



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/05-39

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Jána Auxta, Juraja Babjaka, Eduarda Báránya, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa a Štefana Ogurčáka na neverejnom zasadnutí 22. augusta 2006 o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade ustanovenia čl. I § 15 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4 prvou vetou, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 46 ods. 1 a ods. 2 poslednou vetou a s čl. 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 6 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 a s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

Ustanovenie čl. I § 15 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, s čl. 20 ods. 1 a ods. 4 a s čl. 46 ods. 1 a ods. 2 poslednou vetou Ústavy Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 7. apríla 2005 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade ustanovenia čl. I § 15 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov (ďalej len „napadnuté ustanovenie“ alebo „napadnutý zákon“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4 prvou vetou, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 46 ods. 1 a ods. 2 poslednou vetou a s čl. 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), s čl. 6 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 a s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

Uznesením ústavného súdu č. k. PL. ÚS 11/05-11 zo 4. mája 2005 bol návrh navrhovateľa na začatie konania o súlade právnych predpisov prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu. Zároveň ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutého ustanovenia (uznesenie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia bolo zverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky dňa 28. mája 2005 v číastke 95 pod číslom 218/2005 Z. z.).

Keďže tak ako navrhovateľ v podaní z 13. decembra 2005 aj Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) v podaní zo 17. augusta 2005 vyslovili súhlas s tým, aby v zmysle § 30 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ústavný súd upustil od ústneho pojednávania, ak od neho nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci, ústavný súd rozhodol na základe písomných stanovísk účastníkov a listinných dôkazov nachádzajúcich sa v jeho spise.

Navrhovateľ požaduje vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4 prvou vetou, čl. 20 ods. 1 a ods. 4, čl. 46 ods. 1 a 2 poslednou vetou a s čl. 65 ods. 1 ústavy, s čl. 6 ods. 1 prvou vetou, čl. 13 a čl. 14 dohovoru, ako aj s čl. 1 dodatkového protokolu.

Navrhovateľ uvádza v podanom návrhu nasledovné argumenty:

«Zákon č. 180/1995 Z. z. nadobudol účinnosť 1. septembra 1995. Napadnuté ustanovenie § 15 článku I. tohto zákona doň bolo v súčasnom znení vytvorené novelizáciou, ku ktorej došlo článkom II. 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, a to s účinnosťou od 1. januára 2004.

Podľa čl. 1 ods. 1 vety prvej ústavy, Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo k etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

Podľa čl. 13, ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel.

Podľa čl. 20 ods. 1, ods. 4 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje.

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

Podľa čl. 46 ods. 1, ods. 2 poslednej vety ústavy, každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným spôsobom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa čl. 65 ods. 1 ústavy obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.

Podľa čl. 6 ods. 1 vety prvej Dohovoru, každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch, alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

Podľa čl. 13 Dohovoru každý, koho práva a slobody priznané týmto dohovorom boli porušené, musí mať účinné právne prostriedky nápravy, pred národným orgánom, aj keď sa porušenia dopustili osoby pri plnení úradných povinností .

Podľa čl. 14 Dohovoru užívanie práva a slobôd priznaných týmto dohovorom sa musí zabezpečiť bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmysľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.

Podľa čl. 1 Protokolu 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.

Predchádzajúce ustanovenie 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.

Týmto ustanoveniami sa národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „zákonodarca“) pri novelizácii zákona č. 180/1995 Z. z. dôsledne neriadila.

Podľa § 15 zákona č. 180/1995 Z. z. dňom 1. septembra 2005 pozemky s nezisteným vlastníkom, ktoré sú zapísané v katastri nehnuteľností najmenej jeden kalendárny rok, prechádzajú ako opustené do vlastníctva štátu a do správy fondu alebo štátnej organizácie lesného hospodárstva, ak ide o pozemky, ktoré sú súčasťou lesného pôdneho fondu a ktoré nie sú súčasťou spoločnej nehnuteľnosti.

Ak do 1. septembra 2005 nebudú pozemky s nezisteným vlastníkom zapísané v katastri nehnuteľností najmenej jeden kalendárny rok alebo ak sa zapíšu do katastra nehnuteľností po 1. septembri 2005, prejdú do vlastníctva štátu a do správy fondu uplynutím jedného kalendárneho roka odo dňa zápisu do katastra nehnuteľností.

Do jedného roka odo dňa nadobudnutia vlastníctva pozemkov štátom podľa odseku 1 a 2 prechádzajú tieto pozemky do vlastníctva tej obce, v ktorej katastrálnom území sa nachádzajú, ak podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie vyššieho územného celku nie sú určené na výstavbu objektov a infraštruktúry celospoločenského významu. Podkladom na zápis do katastra nehnuteľností je delimitačný protokol, ktorý obsahuje označenie pozemkov podľa údajov katastra nehnuteľností a ktorý je uzatvorený medzi fondom, štátnou organizáciou lesného hospodárstva a príslušnou obcou.

Pozemky, na ktoré boli uplatnené nároky podľa osobitného predpisu, neprechádzajú do vlastníctva obce podľa odseku 3, kým o týchto nárokoch nebude právoplatne rozhodnuté.

Pozemky, ktoré prešli do vlastníctva obce podľa odseku 3, nemôže obec do desiatich rokov od účinnosti tohto zákona previesť do vlastníctva iného a ani zriadiť k nim záložné právo; takýto úkon je neplatný.

Zámerom zákonodarcu pri postulovaní § 15 zákona č. 180/1995 Z. z. (ďalej len „napadnuté ustanovenie“) bolo docieľiť zásadnú zmenu vlastníckych práv k pozemkom tým, že pozemky vlastnícky patriace nezisteným vlastníkom budú týmto odňaté a spôsobom podrobne upraveným v napadnutom ustanovení budú odovzdané do vlastníctva obcí, v katastri ktorých sa nachádzajú.

Tento zámer popiera viaceré základné princípy demokratického štátu, medzi ktoré patrí najmä zákaz diskriminácie, ochrana vlastníctva či slobodný prístup k súdu či inému orgánu štátu.

Podľa § 8 ods. 1, písm. c), d) zákona č. 180/1995 Z. z. register sa skladá z určeného operátu, zo súboru ďalších geodetických informácií a zo súboru ďalších popisných informácií o pozemkoch a právnych vzťahoch k nim, najmä zo súpisu pozemkov, ktorých vlastník je známy, ktorého miesto trvalého pobytu alebo sídlo nie je známe, súpisu pozemkov, ktorých vlastník nie je známy.

Podľa § 13 zákona č. 180/1995 Z. z. fond nakladá s pozemkami uvedenými v § 8 ods. 1, písm. c) a d), ktoré sa na základe registra zapisujú do katastra nehnuteľností (ďalej len „pozemok s nezisteným vlastníkom“) podľa tohto zákona a podľa osobitných predpisov.

Z vyššie uvedenej citácie vyplýva, že medzi pozemky s nezisteným vlastníkom, podliehajúce režimu napadnutého ustanovenia, patria aj pozemky tých subjektov práva, ktorých miesto pobytu alebo sídlo nie sú známe. Samotní vlastníci však známi sú, pričom je

notoricky známou skutočnosťou, že tieto subjekty nevyvolali vlastným prejavom vôle situáciu, ktorá ich zaraďuje do skupiny „nezistených vlastníkov“.

Do roku 1950 platila na území terajšej Slovenskej republiky intabulačná zásada, v zmysle ktorej vlastníctvo k pozemkom vzniklo až zápisom príslušných skutočností do pozemkovej knihy.

Počnúc 1. januárom 1951, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 141/1950 Zb. Občiansky zákonník, zanikla na území dnešnej Slovenskej republiky (ďalej len „štát“) platnosť intabulačnej zásady. Hoci jednotlivé ustanovenia tohto zákona (§ 112, § 114, § 561) predpokladali zápis vlastníckych vzťahov do pozemkovej knihy, právna úprava v tom čase platná už neviazala vznik vlastníckeho práva na vykonanie takéhoto zápisu. Pokiaľ mal byť vznik (nadobudnutie) vlastníctva zadokumentovaný uložením listín na súde (§ 113, § 114) bola vláda zmocnená (§ 569) upraviť ukladanie listín na súde nariadením. Takýto vykonávací predpis však nebol nikdy vydaný.

K 1. aprílu 1964 nadobudlo účinnosť niekoľko významných zákonov: zákon č. 95/1963 Zb. – Notársky poriadok, zákon č. 22/1964 Zb. o evidencii nehnuteľností a napokon zákon č. 40/1964 Zb. – Občiansky zákonník. Tieto zákony priniesli ukončenie akýchkoľvek zápisov do pozemkových kníh (§ 10 ods. 2 zákona č. 22/1964 Zb.), pričom zachovali deklaratórny charakter evidencie nehnuteľností, ktorá sa stala len podkladom pre spísanie zmlúv a iných listín o nehnuteľnostiach.

Tento stav trval až do 1. januára 1993, kedy zápis do katastra nehnuteľností získal konštitutívny charakter pre vznik, zmenu a zánik vlastníckeho práva.

V slovníku slovenského práva (...) na str. 411 sa uvádza, že „opustenie veci (derelikcia) je spôsob zániku vlastníckeho práva. Na rozdiel od straty veci dochádza k opusteniu veci z vôle vlastníka. Opustenie veci je jednostranný právny úkon, ktorý vlastník veci môže urobiť aj konkludentným činom... Nejde však o derelikciu tam, kde vlastník má k veci určitú povinnosť...“.

Ak teda zákonodarca ako orgán štátu vlastnými legislatívnymi opatreniami vyvolal situáciu, za ktorej vznik, zmena a zánik vlastníckych práv k nehnuteľnostiam neboli výsledkom rozhodovania nezávislého a za týmto účelom zriadeného orgánu, koná v rozpore so zásadou právnej istoty, ak v napadnutom ustanovení vytvára fikciu opustenej veci za účelom vytvoriť právny model umožňujúci štátu zmocniť sa pozemkov nezistených

vlastníkov bez ohľadu na ich vôľu ponechať si vlastníctvo k dotknutým pozemkom. Z tohto dôvodu nie je napadnuté ustanovenie v súlade s čl. 1 ods. 1 vetou prvou ústavy. Túto skutočnosť podčiarkuje aj fakt, že nezistení vlastníci nepochybne majú povinnosti voči veciam (pozemkom), ktoré by sa podľa dikcie napadnutého ustanovenia mali považovať za veci opustené, a to najmä povinnosti daňovej povahy. Táto skutočnosť však už sama o sebe vylučuje možnosť právne účinného opustenia pozemkov.

Napadnuté ustanovenie sa vyznačuje viacerými rysmi znárodnenia, tak ako tento právny inštitút poznáme z minulosti. Zákon zakladá zmenu vlastníckych vzťahov k významnému predmetu vlastníckych práv, nedbá na ústavou chránené ľudské právo vlastníť majetok, dotknutým subjektom (nezisteným vlastníkom) nepriznáva právo na akúkoľvek náhradu za odňatý majetok a neumožňuje im účinne sa vzoprieť snahe zákonodarcu pripraviť ich o majetok ani na súde, ani na inom orgáne Slovenskej republiky. Tento právny stav zakladá takisto nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 1 ods. 1 vetou prvou ústavy, naznačuje však aj nesúlad s čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1, ods. 2 poslednou vetou ústavy, ale i s čl. 6 ods. 1 vetou prvou, čl. 13, čl. 14 Dohovoru i s čl. 1 Protokolu.

Napadnuté ustanovenie má aj výrazne diskriminačný charakter. Nielen že popiera ústavnú záruku rovnosti ochrany vlastníctva všetkých vlastníkov, čím znevýhodňuje nezistených vlastníkov oproti vlastníkom, ktorých trvalý pobyt či sídlo sú známe, ale neguje aj ústavnú záruku dedenia.

Jedinou právnou prekážkou, ktorá aspoň sčasti chráni pozemky nezistených vlastníkov pred režimom napadnutého ustanovenia, je prebiehajúce reštitučné konanie (§ 15 ods. 4 zákona č. 180/1995 Z. z.). Tieto pozemky síce prejdú do vlastníctva štátu, nie však následne do vlastníctva obce. Napadnuté ustanovenie však nepozná výnimku z celého svojho režimu, ktorá by korešpondovala s ústavnou zárukou dedenia, v dôsledku čoho aktuálne hrozí poštátnenie aj takých pozemkov, ktoré sú v súčasnosti predmetom dedičského konania (vrátane dedičského konania o novoobjavenom dedičstve), alebo sa predmetom takéhoto dedičstva stanú kedykoľvek pred 1. septembrom 2005. Táto skutočnosť zakladá znevýhodnenie dedičov, ktorí dedia (budú dediť) po nezistených vlastníkoch - keďže sa im predmet dedenia (pozemok) bez náhrady odníme - oproti dedičom, ktorí dedia po poručiťeloch, ktorých trvalý pobyt je známy. Týmto sa predmet dedenia ponechá, budú môcť svoje vzťahy k nemu zákonným spôsobom usporiadať a dedičstvo aj pokojne užívať.

Z tohto hľadiska je preto daný nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 20. ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy ako aj čl. 1 Protokolu v spojení s čl. 14 Dohovoru.

Účinky režimu napadnutého ustanovenia na vlastníctvo subjektov práva sú zhodné s účinkami bývalého právneho inštitútu znárodnenia. Tento právny inštitút však súčasný právny poriadok už nepozná. Z existujúcich inštitútov práva pri porovnaní účinkov vyplýva istá paralela s inštitútom vyvlastnenia. Na rozdiel od vyvlastnenia, ktorého podmienky sú kogentne upravené v čl. 20. ods. 4 ústavy, je síce konečný efekt rovnaký - dochádza k zmene vlastníckych vzťahov k pozemku bez ohľadu na vôľu pôvodného vlastníka, či dokonca v priamom rozpore s ňou, je tu však markantná bezohľadnosť štátu pri presadzovaní politických cieľov vládnuccich elít. Vyvlastnenie sa môže udiať len v nevyhnutnom rozsahu vo verejnom záujme – na základe zákona za primeranú náhradu, v individuálne orientovanom administratívnom konaní, ukončenom individuálnym správnyim aktom, ktorého prípadné pochybenia je možné reparaovať či už opravnými prostriedkami v samotnom vyvlastňovacom konaní, alebo napokon prostredníctvom súdneho konania. Naproti tomu odňatiu vlastníctva k pozemkom v režime napadnutého ustanovenia dochádza priamo zákonom, bez akejkoľvek náhrady, bez toho, aby bol definovaný verejný záujem či nevyhnutný rozsah takéhoto závažného zásahu do vlastníctva, pričom subjekty, proti vlastníctvu ktorých napadnuté ustanovenie smeruje, rovnako ako ani iné osoby, touto zákonnou úpravou dotknuté (dedičia), nemajú žiadnu možnosť úspešne sa zmene vlastníckych práv vzoprieť a vlastníctvo si udržať, pretože ani zákon č. 180/1995 Z. z., ani iný právny predpis nepredpokladá v tejto súvislosti vedenie akéhokoľvek konania, či už pred orgánom verejnej správy alebo v konečnom dôsledku pred súdom. Dokonca ani v prípade, ak by tomuto návrhu súd vyhovel kedykoľvek po 1. septembri 2006, t. j. v čase, keď sa predmetné pozemky stanú vlastníctvom obcí, nemali by dotknuté subjekty k dispozícii žiadnu možnosť uplatniť si nároky na náhradu škody voči štátu, pretože platná právna úprava (zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov) nevníma a ani nemôže vnímať zákonodarcu ako orgán verejnej moci. Z týchto dôvodov nie je napadnuté ustanovenie ani v súlade s čl. 20. ods. 4, čl. 46 ods. 1, ods. 2 poslednou vetou v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj v spojení s čl. 6 ods. 1 vetou prvou a čl. 13 dohovoru.

Napadnuté ustanovenie nerešpektuje podstatu ani zmysel základného práva vlastníť majetok, pričom spôsobom v demokratickej spoločnosti neprípustným neguje právnu istotu vlastníkov a ich dedičov a súčasne umožňuje na ich úkor rozhojnenie majetku štátu i obcí. Na prospech štátu má okrem iného aj docieľiť, aby štát získal pozemky, ktorých vlastníci sú známi, potrebné pre výstavbu objektov a infraštruktúry celospoločenského významu (§ 15 ods. 3 zákona č. 180/1995 Z. z.) inak (a najmä ľahšie a lacnejšie) než jediným ústavne prípustným spôsobom - vyvlastnením. Z tohto dôvodu nie je napadnuté ustanovenie v súlade ani s čl. 20. ods. 1, ods. 4 v spojení s čl. 13 ods. 4 vetou prvou ústavy.

Napadnuté ustanovenie však vykazuje znaky diskriminácie a zásahu do základných práv aj v neprospech obcí. K prechodu vlastníctva k pozemkom (bývalých) nezistených vlastníkov zo štátu na obce má dojsť v zmysle jeho odseku 3 na základe delimitačného protokolu. Podkladom tohto protokolu má byť register obnovenej evidencie pozemkov (ďalej len „register“), a to v zmysle § 1 ods. 1 v spojení s § 13 zákona č. 180/1995 Z. z. Je pritom notoricky známou skutočnosťou, že práce na zostavení registra neboli na celom území štátu doposiaľ ukončené. Z toho potom vyplýva, že v zmysle § 15 ods. 3 zákona č. 180/1995 Z. Z. bude možné previesť vlastníctvo k pozemkom nezistených vlastníkov iba na časť obcí, v ktorých už boli práce na registri ukončené. Zvyšné obce budú takto znevýhodnené, čo zakladá nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 12 ods. 2 ústavy i z tohto hľadiska.

Pri nakladaní s takto novo získaným pozemkovým vlastníctvom nie je obec autonómna, ale musí sa podriaďiť zákonným obmedzeniam obsiahnutým v odseku 5 napadnutého ustanovenia. Tieto obmedzenia majú jednoznačne povahu obmedzenia vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy, a preto sa na ne vzťahujú všetky výhrady uvedené vyššie v inej súvislosti, teda: založenie obmedzenia vlastníckeho práva zákonom, absencia stanovenia nevyhnutného rozsahu, primeranej náhrady a aj neexistencia verejného záujmu na takomto obmedzení vlastníckeho práva. Ani obce sa tomuto obmedzeniu vlastníckeho práva nemôžu žiadnym spôsobom brániť, ani pred orgánom štátu, ani pred súdom. Táto skutočnosť ich tiež znevýhodňuje oproti iným porovnateľným subjektom - vlastníkom pozemkov, ktorí takýmito obmedzeniami netrpia. Navyiac, obmedzuje tiež veriteľov obcí, ktorým bráni uspokojiť svoje pohľadávky nadobudnutím takéhoto obecného majetku.

Keďže obciam ústava zaručuje samostatnosť pri hospodárení so svojím majetkom, je potrebné zdôrazniť, že samostatné hospodárenie je reprezentované aj autonómnosťou vôle pri nadobúdaní majetku. Napadnuté ustanovenie túto zásadu popiera, keď nedáva obciam možnosť odoprieť prijatie týchto pozemkov od štátu. Z týchto dôvodov nie je odsek 3 napadnutého ustanovenia v súlade ani s čl. 65 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1, ods. 4, čl. 46 ods. 1, ods. 2 poslednou vetou ústavy ako i v spojení s čl. 6 ods. 1 vetou prvou, čl. 13, čl. 14 Dohovoru a čl. 1 Protokolu.

Z informácií dostupných navrhovateľovi vyplýva, že v súčasnosti existuje niekoľko stotisíc známych vlastníkov s neznámym trvalým pobytom, resp. sídlom. Všetky tieto subjekty budú 1. septembra 2005 pozbavené svojho pozemkového vlastníctva. To isté sa týka ich dedičov, ktorých adresy trvalého pobytu či sídla sú síce známe, majú však tú nevýhodu, že dedičské konania týkajúce sa (aj) pozemkov nezistených vlastníkov, nebudú k 1. septembru 2005 právoplatne skončené. V rovnakej právnej pozícii sa ocitnú osoby, ktoré až po 1. septembri 2005 získajú možnosť preukázať svoje vlastnícke právo k „pozemkom nezistených vlastníkov“. Je zrejmé, že prostredníctvom § 15 zákona č. 180/1995 Z. z. hrozí flagrantný zásah do vlastníckeho práva, ktorého ochrana má ústavný charakter. Podľa platnej právnej úpravy dôjde tak k vytvoreniu nezvratnej skutočnosti, ktorej náprava buď nebude možná vôbec, alebo len komplikovaným spôsobom pri súčasnom značnom zaťažení štátneho rozpočtu.»

Zo stanoviska národnej rady zo 17. augusta 2005 vyplýva, že s podaným návrhom nesúhlasí. Jeho argumentácia je nasledovná:

«Generálny prokurátor Slovenskej republiky v návrhu č. GÚs 4016/05-26 z 29. marca 2005, navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) vydal nález, ktorým rozhodne, že „ustanovenie § 15 čl. I zákona č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov (ďalej „len zákon č. 180/1995 Z. z.“) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 vetou prvou, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4, vetou prvou čl. 20 ods. 1, ods. 4, čl. 46 ods. 1, ods. 2, poslednou vetou, čl. 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 6 ods. 1 prvou

vetou, čl. 13, čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8 (ďalej len „Dohovor“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k dohovoru (ďalej len „Protokol“).

K návrhu generálneho prokurátora považujeme za potrebné upozorniť na nasledujúcu skutočnosť:

Ústavný súd Slovenskej republiky dňa 1. júla 1999 vydal unesenie č. PL. ÚS 23/1998, v ktorom nevyhovel navrhovateľovi na vyslovenie nesúladu § 15 zákona č. 180/1995 Z. z. s čl. 1, čl. 12 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 ústavy. K uvedenému dňu malo ustanovenie § 15 nasledujúce znenie:

§ 15

(1) Uplynutím piatich kalendárnych rokov od účinnosti tohto zákona pozemky s nezisteným vlastníkom, ktoré sú zapísané v katastri nehnuteľnosti najmenej jeden kalendárny rok, prechádzajú ako opustené do vlastníctva štátu a do správy fondu alebo štátnej organizácie lesného hospodárstva, ak ide o pozemky, ktoré sú súčasťou lesného pôdneho fondu a ktoré nie sú súčasťou spoločnej nehnuteľnosti. 31a)

(2) Ak do uplynutia piatich kalendárnych rokov odo dňa účinnosti tohto zákona nebudú pozemky s nezisteným vlastníkom zapísané v katastri nehnuteľností najmenej jeden kalendárny rok alebo ak sa zapíšu do katastra nehnuteľností až po uplynutí piatich kalendárnych rokov odo dňa účinnosti tohto zákona, prejdú do vlastníctva štátu a do správy fondu uplynutím jedného kalendárneho roka odo dňa zápisu do katastra nehnuteľností.

Zákomom č. 219/2000 Z. z. boli lehoty (päť kalendárnych rokov od účinnosti tohto zákona) nahradené konkrétnym termínom - 1. september 2005 a zákomom č. 503/2003 Z. z. boli doplnené odseky 3 až 5 ktoré znejú:

(3) Do jedného roka odo dňa nadobudnutia vlastníctva pozemkov štátom podľa odseku 1 a 2 prechádzajú tieto pozemky do vlastníctva tej obce, v ktorej katastrálnom území sa nachádzajú, ak podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie 31b) vyššieho územného celku nie sú určené na výstavbu objektov a infraštruktúry celospoločenského významu. Podkladom na zápis do katastra nehnuteľností je delimitačný protokol, ktorý obsahuje označenie pozemkov podľa údajov katastra nehnuteľností a ktorý je uzatvorený medzi fondom, štátnou organizáciou lesného hospodárstva a príslušnou obcou.

(4) Pozemky, na ktoré boli uplatnené nároky podľa osobitného predpisu, 31c)

neprechádzajú do vlastníctva obce podľa odseku 3, kým o týchto nárokoch nebude právoplatne rozhodnuté.

(5) Pozemky, ktoré prešli do vlastníctva obce podľa odseku 3, nemôže obec do desiatich rokov od účinnosti tohto zákona previesť do vlastníctva iného a ani zriadiť k nim záložné právo; takýto úkon je neplatný.

Z hore uvedeného je zrejmé, že napadnuté ustanovenia § 15 ods. 1 a 2 zákona č. 80/1995 Z. z. neboli od vydania rozhodnutia ústavného súdu č. PL. ÚS 23/1998 do dnešného dňa vo svojej meritórnej časti zmenené.

K záverom generálneho prokurátora, podľa ktorého je ustanovenie § 15 ods. 3 a 5 v rozpore s čl. 65 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1, ods. 4, čl. 46 ods. 1, ods. 2, poslednou vetou ústavy, ako i s čl. 6 ods. 1 prvou vetou, čl. 13, čl. 14 Dohovoru a s čl. 1 Protokolu zastávame tento názor:

Čl. 65 ods. 1 Ústavy SR znie: Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.

Konkrétne podmienky hospodárenia obcí s vlastným majetkom na základe tohto ustanovenia upravujú viaceré právne predpisy, najmä zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o majetku obcí“). Tento zákon ustanovuje v § 7 celý rad povinností, ktoré obec musí pri hospodárení s majetkom dodržiavať. Tieto povinnosti pritom nemajú charakter obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4. ústavy. Z rovnakého princípu vychádza aj celý rad ďalších zákonov, ako napríklad zákon č. 466/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov a to isté platí aj o spornom § 15 ods. 5, ktorý len upresňuje obsah vlastníckeho práva obce k pozemkom, ktoré obce nadobudnú podľa § 15 ods. 3 zákona č. 180/1995 Z. z. Obmedzenie vlastníckeho práva v zmysle čl. 20. ods. 4 ústavy musí mať konkrétny účel a cieľ a z hľadiska jeho obsahu musí mať nie právny, ale vecný charakter, pretože v opačnom prípade by stratilo zmysel pre druhú stranu - vyvlastňujúci subjekt, ktorý vo všeobecnosti má v úmysle objekt vyvlastnenia (obmedzenia) vecne a fakticky využívať (napr. vyvlastnenie pozemkov za účelom stavby). Uvedené je vyjadrené aj v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov v § 108 ods. 1, ktorý znie:

(1) Pozemky, stavby a práva k nim, potrebné na uskutočnenie stavieb alebo opatrení vo verejnom záujme uvedených v odseku 2 možno vyvlastniť alebo vlastnícke práva k pozemkom a stavbám možno obmedziť rozhodnutím stavebného úradu.

Na rovnakom základe je postavený aj § 109 ods. 1 stavebného zákona, ktorý reglementuje ciele vyvlastnenia:

(1) Cieľom vyvlastnenia je dosiahnuť prechod, prípadne obmedzenie vlastníckeho práva k pozemkom a stavbám alebo zriadenie, zrušenie, prípadne obmedzenie práva vecného bremena k pozemkom a stavbám.

Na to nadväzuje § 115 stavebného zákona, ktorý znie:

(1) Vyvlastnený pozemok alebo stavbu možno užívať len na účely, na ktoré boli vyvlastnené.

V prípade, ak sa vyvlastnená stavba alebo pozemok do dvoch rokov nezačne využívať na účel na ktorý boli vyvlastnené, možno požiadať o zrušenie rozhodnutia o vyvlastnení (§ 116 ods. 2 stavebného zákona).

Samostatné hospodárenie obce podľa čl. 65 ods. 1 ústavy nie je možné chápať v zmysle slobodnej vôle pri nadobúdaní majetku tak, ako je to uvedené v návrhu, ale v nemožnosti inej osoby zasahovať do spravovania majetku obce. Na uvedenom princípe bol založený aj § 2 zákona o majetku obcí, podľa ktorého tam určené veci vo vlastníctve štátu prechádzajú zo zákona do vlastníctva obce. Rovnako je to aj v § 15 ods. 3, na základe ktorého zo štátu na obce prejde vlastníctvo v zákone špecifikovaných pozemkov. Okrem toho, vlastnícke právo obec nadobudne až vkladom do katastra na základe delimitačného protokolu. Delimitačný protokol pritom vzniká na základe spolupráce viacerých subjektov, medzi ktorými je aj príslušná obec, ktorá musí s ním vyjadriť súhlas. V opačnom prípade katastrálny úrad nemá podklad, na základe ktorého by vykonal vklad do katastra.»

Replika navrhovateľa z 13. decembra 2005 obsahuje nasledovné argumenty:

„Pokiaľ Národná rada Slovenskej republiky poukazuje na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 1. júla 1999 č. k. PL. ÚS 23/1998, považujem za potrebné zdôrazniť, že v súvislosti s predmetom konania vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/05 na toto uznesenie prihliadať nemožno, pretože sa nezaoberalo problematikou zhodnou s predmetom konania

sp. zn. PL. ÚS 11/05, teda ústavnosťou prechodu pozemkov s nezisteným vlastníkom na štát (a následne na obec), ale ústavnosťou ustanovenia lehôt na uplatnenie nároku na vydanie veci (obnova vlastníckeho práva) v reštitučnom konaní. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 1. júla 1999 č. k. PL. ÚS 23/98 netvorí teda prekážku res iudicata pre konanie vedené pod sp. zn. PL. ÚS 11/05 a nereprezentuje ani relevantný právny názor, ktorý by bránil Ústavnému súdu Slovenskej republiky vyhovieť v celosti môjmu návrhu z 29. marca 2005.

Podľa môjho názoru pojem samostatného hospodárenia obce treba chápať práve v zmysle slobodnej vôle pri nadobúdaní majetku a súčasne pri zaručení nemožnosti inej osoby zasahovať do spravovania majetku obce. Za inú osobu treba považovať každú osobu, odlišnú od obce a teda aj štát. Ustanovenie § 15 ods. 3 zákona č. 180/1995 Z. z. pritom neumožňuje obci odmietnuť podpísať delimitačný protokol z dôvodu, že by pozemky tam uvedené vôbec nechcela nadobudnúť, pretože ich prechod do vlastníctva obce je zakotvený v tom istom zákonnom ustanovení. “

Hoci ústavný súd doručil všetky podania účastníkov konania vláde Slovenskej republiky zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vedľajšia účastníčka“) s možnosťou vyjadriť sa, vedľajšia účastníčka žiadne stanovisko ústavnému súdu nezaslala.

II.

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje.

Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánov verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa § 1 ods. 1 napadnutého zákona v konaní o obnove evidencie niektorých pozemkov a právnych vzťahov k nim sa zisťujú dostupné údaje o pozemkoch a právnych vzťahov k nim a na ich základe sa zostavuje a schvaľuje register obnovenej evidencie pozemkov (ďalej len „register“).

Podľa § 8 ods. 1 písm. c) napadnutého zákona register sa skladá z určeného operátu, zo súboru ďalších geodetických informácií a zo súboru ďalších popisných informácií o pozemkoch a právnych vzťahoch k nim, najmä zo súpisu pozemkov, ktorých vlastník je známy, ale ktorého miesto trvalého pobytu alebo sídlo nie je známe.

Podľa § 8 ods. 1 písm. d) napadnutého zákona register sa skladá z určeného operátu, zo súboru ďalších geodetických informácií a zo súboru ďalších popisných informácií o pozemkoch a právnych vzťahoch k nim, najmä zo súpisu pozemkov, ktorých vlastník nie je známy.

Podľa § 13 napadnutého zákona Slovenský pozemkový fond nakladá s pozemkami uvedenými v § 8 ods. 1 písm. c) a d), ktoré sa na základe registra zapíšu do katastra nehnuteľností (ďalej len „pozemok s nezisteným vlastníkom“), podľa tohto zákona a podľa osobitných predpisov.

Napadnuté ustanovenie znie nasledovne:

(1) Dňom 1. septembra 2005 pozemky s nezisteným vlastníkom, ktoré sú zapísané v katastri nehnuteľností najmenej jeden kalendárny rok, prechádzajú ako opustené do

vlastníctva štátu a do správy fondu alebo štátnej organizácie lesného hospodárstva, ak ide o pozemky, ktoré sú súčasťou lesného pôdneho fondu a ktoré nie sú súčasťou spoločnej nehnuteľnosti.

(2) Ak do 1. septembra 2005 nebudú pozemky s nezisteným vlastníkom zapísané v katastri nehnuteľností najmenej jeden kalendárny rok alebo ak sa zapíšu do katastra nehnuteľností po 1. septembri 2005, prejdú do vlastníctva štátu a do správy fondu uplynutím jedného kalendárneho roka odo dňa zápisu do katastra nehnuteľností.

(3) Do jedného roka odo dňa nadobudnutia vlastníctva pozemkov štátom podľa odseku 1 a 2 prechádzajú tieto pozemky do vlastníctva tej obce, v ktorej katastrálnom území sa nachádzajú, ak podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie vyššieho územného celku nie sú určené na výstavbu objektov a infraštruktúry celospoločenského významu. Podkladom na zápis do katastra nehnuteľností je delimitačný protokol, ktorý obsahuje označenie pozemkov podľa údajov katastra nehnuteľností a ktorý je uzatvorený medzi fondom, štátnou organizáciou lesného hospodárstva a príslušnou obcou.

(4) Pozemky, na ktoré boli uplatnené nároky podľa osobitného predpisu, neprechádzajú do vlastníctva obce podľa odseku 3, kým o týchto nárokoch nebude právoplatne rozhodnuté.

(5) Pozemky, ktoré prešli do vlastníctva obce podľa odseku 3, nemôže obec do desiatich rokov od účinnosti tohto zákona previesť do vlastníctva iného a ani zriadiť k nim záložné právo; takýto úkon je neplatný.

Ustanovenie § 135 Občianskeho zákonníka znie nasledovne:

(1) Kto nájde stratenú vec, je povinný ju vydať vlastníkovi. Ak vlastník nie je známy, je nálezca povinný odovzdať ju príslušnému štátnemu orgánu. Ak sa o ňu vlastník neprihlási do jedného roka od jej odovzdania, pripadá vec do vlastníctva štátu.

(2) Nálezca má právo na náhradu potrebných výdavkov a na nálezné, ktoré tvorí desať percent ceny nálezu. Osobitný právny predpis môže inak upraviť oprávnenie toho, kto vec našiel alebo ohlásil.

(3) Ustanovenia odsekov 1 a 2 platia primerane aj na skryté veci, ktorých vlastník nie je známy, a na opustené veci.

III.

K namietanému porušeniu čl. 1 ods. 1 prvej vety, čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 46 ods. 1 a 2 poslednej vety ústavy

1. Podľa navrhovateľa zámerom zákonodarcu bolo dosiahnuť zásadnú zmenu vlastníckych práv k pozemkom tým, že pozemky patriace nezisteným vlastníkom prejdú ako opustené v konečnom dôsledku do vlastníctva obcí, v ktorých katastri sa nachádzajú. Existencia nezistených vlastníkov pozemkov je následkom skutočnosti, že štát po niekoľko desaťročí neaplikoval intabulačnú zásadu v súvislosti so zmenou vlastníctva k nehnuteľnostiam, a teda aj k pozemkom. Štát sám vyvolal situáciu, ktorú chce teraz napadnutým ustanovením riešiť v neprospech vlastníkov. Účinky napadnutého ustanovenia nastávajú priamo zo zákona bez možnosti súdnej, či inej ochrany.

2. Národná rada nezaujala k tejto časti návrhu meritórne stanovisko, lebo podľa jej názoru uznesením ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 23/98 bolo už o tejto otázke rozhodnuté, keďže ústavný súd návrhu na vyslovenie nesúladu prvých dvoch odsekov napadnutého ustanovenia s čl. 1 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 ústavy nevyhovel.

3. Ústavný súd považuje za potrebné predovšetkým poznamenať, že otázka, či nejde o návrh neprípustný z dôvodu, že ústavný súd už o veci rozhodol [§ 24 písm. a) zákona o ústavnom súde], je predmetom predbežného prerokovania návrhu podľa § 25 zákona o ústavnom súde a môže viesť k odmietnutiu návrhu. Preto v štádiu konania vo veci samej (po prijatí návrhu na ďalšie konanie) nie je už takáto námietka spravidla relevantná. Napriek

tomu ústavný súd pripomína, že prekážka veci rozsúdenej vo svojej procesnej podstate vyjadruje zákaz a prekážku otvárať právoplatne rozhodnutú tú istú vec, ktorá je charakterizovaná tými istými účastníkmi, rovnakým predmetom konania a rovnakými skutkovými a právnymi dôvodmi uplatnenia nároku na súdnu ochranu.

Uvedené vymedzenie prekážky veci rozsúdenej je potrebné vykladať vzhľadom na charakter konania o súlade právnych predpisov (abstraktná rozhodovacia činnosť).

V tomto konaní ústavný súd ako jediný súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) rozhoduje o ústavnosti napadnutých zákonov, iných právnych predpisov, ich častí alebo jednotlivých ustanovení. Ústavný súd pritom neberie na zreteľ iné kritérium, ako je súlad medzi napadnutými všeobecne záväznými právnymi predpismi a ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Vychádzajúc z názoru na prekážku veci rozsúdenej treba uviesť, že napadnuté ustanovenie § 15 zákona bolo prijaté oveľa neskôr, než sa v konaní o súlade právnych predpisov rozhodovalo o predošlom znení tohto ustanovenia. Už z toho vyplýva, že v tomto konaní nemôže ísť o prekážku veci rozsúdenej, lebo aj pri rovnakom znení (čo nie je tak) treba vziať do úvahy, že toto ustanovenie zákona bolo prijaté za iných predpokladov a s inou dôvodovou správou. Napokon aj dôvody jeho napadnutia sú úplne odlišné od tých, o ktorých rozhodoval v roku 1998 ústavný súd.

4.1 Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy je Slovenská republika právny štát.

Z toho vyplýva, že zákonodarca uplatňuje zákonodarné oprávnenia autonómne a suverénne. Táto suverenita má však limit nevyhnutnosti ochrany ľudských práv a slobôd. Tento limit sa prekročí, ak zákonodarca, vychádzajúc zo svojej suverénnej pozície, prijme zákon, ktorý okrem dovolenej a od úvahy zákonodarcu závislej právnej úpravy obsahuje aj také normy, ktoré porušujú základné právo obsiahnuté v čl. 20 ods. 1 ústavy alebo jeho obmedzenia v čl. 20 ods. 4 ústavy.

Tento záver platí aj pre ostatné ústavné limity, za predpokladu, že obsahom právnej regulácie napadnutej v konaní o súlade právnych predpisov sú také práva a povinnosti alebo dôsledky, ktoré majú priamy vecný súvis s článkami ústavy zaručujúcimi základné práva alebo slobody.

Do pojmu právny štát patrí len taká právna úprava, ktorá nie je natoľko vágna a neurčitá, že v skutočnosti odporuje všetkým princípom, na ktorých v právnom poriadku je upravený vznik, zánik a ochrana vlastníckeho práva ako základného práva zaručeného ústavou.

Napadnuté ustanovenie je súbor takých právnych noriem, ktoré nie sú uskutočniteľné pre ich vágnosť a rozpor s uvedenými princípmi. V právnom poriadku nie je upravené a nie je možné ani zistiť výkladom, čo znamená v kontexte napadnutého ustanovenia pojem „nezistený vlastníč“. Slovo „nezistený“ znamená len to, že výsledok procesného dokazovania pred orgánom verejnej moci viedol k záveru, že nejaký vlastníč existuje, ale nebolo ho možné zistiť. Z takého výsledku procesného dokazovania sa však nedá vyvodiť záver o tom, že zlyhanie procesu dokazovania má za následok zánik vlastníckeho práva prechodom na štátu a nadväzne na to na jednotku územnej samosprávy. Z napadnutého ustanovenia nie je jasné, čo spôsobuje tento prechod v prípade prechodu vlastníckeho práva na jednotky územnej samosprávy. Tieto prechody nie sú preskúmateľné, resp. zákon nepredpokladá ich preskúmanie spôsobom, ktorý je obvyklý v právnom štáte, napríklad v správnom súdnictve. Nie je úplne zrejmé, prečo napadnuté ustanovenie vynechalo dedičov nezistených vlastníčov, za predpokladu, že by bolo zjavné, že nezistení vlastníci v skutočnosti už nemôžu byť nažive.

4.2 Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníč majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníčov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje.

Napadnuté ustanovenie § 15 zákona sa dotýka predovšetkým základného práva vlastníč, ktoré je zaručené v čl. 20 ods. 1 ústavy. Vyplýva to predovšetkým z toho, že toto ustanovenie upravuje predpoklady, za ktorých dochádza k relatívnemu zániku vlastníckeho

práva u subjektu nazvaného „nezistený vlastník“ a vzniku vlastníckeho práva najprv u štátu a potom u jednotiek územnej samosprávy (obce a mesta). Tento zánik a vznik vlastníckeho práva sa nazýva prechodom.

Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

Dôvodom na relatívny zánik vlastníckeho práva u subjektu nazývaného „nezistený vlastník“ a vznik vlastníckeho práva najprv štátu a potom jednotiek územnej samosprávy (obce a mesta) je jedine napadnuté ustanovenie § 15 zákona. Obsah tohto ustanovenia spôsobuje prechod vlastníckeho práva.

Takýto prechod vlastníckeho práva sa nedá podľa názoru ústavného súdu subsumovať pod pojem „vyvlastnenie“ a ani „nútené obmedzenie vlastníckeho práva“. V tejto spojitosti už nie je podstatné, či k takému prechodu dochádza iba v nevyhnutnej miere (čomu tak nie je, pretože prechádza vlastnícke právo nezisteného vlastníka ako celok) a ani to, či ide o verejný záujem a či je poskytnutá primeraná náhrada.

Ak by tomu aj tak bolo, potom treba upozorniť, že podľa stabilnej judikatúry ústavného súdu (pozri PL. ÚS 4/00) prvou požiadavkou zákona s existenciou ktorého počíta čl. 20 ods. 4 ústavy, je určenie orgánu oprávneného uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ďalšou určenou požiadavkou na takýto zákon je, že k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikrčiť len vo verejnom záujme, nevyhnutnej miere a za primeranú náhradu. K porušeniu čl. 20 ods. 4 ústavy preto dochádza aj vtedy, ak takýto zákon Národnej rady Slovenskej republiky nespĺňa podmienky tohto článku (alebo aspoň niektoré z nich). Okrem toho ústava neumožňuje (pozri PL. ÚS 38/95), aby k vyvlastneniu alebo k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom.

Navyše ústavný súd pripomína, že v ústave nie je žiadna iná ústavná norma pre takto ustanovený spôsob zániku a vzniku vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam, ktorá by ospravedlnila zánik a vznik vlastníckeho práva spôsobom ustanoveným v napadnutom ustanovení § 15 zákona. Takáto opora nevyplýva ani z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. Napokon túto otázku nie je potrebné skúmať so zreteľom na to, že napadnuté ustanovenie upravuje vznik vlastníckeho práva štátu a jeho zánik u nezisteného vlastníka bez akéhokoľvek mechanizmu ochrany nezisteného vlastníka, ktorý by bolo možné efektívne uplatniť pred prechodom vlastníckeho práva.

4.3 Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na iných orgánoch Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Obsahom základného práva na súdnu ochranu je v prípade posudzovania napadnutého ustanovenia § 15 zákona predovšetkým možnosť, aby nezistený vlastníak mohol v čase pred zánikom jeho vlastníckeho práva sám alebo v zastúpení napríklad opatrovníkom alebo inou osobou zaručujúcou ochranu jeho záujmov uplatniť svoje námietky proti zákonom projektovanému prechodu vlastníckeho práva napríklad to, že nejde o nezisteného vlastníka alebo sú tu dedičia, alebo je tu iná právna skutočnosť (napríklad vlastnícke právo inej osoby k nehnuteľnosti, ktorá formálnoprávne patrí nezistenému vlastníkovi).

Takáto možnosť sa musí pripustiť buď v konaní pred všeobecným súdom rozhodujúcim v sporovom konaní, alebo v konaní pred orgánom verejnej správy a nadväzne na to v konaní pred správnym súdnictvom.

Uvedená možnosť v § 15 napadnutého zákona nie je. K prechodu dochádza bez toho, aby sa jeho prechodu dalo zabrániť prostriedkami právnej ochrany.

4.4 Ďalej ústavný súd poukazuje na tú závažnú okolnosť, že zákonodarca rozhodol o zániku vlastníckeho práva vlastníkov pozemkov s nezisteným vlastníkom opustením veci priamo zákonom (ex lege).

Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/95 z 24. mája 1995 uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 43 pod č. 126/1995 „*V právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte. Aj zákonodarný orgán je viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Žiaden zákon nemôže nahrádzať a meniť právomoc všeobecných súdov v občianskoprávných veciach (čl. 41 ods. 2 a čl. 142 ods. 1 ústavy) bez toho, aby sa zmenila ústava a občiansky súdny poriadok.*“

Z citovaného nálezu sa dá vyvodiť, že zákonom nemožno zasiahnuť do základných kompetencií jednotlivých zložiek moci v štáte stanovených ústavou. Teda zákonom nie je možné ani odňať určité právomoci patriace podľa ústavy výkonnej, resp. súdnej moci a previesť ich na moc zákonodarnú. Napriek tomu napadnutým ustanovením sa tak stalo. Rozhodovať o zániku vlastníckeho práva v dôsledku opustenia veci (derelikcie) možno v správnom konaní, teda v rámci moci výkonnej alebo v súdnom konaní v rámci moci súdnej. Pokiaľ si túto právomoc prisvojil napadnutým ustanovením zákonodarca, porušil tým ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy, z ktorého del'ba moci vyplýva. Z pohľadu navrhovateľa, ktorý porušenie čl. 2 ods. 2 ústavy nenapadol, došlo k porušeniu práva na súdnu alebo inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, resp. čl. 46 ods. 2 poslednej vety

ústavy, keďže dotknutí vlastníci nemajú možnosť súdnej ochrany, resp. ochrany pred iným orgánom. Zároveň to v konečnom dôsledku znamená aj porušenie ich vlastníckych práv podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a porušenie princípov demokratického právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy.

4.5 Na základe analýzy uvedenej v bodoch 4.1 až 4.4 tejto časti rozhodnutia ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie porušuje princíp právnej istoty ako súčasť právneho štátu (čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy), právo vlastníť majetok vrátane jeho dedenia (čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy), ako aj právo na súdnu ochranu a na ochranu pred iným orgánom štátu (čl. 46 ods. 1 a ods. 2 posledná veta ústavy).

Na základe vyššie uvedených záverov ústavného súdu už nie je potrebné zaoberať sa porušením čl. 1 ods. 1 prvej vety, čl. 20 ods. 1 a ods. 4 a čl. 46 ods. 1 a ods. 2 poslednej vety ústavy z ďalších aspektov, ktoré navrhovateľ namieta.

K ostatným namietaným porušeniam práv podľa ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu

Keďže ústavný súd dospel k záveru o porušení čl. 1 ods. 1 poslednej vety, čl. 20 ods. 1 a ods. 4, ako aj čl. 46 ods. 1 a ods. 2 poslednej vety ústavy, nebolo už potrebné osobitne sa zaoberať ďalšími namietanými porušeniami práv vyplývajúcich z ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu.

Z týchto dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stráca napadnuté ustanovenie čl. I § 15 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov účinnosť. Ak národná rada neuvedie toto

ustanovenie do súladu s ústavou, stráca § 15 zákona po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

Podľa čl. 125 ods. 5 ústavy platnosť rozhodnutia o pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia čl. I § 15 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov (uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 95 pod číslom 218/2005 Z. z.) zanikne vyhlásením rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej.

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

V Košiciach 22. augusta 2006