, že procedurálna ochrana je v ňom implikovaná. Ústavný súd už v náleze sp. zn. I. ÚS 23/01 uviedol, že slovné spojenie „právo na ochranu“, ktoré je použité aj v čl. 20 ods. 1 ústavy, implikuje v sebe aj potrebu minimálnych garancií procesnej povahy, ktoré sú ustanovené priamo v čl. 20 ods. 1 ústavy a ktorých nedodržanie môže mať za následok jeho porušenie popri porušení práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 a nasl. ústavy.“

Tieto závery Ústavného súdu Slovenskej republiky jednoznačne potvrdzujú význam a nevyhnutnosť riadneho vyvlastňovacieho konania s patričnými procesnými prostriedkami obrany. Až po uskutočnení takéhoto konania a konštatovaní splnenia všetkých zákonných (a ústavných) podmienok vyvlastnenia možno vydať riadne rozhodnutie o vyvlastnení.

Ako vyplýva aj z vyššie citovaného nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky, obchádzanie režimu formálneho vyvlastnenia predstavuje neprípustný zásah do vlastníckeho práva a nezodpovedá podmienkam vyvlastnenia či núteného obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Namietaná právna úprava pritom obchádza riadne vyvlastňovacie konanie. Na jej základe možno rozhodnúť o nevydaní predmetného pozemku aj bez riadneho vyvlastňovacieho konania, v rámci ktorého si môžu jeho účastníci uplatňovať prostriedky procesnej obrany.

V tejto súvislosti pokladám za potrebné tiež upozorniť na skutočnosť, že aplikácia napadnutého ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku, sa neviaže ani na žiadny stupeň územnoplánovacej dokumentácie, ako je tomu napríklad v prípade druhého reštitučného zákona č. 503/2003 Z. z. o navrátení vlastníctva k pozemkom a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov.¹¹

¹¹ § 6 ods. 1 písm. g) tohto zákona znie: „Vlastníctvo k pozemkom alebo k jeho častiam nemožno navrátiť, ak pozemok je podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie vyššieho územného celku určený na vyvlastnenie vo verejnom záujme“.

Zákonodarca teda podľa môjho názoru, pri obmedzovaní základného práva, neprihliadal na skutočnosť, že púha „možnosť vyvlastniť pozemok vo verejnom záujme“ v budúcnosti, nie je totožná so samotným vyvlastnením a takúto „možnosť“ ustanovil ako dôvod definitívneho odňatia práva.

Došlo tak „de facto“ k vyvlastneniu zákonom a nie „na základe zákona“, nakoľko zákonodarca ignoroval aj skutočnosť, že vyvlastneniu v právnom štáte predchádza vyvlastňovacie konanie, v ktorom musí mať dotknutá strana možnosť účinnej ochrany.

Ústavný súd Slovenskej republiky pritom vo veci vedenej pod spis. zn. PL. ÚS 19/09 vo vzťahu k problematike vyvlastnenia uviedol: „**Ústava však dovoľuje vyvlastniť len na základe zákona, nie zákonom, v nevyhnutnej miere (rozsahu) a vo verejnom záujme, ktorý musí byť preukázaný osobitne v každom jednotlivom vyvlastňovacom konaní s procesnou ochranou.**“

Na základe vyššie uvedeného zastávam názor, že ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g) zákona o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov nie je v súlade ani s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

VIII.

Návrh na pozastavenie účinnosti ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov odôvodňujem skutočnosťou, že jeho ďalšie uplatňovanie ohrozuje základné práva a slobody a tiež aj ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, nakoľko stále prebiehajú reštitučné konania, ktoré môžu byť kedykoľvek ukončené právoplatným rozhodnutím o nevydaní pozemkov alebo ich častí reštituentom, ktorých legitímne očakávania majú používať rovnakú ochranu, ako majetok v zmysle čl. 20 Ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu.

JUDr. Jana Dubovcová
verejná ochrankyňa práv

Príloha: - spis 1583/2013/KVOP