

- UŽÍVANIE POZEMKOV V ZRIADENÝCH ZÁHRADKOVÝCH OSADÁCH
A VYPORIADANIE VLASTNÍCTVA K NIM

1. Výklad a uplatňovanie Ústavy Slovenskej republiky, ktorými by Ústavný súd Slovenskej republiky obmedzoval, prípadne vylučoval realizáciu platných medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky, by boli v rozpore so zásadou, že Ústavu Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky vykladá a aplikuje spôsobom rešpektujúcim medzinárodne platné záväzky Slovenskej republiky. Uvedené sa vzťahuje aj na čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý každej z jeho zmluvných strán umožňuje prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné na úpravu užívania majetku v súlade so všeobecným záujmom. V dôsledku uvedeného treba rozlišovať medzi zákonom upravujúcim užívanie majetku vo verejnom záujme (hoci aj s dopadom na výkon vlastníckych práv) a zákonom, ktorý užívanie majetku vo verejnom záujme neupravuje, ale vlastnícke práva obmedzuje.

2. Prijatie zákona, ktorým sa upravuje užívanie majetku, preto bez ďalšieho nemožno považovať za nesúladné s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pokiaľ sú splnené ďalšie podmienky, t. j. preukázanie všeobecného záujmu na prijatí takéhoto zákona, ako aj spravodlivá rovnováha medzi požiadavkou verejného záujmu a požiadavkami ochrany individuálneho práva jednotlivca.

3. Aj pri uznaní širokej možnosti úvahy, ktorou disponujú zmluvné strany Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd pri prijímaní zákonov upravujúcich užívanie majetku vo všeobecnom záujme, „sprievodné“ dopady takýchto zákonov (obmedzenie vlastníckeho práva predovšetkým) však nesmú dosahovať intenzitu a rozsah vyvlastnenia, ku ktorému je možné siahnuť výlučne len za splnenia podmienok uvedených v čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

4. Bez ohľadu na povahu konania, v rámci ktorého dochádza k prechodu vlastníckeho práva z pôvodného vlastníka na iného, a tiež bez ohľadu na povahu a účel predošlého využívania majetku sa primeraná náhrada za vyvlastnenie v právnom poriadku Slovenskej republiky a pre občanov Slovenskej republiky dosahuje použitím jednotného spôsobu a postupu pri výpočte jej výšky v súlade a s použitím vyhlášky Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, úhradách za zriadenie práva osobného užívania pozemkov a náhradách za dočasné užívanie pozemkov v znení neskorších predpisov.

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/00 z 30. mája 2001 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 94, pod č. 224/2001)

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Juraja Babjaka, Eduarda Bárányu, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Jána Klučku, Lajosa Mészároša, Štefana Ogurčáka a Daniela Švábyho v konaní o návrhu 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. J. D., DrSc., na vyslovenie nesúlady § 3 ods. 1 až 5 a § 4 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadani vlastníctva k nim s čl. 20 ods. 1 a 4 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, § 2 ods. 2 a § 7 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky, § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona č. 64/1997 Z. z. s čl. 20 ods. 4 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v konaní o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na vyslovenie nesúlady § 2 ods. 1, § 3 ods. 3 písm. a), § 7 ods. 1 až 3, § 8 ods. 4, § 9 ods. 3 prvej vety, ods. 4, § 10 ods. 3 písm. b), ods. 4, § 11 ods. 3 až 8, § 13 ods. 4, § 14 a § 17 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadani vlastníctva k nim s čl. 12 ods. 1 prvou vetou, ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4 a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 30. mája 2001 takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 17 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadani vlastníctva k nim nie je v súlade s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky vo zvyšnej časti a celému návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky n e v y h o v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bolo 5. júna 2000 doručené podanie 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“ alebo „skupina poslancov“), zastúpených advokátom JUDr. J. D., DrSc., B., označené ako „Návrh na začatie konania podľa čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky“. Z jeho obsahu vyplynulo, že navrhovatelia v ňom namietali nesúladi označených ustanovení zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadani vlastníctva k nim (ďalej len „zákon č. 64/1997 Z. z.“ alebo „zákon o záhradkových osadách“) s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ako aj čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dodatkový protokol k Dohovoru“). Keďže návrh navrhovateľov spĺňal všetky zákonom predpísané náležitosti podľa § 20 ods. 1 a § 37 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 ho 4. júla 2000 prijal na ďalšie konanie pod sp. zn. PL. ÚS 17/00.

Ústavnému súdu bol 4. júla 2000 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) takisto na začatie konania o súlade označených ustanovení zákona o záhradkových osadách s ústavou. Keďže návrh generálneho prokurátora spĺňal zákonom predpísané náležitosti podľa § 20 ods. 1 a § 37 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ústavný súd ho 19. júla 2000 prijal na ďalšie konanie pod sp. zn. PL. ÚS 20/00.

Vzhľadom na to, že oba návrhy prijaté ústavným súdom na ďalšie konanie právne i skutkovo súviseli, ústavný súd 8. februára 2001 rozhodol o ich spojení na spoločné konanie pod sp. zn. PL. ÚS 17/00.

Keďže žiaden z účastníkov konania vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/00 netrval na ústnom pojednávaní, ústavný súd o ich návrhoch rozhodol na neverejnom zasadnutí pléna 30. mája 2001.

Skupina poslancov vo svojom návrhu uviedla: *«Národná rada Slovenskej republiky prijala 7. februára 1997 zákon č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadani vlastníctva k nim. Zákon bol vyhlásený v čiaske 28 Zbierky zákonov Slovenskej republiky, ktorá bola uverejnená 11. marca 1997. Zákon nadobudol účinnosť 15. dňom po jeho vyhlásení.*

Zákon je usporiadaný do troch článkov. Druhým článkom sa novelizoval zákon č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov tak, že sa z neho vypustil odsek 3 v § 22. Tretím článkom sa určila účinnosť zákona. Ťažisko právnej úpravy zákona je v článku 1. Tento sa ďalej člení na tri časti. V prvej je vymedzený predmet zákona a základné pojmy. Druhá časť je pomenovaná Užívanie pozemkov v zriadených záhradkových osadách. Tretia časť upravuje konanie podľa zákona.

Z hľadiska namietnutého nesúladu zákona s niektorými ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky je významná úprava druhej a tretej časti čl. 1 zákona č. 64/1997 Z. z.

Ustanovenia zákona č. 64/1997 Z. z., ktoré podľa názoru navrhovateľov sú významné z hľadiska uplatnených námietok nesúladi s Ústavou Slovenskej republiky a Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd:

Podľa § 1 ods. 1:

„Tento zákon upravuje

- a) užívanie pozemkov v zriadených záhradkových osadách na základe nájomného vzťahu zriadeného týmto zákonom,*
- b) postup okresných úradov, vlastníkov pozemkov v zriadených záhradkových osadách (ďalej len „vlastníci“), nájomcov a užívateľov pozemkov v zriadených záhradkových osadách a Slovenského pozemkového fondu v konaní o pozemkových úpravách podľa osobitného predpisu (ďalej len „konanie“) na účely vyporiadania vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách.“*

Podľa § 1 ods. 2:

„Tento zákon sa nevzťahuje na vyporiadanie vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách, ak k nim bolo zriadené právo osobného užívania.“

Podľa § 3:

„(1) Ak medzi vlastníkom a užívateľom nebola uzavretá nájomná zmluva podľa osobitného predpisu, vznikne medzi nimi dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona nájomný vzťah.

(2) Nájomný vzťah podľa odseku 1 môže vypovedať vlastník pozemku, ktorého výmera a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov tvorí viac ako polovicu pozemku užívaného užívateľom, ak užívateľ

- a) neužíva pozemok so starostlivosťou riadneho hospodára,*
- b) zriadil na pozemku stavbu bez stavebného povolenia alebo ohlásenia,*
- c) uzavrel bez súhlasu vlastníka pozemku alebo záhradkárskej organizácie k pozemku podnájomnú zmluvu alebo ho bez ich súhlasu iným spôsobom zveril tretej osobe,*
- d) nezaplatil napriek písomnému upozorneniu splatné nájomné za bežný rok do 30. augusta nasledujúceho roku.*

(3) Ak vlastník vypovie nájomný vzťah podľa odseku 1, je povinný užívateľovi poskytnúť náhradu

- a) za stavby a trvalé porasty vo výške dojednanej medzi vlastníkom a užívateľom, najmenej však vo výške určenej podľa osobitného predpisu,
- b) za podiel na zariadeniach vybudovaných na spoločných pozemkoch.

(4) Podiel podľa odseku 3 písm. b) sa určí z ceny spoločných zariadení zistenej podľa osobitného predpisu pomerom výmery pozemku užívateľa k výmere pozemkov užívaných ostatnými užívateľmi.

(5) Nájomný vzťah podľa odseku 1 možno vypovedať len do začatia konania podľa § 7, a to k 1. októbru bežného roku. Vypovedná lehota je jeden rok, pričom sa nemôže skončiť pred dňom, v ktorom by užívateľovi zanikol nájom podľa § 22 ods. 3 zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku, alebo pred poskytnutím náhrady podľa odseku 3 a 4. “

Podľa § 4:

„(1) Výška ročného nájomného za užívanie pozemkov na základe nájomného vzťahu podľa § 3 je 10 % z ceny pozemkov zistenej podľa osobitného predpisu, najmenej však 0,30 Sk za m².

(2) Nájomné podľa odseku 1 je splatné do 1. apríla nasledujúceho roku. “

Podľa § 7:

„(1) Konanie sa začína na návrh nadpolovičnej väčšiny užívateľov, ktorí užívajú nadpolovičnú výmeru plochy a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov a ktorí preukázali, že vlastníci odmietli k týmto pozemkom uzavrieť kúpnu zmluvu s návrhom ceny najmenej vo výške náhrady uvedenej v § 11 alebo že vlastníci sa k návrhu kúpnej zmluvy nevyjadrili. “

„(5) Po začatí konania okresný úrad vyzve Slovenský pozemkový fond, aby v primeranej lehote, ktorú mu zároveň určí, navrhol náhradné pozemky. Slovenský pozemkový fond pri výbere náhradných pozemkov prihliada na potreby prevodu pozemkov ako náhrad podľa osobitného predpisu. “

Podľa § 11:

„(1) Po schválení úvodných podkladov okresný úrad vypočíta výšku náhrady za pozemky v zriadenej záhradkovej osade v peniazoch.

(2) Pri výpočte výšky náhrady podľa odseku 1 okresný úrad vychádza z bonity pôdy a kultúry pozemku v čase vzniku práva užívania.

(3) Ak je výška náhrady vypočítaná podľa odseku 2 nižšia ako 3 Sk, platí, že táto výška je 3 Sk za m².

(4) Ak nie je bonita pôdy alebo kultúra pozemku v čase vzniku práva užívania určená, určí ju okresný úrad.

(5) Výška náhrady vypočítaná podľa odseku 2 alebo 3 sa zvýši o

- a) 300 %, ak ide o pozemok v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislava,
- b) 150 %, ak ide o pozemok v mestách, ktoré sú sídlami krajského úradu alebo ktoré sú kúpeľnými mestami,
- c) 100 %, ak ide o pozemok v mestách, ktoré sú sídlami okresného úradu,
- d) 30 %, ak ide o pozemok v iných obciach s počtom obyvateľov nad 15 000.

(6) Výška náhrady vypočítaná podľa odseku 2 alebo 3 sa ďalej zvýši o

- a) 100 %, ak ide o pozemok v zastavanom území obce,
- b) 100 %, ak ide o pozemok v rekreačnej zóne sídelného útvaru.

(7) Výška náhrady vypočítaná podľa odsekov 5 a 6 sa zníži o

- a) 20 %, ak je na pozemku zákaz výstavby záhradkových chát,
- b) 10 %, ak sa pozemok nachádza pri priemyselnom areáli, ktorý negatívne ovplyvňuje životné prostredie.

(8) Ak je výška náhrady určená podľa odsekov 2 až 7 nižšia ako 3 Sk za m², platí, že táto náhrada je 3 Sk za m². “ ...

Ustanovenia § 3, 4, 7 ods. 1 a 11 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim nie sú podľa nášho názoru v súlade s Ústavou SR. Preto podľa čl. 125 písm. a) v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy podávame návrh na konanie pred Ústavným súdom SR. Navrhujeme, aby ústavný súd prijal náš návrh na ďalšie konanie a v tomto konaní vyniesol takýto nález:

1. Ustanovenia § 3 odsek 1 až 5 a § 4 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim nie sú v súlade s čl. 20 ods. 1 a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Ustanovenie § 2 ods. 2 a § 7 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim nie je v súlade s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

3. Ustanovenia § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim nie sú v súlade s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.»

Svoj návrh skupina poslancov odôvodnila nasledovne:

«1. Aplikovateľnosť čl. 20 ods. 1 a ods. 4 Ústavy SR

Podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy SR: „Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje.“

Podľa právneho názoru Ústavného súdu SR: „Majetok, ktorý je predmetom ochrany zaručenej podľa čl. 20 ústavy, zahŕňa nielen veci, ale aj iné majetkové hodnoty.“ (II. ÚS 19/97. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997, s. 130)

Predmetom sporu je právna úprava vlastníckych a nájomných vzťahov k pôde, teda k nehnuteľnosti. Predmet sporu bez pochybností patrí medzi tie objekty, ktorých ochrana sa priznáva podľa článku 20 Ústavy SR.

Predkladatelia zastávajú názor, že Národná rada Slovenskej republiky tým, že prijala zákon č. 64/1997 Z. z. nerešpektovala účel a obsah úpravy čl. 20 Ústavy SR.

Z druhej vety čl. 20 ods. 1 „vlastnícke právo... má rovnaký zákonný obsah“ nemožno odvodiť súlad ustanovení zákona č. 64/1997 Z. z. odôvodnený tým, že ide o zásah do vlastníctva konformný s čl. 20, lebo ide o zásah vykonaný prostredníctvom zákona. Odkaz na úpravu v zákone nemožno absolutizovať v tom význame, že ak obmedzenie práva určuje právny predpis so silou zákona, potom je vylúčené, aby obmedzenie bolo v nesúlade s Ústavou SR.

2. *Aplikovateľnosť Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd v súvislosti s citovanými ustanoveniami zákona č. 64/1997 Z. z.*

Podľa čl. 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.

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.“

Európsky súd pre ľudské práva pri uplatnení citovaného ustanovenia vytvoril rad pravidiel, ktoré sú podstatné pre ochranu vlastníctva podľa prameňov práva Rady Európy.

Vlastnícke právo zaručené čl. 1 Protokolu č. 1 nezahŕňa právo nadobudnúť majetok (Marckx case, A31; Van der Mussele case A70).

Predmetom ochrany podľa čl. 1 Protokolu č. 1 nie je akýkoľvek majetok. Pojem „majetok“ zahŕňa buď „majetky existujúce“ (Van der Mussele v. Belgium, A70) alebo majetkové hodnoty vrátane pohľadávok, o ktorých sťažovateľ môže tvrdiť, že má aspoň „legitímnu nádej“ na ich zhmotnenie (Pine Valley Developments Ltd. and others v. Ireland, A222). Európsky súd vyslovil, že „pojem „vlastníctvo“ (possessions) (biens) v čl. 1 Protokolu č. 1 má autonómny význam, ktorý rozhodne nie je obmedzený na vlastníctvo hmotných tovarov; niektoré ďalšie práva a záujmy vytvárajúce majetkový prospech tiež možno pokladať za „majetkové práva“, a preto za „vlastníctvo“ v zmysle tohto ustanovenia“ (Case of Gasus Dosier- Und Fordertechnik GmbH v. The Netherlands, A306-B, § 53). Naopak, za „majetok“ sa podľa čl. 1 Protokolu č. 1 nepokladá nádej na uznanie bývalého vlastníckeho práva, ktorého výkon už dlho nie je efektívny (rozhodnutia EKLP č. 7655-7657/76, D. R. č. 12, s. 111).

„Odňatie vlastníctva alebo iného reálneho práva je v zásade jednorazovým aktom a nevytvára pokračujúcu situáciu „absencie práva““ (L. a A. Brežný proti Slovenskej republike. „Predmet začatého konania (reštitučného konania) sa nedotýka „existujúcich majetkov“ reštituentov, ktorí fakticky neboli a ani nie sú (až do vydania právoplatného rozhodnutia) v pozícii vlastníkov, ale v pozícii „obyčajných žiadateľov“

žiadajúcich (domáhajúcich sa) vydania ich „bývalého vlastníctva““ (L. a A. Brežný proti Slovenskej republike).

Po nadobudnutí vlastníckeho práva v rozsahu objektov chránených ako predmet vlastníctva podľa čl. 1 Protokolu č. 1 sa vlastníkovi zaručuje nedotknuteľnosť jeho majetku za podmienok špecifikovaných v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva.

Porušenie čl. 1 Protokolu č. 1 nemusí nastať iba odňatím majetku. Aj obmedzovanie vlastníka, ktoré má určitú kvalitu, môže znamenať nelegitímny zásah.

„Obmedzenie sťažovateľovho práva zrušiť nájomnú zmluvu (tenant's lease) zakladá kontrolu užívania majetku v zmysle odseku 2 článku 1 Protokolu č. 1“ (Case of Velosa Barreto v. Portugal, A334, § 35).

Vyvlastnením môže byť aj pozbavenie dispozičného práva s majetkom (Case of Melacher and others, A169, § 44).

V čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa výslovne uvádza pojem „zbaviť majetku“. Európsky súd pre ľudské práva toto ustanovenie interpretoval extenzívne tak, aby sa ochrana podľa čl. 1 Protokolu č. 1 vzťahovala nielen na vyvlastnenie majetku, ale aj na obmedzenie vlastníckych práv. V okolnostiach prípadu ide o zásah, ktorý svojou povahou zodpovedá zásahu do vlastníctva, ktorý je súčasťou ochrany priznanej čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru k ochrane ľudských práv a základných slobôd. Predmet sporu patrí medzi objekty, ktoré sa chránia podľa čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

3. Námietka porušenia čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Účel úpravy ustanovenej v prvých dvoch vetách čl. 20 ods. 1 je dvojaký. Ústava v ňom vymedzuje základ vzťahu medzi vlastníkom a nevlastníkmi. Subjektom, ktorému sa priznáva ochrana podľa čl. 20 ods. 1 ústavy je vlastník. Ochrana, ktorá sa vlastníkovi zaručuje, smeruje voči každej inej osobe. Článkom 20 ods. 1 sa teda chráni vlastník pred ľubovoľným nevlastníkom. Ústava v čl. 20 ods. 1 zároveň upravuje základ vzájomných vzťahov medzi vlastníkmi. Každý, kto vlastní majetok, má

citovaným ustanovením zaručené, že jeho vlastníctvo bude mať rovnakú ochranu ako vlastníctvo iných vlastníkov porovnateľnej veci (predmetu vlastníctva).

Zákon č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu vymedzuje poľnohospodársky pôdny fond. Podľa § 2 ods. 1: „Poľnohospodársky pôdny fond tvoria poľnohospodárske pozemky, ktoré sú ako poľnohospodárska pôda využívané na poľnohospodársku výrobu a ktoré sú v katastri nehnuteľností členené na ornú pôdu, chmelnice, vinice, záhrady, ovocné sady a trvalé trávne porasty; tvoria ho aj iné pozemky, ktoré sú poľnohospodársky využívané. Do poľnohospodárskeho pôdneho fondu patria aj pozemky, ktoré síce neslúžia bezprostredne poľnohospodárskej výrobe, ale sú pre ňu nepostrádateľné; ustanovenia osobitných predpisov zostávajú nedotknuté.“ Odkaz, ktorý na vetu za poslednou bodkočiarkou nadväzuje, uvádza ako príklad zákon č. 138/1973 Zb. o vodách a vyhlášku Ministerstva kultúry SSR č. 149/1980 Zb., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o ochrane stromov rastúcich mimo lesa, o postupe pri výnimočnom povoľovaní ich výrubu a o spôsobe využitia drevnej hmoty z týchto lesov. Záhrady, ovocné sady, trvalé trávne porasty sú zákonom výslovne použité pojmy, ktorých prostredníctvom sa v zákone definuje poľnohospodársky pôdny fond. Spôsoby určenia a využitia pôdy v záhradách, ovocných sadoch a na trvalých trávnych porastoch sú typické spôsoby nakladania s pôdou v záhradkových osadách. Z formulácie zákona, ani z charakteru odkazu pod čiarou k § 2 ods. 1 zákona č. 307/1992 Zb. nemožno odvodiť, že pôda určená na záhradkarské účely nie je súčasťou poľnohospodárskeho pôdneho fondu.

Zákonom č. 64/1997 Z. z. sa k tej časti poľnohospodárskeho pôdneho fondu, ktorá slúži na uspokojenie potrieb nájomcov a užívateľov pôdy v záhradkových osadách vytvoril osobitný právny režim vzťahov medzi vlastníkmi pôdy a jej nájomcami a užívateľmi. Rozdielny právny režim nakladania s pôdou vyčlenenou pre záhradkarské kolónie a pre inú poľnohospodársku pôdu nie je daný povahou predmetu vlastníctva. Zákon ustanovil osobitný právny režim nakladania s pôdou určenou na užívanie v záhradkových osadách podľa subjektov, ktoré túto pôdu užívajú. Užívateľmi sú záhradkari, kvôli ktorým sa vytvoril iný právny režim ochrany pôdy určenej na užívanie v záhradkových osadách.

Tento režim je alternatívny. Podľa prvej alternatívy sa zákonom vytvára nájomný vzťah medzi vlastníkom pôdy a užívateľom pôdy. Vlastník pôdy nemá možnosť voľby, či svoju pôdu prenajme užívateľovi alebo ju využije inak. Vlastník nemá dokonca ani možnosť sám hospodáriť na svojom pozemku, ak sa pôda nachádza na území záhradkovej kolónie. Právne postavenie vlastníka je zo zákona obmedzené nielen v období vzniku nájomného vzťahu. Iba časť vlastníkov má priznané právo vypovedať nájomný vzťah založený ustanovením § 3 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. Právo vypovedať nájomný vzťah sa zákonom priznalo len tým vlastníkom, ktorý vlastní pozemky, ktorých výmera a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov tvorí viac ako polovicu pozemku užívaného užívateľom. V takto vymedzenej skupine vlastníkov, ktorí majú právo vypovedať nájomný vzťah založený ex lege, platia ďalšie obmedzenia vlastníkovho práva zrušiť nájomný vzťah. Právo vypovedať nájomný vzťah môže vlastník uplatniť iba v prípadoch, ktoré taxatívne určuje § 3 ods. 2 zákona. Vlastník môže svoje právo uplatniť výlučne v lehote ustanovenej § 3 ods. 5 zákona. Ak vlastník svoje právo vypovedať nájomný vzťah uplatní, zákon mu ukladá povinnosť poskytnúť užívateľovi náhradu podľa § 3 ods. 3 a § 3 ods. 4. Zákon ďalej určuje výšku ročného nájomného za užívanie pozemkov (§ 4). Aj všetky tieto ustanovenia slúžia na ochranu užívateľa pôdy pred jej vlastníkom.

Ako druhú alternatívu vyporiadania vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových kolóniách zákon ustanovil poskytnutie náhradnej pôdy tým vlastníkom, ktorí odmietli uzavrieť kúpnu zmluvu o predaji svojich pozemkov užívaných nájomcom alebo užívateľom. Právo podať návrh na začatie konania o poskytnutí náhradného pozemku sa začína na návrh kvalifikovanej skupiny užívateľov (§ 7 ods. 1). Zákon ustanovuje v § 18 ods. 5, že náklady na obstaranie geometrického plánu podľa § 8 ods. 1 hradia užívateľia. Úprava § 7 ods. 1 a § 18 ods. 5 zákona č. 64/1997 Z. z. dokazuje, že aj v alternatíve, pri ktorej sa vlastníkovi pôdy v zriadenej záhradkovej osade za jeho pôdu poskytne náhradný pozemok, účelom právnej regulácie je prednostná ochrana práv nájomcu a užívateľa pozemku voči vlastníkovi pozemku. Zákonodarcov zámer chrániť užívateľov pozemkov dokazuje aj formulácia § 11 ods. 7 písm. a), v ktorej sa ustanovuje zníženie náhrady poskytnutej vlastníkovi pozemku o 20 % z dôvodu, že na pozemku je zákaz výstavby záhradkových chát.

Zákon neposkytuje majiteľom pôdy nachádzajúcej sa v zriadených záhradkových osadách rovnakú ochranu ako majiteľom ostatnej poľnohospodárskej pôdy. Úprava určená zákonom nesleduje účel chrániť vlastníkov, ktorým sa priznáva ochrana podľa čl. 20 ods. 1. Účelom úpravy podľa § 3 ods. 1 až 5, § 4 ods. 1 a 2 a § 7 zákona č. 64/1997 Z. z. je ochrana záhradkarov. Zákon ustanovil obmedzenia vlastníkov v záujme ochrany osôb, ktorým ústava nepriznáva rovnako intenzívnu ochranu. Znevýhodnenie skupiny vlastníkov voči skupine nevlastníkov, ktorí majú oprávnenie užívať majetok odvodené od práva vlastníkov, nemá povahu úpravy rešpektujúcej podmienky čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Článkom 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa zaručuje ochrana každej fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá vlastní majetok. Ustanovenia § 3 ods. 1 až 5, § 4 ods. 1 a 2, ako aj § 7 zákona č. 64/1997 Z. z. poskytujú výhodnejšie právne postavenie nevlastníkom vo vzťahu k vlastníkom. Preto nie sú v súlade ani s článkom 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

4. Námetka porušenia čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Ústava SR v článku 20 ods. 4 uvádza: „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.“

Vyvlastnenie je odňatím majetku vlastníkovi proti jeho vôli. Nútené obmedzenie vlastníctva predstavuje menej závažný zásah do postavenia vlastníka. Vlastnícke práva nad vecou, ktorá je predmetom obmedzenia, sa zúžia, vlastník takej veci s ňou nemôže nakladať v predchádzajúcej miere, ale neprestane byť vlastníkom veci. Nedôjde k zmene v osobe vlastníka. Ústava priznáva ochranu len pred núteným obmedzením vlastníka. Nútené obmedzenie vlastníckeho práva sa spája so zásahom do vlastníckych práv proti vôli vlastníka.

V okolnostiach prípadu zriedkavo ide o vyvlastnenie majiteľov pozemkov slúžiacich na užívanie v záhradkových osadách. Zákon č. 64/1997 Z. z. zakladá právny režim, ktorý vo väčšine prípadov predstavuje formu núteného obmedzenia vlastníckych

práv majiteľov pôdy užívanej záhradkármi. Nútené obmedzenie sa realizuje buď vo forme nájomného vzťahu založeného zákonom, alebo prostredníctvom povinnosti vlastníka strpieť nútenú výmenu svojho pozemku za iný pozemok. Iba následne, ak s takými riešeniami nesúhlasí, vznikne právny dôvod pre poskytnutie náhrady za pozemok v peniazoch.

Nielen vyvlastnenie, ale aj nútené obmedzenie vlastníckych práv je dovolené iba, ak sa uskutoční v súlade so štyrmi kumulatívne určenými podmienkami čl. 20 ods. 4 ústavy. Zásah do vlastníctva je možný iba v nevyhnutnej miere, ak je vo verejnom záujme, uskutoční sa na základe zákona a za primeranú náhradu. Ak sa jedna z týchto podmienok nesplní, zásah do vlastníctva nemožno označiť za také vyvlastnenie alebo obmedzenie vlastníckych práv, ktoré je v súlade s Ústavou SR.

„Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody“ (PL. ÚS 7/96. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997, s. 50). „Tento právny názor sa týka úpravy všetkých práv a slobôd zaručených podľa druhej hlavy ústavy“ (II. ÚS 28/96. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997, s. 105 – 106).

„Pojem verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu alebo slobode. Ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastniť majetok nie je možné dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva, a ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, podmienku verejného záujmu možno pokladať za splnenú“ (PL. ÚS 33/95. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995, s. 135).

Pretože právne relevantný je iba verejný záujem, ktorý je v príčinnej súvislosti s konkrétnym spoločenským vzťahom, treba identifikovať verejný záujem, ktorý je nadradený nad záujem vlastníka pozemku v zriadenej záhradkovej osade.

V dôvodovej správe k návrhu zákona č. 64/1997 Z. z. sa na s. 6 uvádza: „Predkladateľ návrhu zákona si je plne vedomý toho, že tento návrh má veľmi

významné ústavnoprávne prvky. Predovšetkým je zreteľná jeho veľmi tesná súvislosť s článkom 20 Ústavy Slovenskej republiky, pretože v dôsledku realizácie postupov uvedených v návrhu príde k odňatiu vlastníckeho práva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách ich vlastníkom. V dôsledku tejto skutočnosti predložený návrh musí rešpektovať, že odňatie vlastníctva môže zákon upraviť len pokiaľ je to vo verejnom záujme a za primeranú náhradu.

Verejný záujem na vyporiadaní vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách, teda aj na vyvlastnení časti občanov vidí predkladateľ v tom, že pozemkové vlastníctvo v Slovenskej republike nemožno úplne vyporiadať bez toho, že by sa usporiadalo i vlastníctvo k pozemkom v zriadených záhradkových osadách. Verejný záujem odňatia vlastníckeho práva vlastníkom pozemkov v zriadených záhradkových osadách spočíva práve v záujme na úplnom usporiadaní pozemkového vlastníctva v Slovenskej republike. Väzbu medzi týmito dvomi problémami zvýraznila už Koncepcia usporiadania pozemkového vlastníctva v SR, ktorú schválila vláda Slovenskej republiky uznesením č. 869 z 23. novembra 1993.

Vyporiadanie vlastníctva pozemkov v zriadených záhradkových osadách aj za cenu odňatia vlastníckeho práva istej časti občanov je vo verejnom záujme i z dôvodu, že prispeje k posilneniu právnej istoty, a to nielen záhradkárov a užívateľov ale aj samotných vlastníkov.“

Podmienka „verejného záujmu“ podľa čl. 20 ods. 4 ústavy nie je formálna podmienka. To znamená, že nestačí uviesť ľubovoľný dôvod, ktorý sa pomenuje slovami „verejný záujem“, aby zákon bol v súlade s čl. 20 ods. 4 ústavy. Podmienka verejného záujmu musí mať obsah, ktorý slúži na dosiahnutie cieľa ustanoveného ústavou. Z dôvodov hodných osobitného zreteľa sa záujem verejnosti musí nadradíť nad záujem vlastníka, aby bolo možné prijať zákon „vo verejnom záujme“ zasahujúci do sféry chráneného záujmu vlastníka.

Citovaná argumentácia používa pojem „verejného záujmu“ zavádzajúco. Verejný záujem na úplnom usporiadaní pozemkového vlastníctva v Slovenskej republike tým, že sa vyporiada vlastníctvo k pozemkom v zriadených záhradkových osadách sa rovnako dal uspokojiť prijatím zákona neobmedzujúceho vlastníkov pozemkov v zriadených záhradkových osadách. Podobne právnu istotu do vzťahov

medzi vlastníkmi a užívateľmi ich pozemkov bolo možné nastoliť aj úpravou právneho postavenia užívateľov pozemkov, a nie obmedzením vlastníkov. Okrem toho požiadavka verejného záujmu na vytvorení právnej istoty pomocou prijatia právnej úpravy patrí k podmienkam implikovaným v právnom štáte, ktorá je predmetom ochrany podľa čl. 1 ústavy. Nemožno ju stotožniť s podmienkou verejného záujmu podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, lebo táto podmienka sa vzťahuje výlučne na verejný záujem opodstatňujúci zásah do právneho postavenia vlastníka.

V dôvodovej správe možno identifikovať ďalšiu argumentáciu, ktorá má povahu odôvodnenia verejného záujmu na prijatí právnej úpravy, ktorú ustanovil zákon č. 64/1997 Z. z. V nej sa okrem iného uvádza: „V procese socializácie poľnohospodárstva prešli do užívania poľnohospodárskych organizácií aj pozemky, ktoré sa považovali za tzv. nevhodné pre socialistickú poľnohospodársku veľkovýrobu.... Zabezpečenie využívania pozemkov tzv. nevhodných pre socialistickú poľnohospodársku veľkovýrobu mohli v odôvodnených prípadoch zabezpečiť rôznymi formami, napr. svojimi pracovníkmi, prípadne inými občanmi dohodu o prácach vykonaných mimo pracovného pomeru a pod., patronátnymi závodmi, občanmi v rámci ich dobrovoľných iniciatív a pomocou spoločenských organizácií, nevylučovala sa ani forma dočasného užívania občanmi. Vzhľadom na to, že Slovenský zväz záhradkárov podľa stanov bol spoločenskou organizáciou, ktorej cieľom bolo pomáhať zabezpečovať poľnohospodársku výrobu prostredníctvom svojich členov, nebolo v rozpore s vtedy platnými právnymi predpismi, keď mu poľnohospodárske organizácie prenechávali nevhodné pozemky.“ (s. 1 – 2)

Ďalej sa v tejto argumentácii uvádza: „V Slovenskej republike je v rámci záhradkových osád využívaných 5 700 ha pôdy (0,22 % výmery poľnohospodárskej pôdy), ktorú obhospodaruje 100 000 záhradkárov v 987 záhradkových osadách. Takto využívaná pôda poskytuje čiastočné samozásobenie zeleninou a ovocím, ale tiež i relaxáciu prácou najmenej 700 tis. obyvateľov miest SR.“ (s. 2 – 3)

Ani v tomto prípade nejde o argumentáciu uvádzajúcu verejný záujem skutočne spĺňajúci obsahovú stránku podmienky „verejného záujmu“ podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. Z hľadiska využitia pôdy na „čiastočné samozásobenie“ ide o účel, ktorý nezávisí od subjektu práv k pozemkom v zriadených záhradkových osadách. Vlastník pozemku by

ho mohol využiť na „čiasťočné samozásobenie“ seba a spoluobčanov rovnako ako užívateľ pozemku. Pokiaľ ide o ďalší argument, „prenechanie pozemkov nevhodných na poľnohospodársku veľkovýrobu Slovenskému zväzu záhradkárov nebolo v rozpore s vtedy platnými právnymi predpismi“, lebo základným účelom právnej úpravy bolo vytvoriť právny režim umožňujúci využitie pôdy bez súkromného vlastníctva k pozemku. Úsilie o založenie a zachovanie socialistických vlastníckych vzťahov nie je súčasťou koncepcie vlastníctva v podobe, ktorej právnym základom je Ústava Slovenskej republiky. Za verejný záujem podľa čl. 20 ods. 4 nemožno pokladať ochranu osôb, ktoré nadobudli užívacie práva k majetku podľa právnych predpisov platných v československom socialistickom štáte, ak dôsledkom priznania ochrany je porušenie práv zaručených vlastníčkovi Ústavou Slovenskej republiky.

V okolnostiach prípadu sa záujem záhradkárov nadradil nad záujem vlastníkov. Dôvod, kvôli ktorému sa to stalo, zákonodarca neobjektivoval. Vo verejnom záujme nie je nadradiť záujem konkrétnej skupiny užívateľov pozemku nad záujem vlastníkov pozemku. Bez toho, aby zákonodarca identifikoval verejný záujem, ktorý je príčinou prijatia zákona obmedzujúceho právne postavenie vlastníka, zákonodarca prijal zákon, ktorý nie je v súlade s podmienkou určenou v čl. 20 ods. 4 Ústavy SR, ani s podmienkou určenou Protokolom č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Aj pre uplatnenie tohto prameňa práva je totiž významné, či sa zásah do vlastníctva uskutočnil vo verejnom záujme.

Európsky súd pre ľudské práva k tomu uviedol: „Súd súhlasí so sťažovateľom, že odňatie vlastníctva bez iného dôvodu, ako poskytnúť súkromný prospech súkromnej osobe nemôže byť vo „verejnom záujme“. Napriek tomu, nútený prechod vlastníctva z jednej osoby na inú môže, v závislosti od okolností, predstavovať legitímny prostriedok na podporu verejného záujmu.“ (Case of James and others, A98, § 40)

„Do pojmu „vo verejnom záujme“ v anglickej formulácii nemožno zahrnúť taký výklad, podľa ktorého odňatý majetok by mal byť odovzdaný do užívania verejnosťou alebo že spoločnosť ako celok, či aspoň jej podstatná časť, by mala mať priamy prospech z odňatia. Odňatie majetku za účelom podpory politiky zameranej na zvýšenie sociálnej spravodlivosti v spoločnosti možno označiť za také, ktoré je „vo verejnom záujme“. Napríklad, spravodlivosť systému právnej úpravy zmluvných alebo

vlastníckych práv súkromných strán je vecou verejného záujmu, a preto legislatívne prostriedky, ktoré majú slúžiť nastoleniu takej spravodlivosti sú spôsobilé na to, aby boli „vo verejnom záujme“ dokonca aj keď obsahujú nútený prevod vlastníctva z jedného jednotlivca na iného.“ (Case of James and others, § 41) „Odňatie vlastníctva pri sledovaní legitímnej sociálnej, hospodárskej alebo inej politiky môže byť „vo verejnom záujme“ dokonca aj vtedy, ak široká spoločnosť priamo nepoužíva alebo nemá priamy úžitok z odňatého majetku“ (Case of James and others, § 45).

O obmedzení vlastníka, ktoré sa zavedie formou zákonnej úpravy nájomného vzťahu Európsky súd pre ľudské práva uviedol: „Na to, aby sa splnili podmienky čl. 1 Protokolu č. 1 taký zásah musí nastoliť spravodlivú rovnováhu medzi požiadavkou všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkou ochrany základných práv jednotlivca“ (Case of Velosa Barreto v. Portugal, § 36).

Národná rada SR sa buď vôbec nezaoberala identifikáciou verejného záujmu, kvôli ktorému si postavenie nájomcov pôdy v zriadených záhradkových osadách zaslúži ochranu na úkor obmedzení vlastníkov pôdy v takých záhradkových osadách, alebo nevedela zistiť relevantný verejný záujem. Bez splnenia podmienky, aby prijatá úprava slúžila verejnému záujmu nemožno zákon označiť za zákon, ktorý je v súlade s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Nesplnenie podmienky „verejného záujmu“ je dostatočným dôvodom na vyslovenie nesúladu zákona s čl. 20 ods. 4 a s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Podmienka „verejného záujmu“ pritom nie je jedinou podmienkou zásahu do vlastníctva, ktorá zostala nesplnená pri prijímaní zákona č. 64/1997 Z. z.

Ďalšou podmienkou čl. 20 ods. 4 Ústavy SR je podmienka „primeranej náhrady“ za zákonom určené, teda nútené, obmedzenie vlastníckeho práva.

„Vyvlastnenie, rovnako ako nútené obmedzenie vlastníckeho práva je podľa ústavy možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu... Ústavné predpoklady vyvlastnenia nespočívajú len v povinnosti zákonom upraviť nevyhnutnú mieru a verejný záujem tohto zásahu do vlastníckeho práva, ale aj povinnosti poskytnúť zaň primeranú náhradu (čl. 20

ods. 4)“ (PL. ÚS 37/95. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, s. 164 – 165).

Ústava jednoznačne ustanovuje, že za trvalé odňatie vlastníckeho práva k veci vyvlastnením treba poskytnúť vlastníkovi náhradu, ktorá má byť primeraná.

Jednou z foriem náhrady pri vyvlastnení je aj peňažná náhrada. Pri úvahách o primeranosti náhrady, ktorú zrejme vyjadruje výška peňažnej náhrady, treba podľa názoru ústavného súdu zohľadniť základný predpoklad vyvlastnenia, ktorým je aj verejný záujem (v zákone vyjadrený účelom vyvlastnenia), a ktorý, ako je nesporné, prevláda nad súkromným záujmom vlastníka veci. Na druhej strane nemožno opomenúť ústavnú zásadu ochrany vlastníctva, ktorá je rovnaká bez ohľadu na subjekt a predmet vlastníctva. Kompenzácia rovnováhy medzi záujmom verejným a zásahom do vlastníckeho práva jednotlivca je zaručená aj poskytnutím peňažnej náhrady v primeranej výške. V tomto prípade ide o náhradu za to, že vlastník je povinný strpieť tento legitímny spôsob prechodu vlastníckeho práva na iného vo verejnom záujme. Aj keď... na prvý pohľad by sa zdalo, že jediným spravodlivým riešením je možnosť zaobstarat' si vec rovnakého (podobného) druhu, čo by v trhovom hospodárstve predpokladalo poskytnutie náhrady vo výške trhovej ceny veci, je zrejmé, že takúto náhradu neupravuje ani čl. 20 ods. 4 ústavy. Podľa citovaného ustanovenia ústavy má byť náhrada primeraná, teda nemusí byť poskytnutá v celom rozsahu trhovej ceny veci, ale má zásadne vyvážiť ujmu, ktorá odňatím veci vznikla.

Ústavný súd dospel k záveru, že ochrana vlastníckeho práva nezahrňuje aj právo na získanie majetku, preto výška náhrady za vyvlastnenie majetku môže byť aj nižšia ako trhovú cenu (hodnota) veci“ (PL. ÚS 37/95. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, s. 165 – 166)... „Výška náhrady by však mala byť určená v porovnaní s trhovou cenou veci tak, aby v každom čase zohľadňovala mieru zásahu do vlastníckeho práva, ktorú možno od vlastníka veci spravodlivo požadovať. Právna úprava by mala vyjadrovať dynamiku pohybu cien pozemkov na trhu tak, aby náhrady za vyvlastnenie boli v danom mieste a čase spravodlivé“ (Tamtiež, s. 167).

Citovaný právny názor možno zhrnúť tak, že „primeraná náhrada“ za vyvlastnený majetok nemusí byť poskytnutá v celom rozsahu trhovej ceny predmetu

vyvlastnenia, ale nesmie úplne abstrahovať od trhovej ceny. Právna úprava ceny stelesňujúcej primeranú náhradu by mala poskytovať takú náhradu za vyvlastnený majetok, ktorá je spravodlivá v mieste a čase vyvlastnenia. Účelom poskytnutia „primeranej náhrady“ je vyváženie ujmy zapríčinennej zásahom štátu do vlastníckych práv.

Miera intenzity zásahu do vlastníckych práv je rozdielna v prípade odňatia majetku vyvlastnením a pri nútenom obmedzení vlastníckych práv. Za predpokladu, že uskutočnený zásah do vlastníckych práv sa týka tej istej alebo porovnateľnej veci, „primeraná náhrada“ za vyvlastnenie môže byť vyššia ako „primeraná náhrada“ za nútené obmedzenie vlastníckych práv. V oboch prípadoch, pri vyvlastnení aj pri nútenom obmedzení vlastníckych práv, však dôjde k zásahu, ktorý bude v súlade s ústavou len vtedy, ak sa splní účel poskytnutia „primeranej náhrady“.

Zákon č. 64/1997 Z. z. zdanlivo vytvára právny základ pre poskytnutie primeranej náhrady za pozemky v zriadených záhradkových osadách, keď v § 11 ods. 2 určuje: „Pri výpočte výšky náhrady podľa odseku 1 okresný úrad vychádza z bonity pôdy a kultúry pozemku v čase práva užívania.“ Možno predpokladať, že tieto kritériá majú význam aj pre určenie trhovej ceny. Miesto, kde sa pozemok nachádza, možno zaradiť k ďalšiemu prvku dôležitým pre určenie trhovej ceny. Ustanovenia § 11 ods. 5 a 6 možno označiť za ustanovenia, ktoré dokazujú, že zákonodarca pri určovaní cenového rozpätia vzal do úvahy aj miesto, kde sa pozemok nachádza. Zákon však ustanovuje hornú hranicu výšky náhrady. Ak je výška náhrady určenej podľa § 11 odsek 2 až 7 nižšia ako 3 Sk za m², potom platí zákonom určená cena 3 Sk za m² (§ 11 ods. 8).

Cena poľnohospodárskej pôdy nie je jednotná na celom území Slovenskej republiky. Kolíše v závislosti od faktorov typických pre trhovú ekonomiku. Cena ustanovená § 11 zákona č. 64/1997 Z. z. však predstavuje nepatrný, často až zanedbateľný zlomok z obvyklej priemernej ceny pozemkov, ktorá sa vypláca na území Slovenskej republiky. Takto vymedzená cena abstrahuje od trhovej ceny. Zákonom určená cena neumožňuje vlastníkovi, aby za svoj pozemok získal náhradu, ktorá je spravodlivá v mieste a čase vykonania zásahu do jeho vlastníctva. Poskytnutá náhrada nie je vyváženíom ujmy, ktorá nastáva v dôsledku uplatnenia zákona č. 64/1997 Z. z.

Poskytnutím zákonom ustanovenej náhrady za pozemok v zriadenej záhradkovej osade sa nedosahuje účel „primeranej náhrady“. Náhrada, ktorá neumožní dosiahnuť účel primeranej náhrady, nie je primeraná náhrada.

Zákon neberie do úvahy právne postavenie ani tej skupiny vlastníkov pozemkov v zriadenej záhradkovej osade, ktorí sú s užívateľom v zákonom ustanovenom nájomnom vzťahu a za užívanie pozemkov na základe nájomného vzťahu poberajú nájomné podľa § 4.

Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností v znení neskorších predpisov predmetom dane z pozemkov okrem iných pozemkov je aj orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady, trvalé trávne porasty a záhrady.

Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 317/1992 Zb. v znení neskorších predpisov: „Daňovníkom dane z pozemkov je vlastník pozemku alebo správca pozemku vo vlastníctve štátu, alebo správca pozemku vo vlastníctve obce (ďalej len „vlastník pozemku“). Pre daňovú povinnosť je rozhodujúce, kto je ako vlastník pozemku zapísaný v katastri nehnuteľností (ďalej len „kataster“). Ak vlastník pozemku prenechal pozemky podľa § 5 ods. 1 (správne mal byť uvedený § 2 ods. 1) do nájmu fyzickým alebo právnickým osobám, je daňovníkom nájomca, ak nájomný vzťah trvá alebo má trvať najmenej päť rokov a je evidovaný v katastri ako nájomca.“

Podľa § 4 ods. 3 zákona č. 317/1992 Zb. v znení neskorších predpisov: „Nárok na oslobodenie od dane z pozemkov nevzniká v príslušnom zdaňovacom období, v ktorom sa pozemok alebo jeho časť využíva na podnikateľskú činnosť, inú zárobkovú činnosť alebo ak sa pozemok alebo jeho časť prenajíma, a to aj len časť roka.“

Základ dane vymedzuje § 5 zákona č. 317/1992 Zb. Sadzbu dane určuje § 6 tohto zákona.

Právne postavenie vlastníka pozemkov v zriadenej záhradkovej osade vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných noriem zákona č. 317/1992 Zb. je také, že zákon prinajmenšom nevylučuje vznik situácie, v ktorej vlastník pozemku v zriadenej záhradkovej osade bude mať povinnosť zaplatiť vyššiu daň z pozemku v zriadenej záhradkovej osade, než dostane od užívateľa svojej pôdy ako ročné nájomné za užívanie pozemkov podľa § 4 zákona č. 64/1997 Z. z. Prax potvrdzuje, že v právnom

postavení, ktoré zákon umožňuje, sa reálne ocitajú mnohí vlastníci pozemkov v zriadených záhradkových osadách.

Zásah do vlastníctva, ktorý sa uskutočňuje ustanovením nájomného vzťahu zo zákona (§ 3 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z.) nemá povahu vyvlastnenia. Je núteným obmedzením vlastníckeho práva. Primeraná náhrada, ktorá sa poskytne za nútené obmedzenie vlastníckeho práva nemusí byť zhodná s primeranou náhradou, ktorá sa poskytne pri vyvlastnení. Účel primeranosti náhrady sa však nedosiahne priznaním náhrady, ktorá je nižšia ako daň, ktorú je vlastník povinný zaplatiť za predmet vlastníctva, voči ktorému štát zákonom zaviedol nútené obmedzenie práv vlastníka. Takáto náhrada sa priznáva podľa § 4 zákona č. 64/1997 Z. z. tomu, kto poberá ročné nájomné za užívanie tých pozemkov v zriadených záhradkových osadách, v ktorých mu vznikol nájomný vzťah podľa § 3 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z.

Podmienka poskytnutia „primeranej náhrady“ za odňatie vlastníctva alebo jeho obmedzenie je aj súčasťou ochrany, ktorá sa priznáva podľa Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Európsky súd pre ľudské práva to uviedol vo viacerých právnych názoroch: „Odňatie vlastníctva vo verejnom záujme bez vyplatenia odškodného možno pokladať za ospravedlniteľné len vo výnimočných prípadoch“ (Case of James and others, § 54). „Podmienky odškodnenia sú podstatné pre úvahu, či namietnutá úprava rešpektuje spravodlivú rovnováhu medzi záujmami, ktoré sú v hre, a najmä či sťažovateľov nezaťažuje neprimerane veľkým bremenom (Sporrong and Lönnroth, A52, § 69 a 73) (Case of James and others, § 54) „Odňatie vlastníctva bez vyplatenia sumy, ktorá je v rozumnej relácii k hodnote obvykle zakladá disproporčný zásah, ktorý nie je v súlade s čl. 1 Protokolu č. 1. Legitímne zábery „vo verejnom záujme“, ako opatrenia na hospodársku reformu alebo opatrenia navrhnuté na dosiahnutie väčšej sociálnej spravodlivosti si môžu vyžiadať nižšie odškodné, než v plnej trhovej hodnote.“ (Case of James and others, § 54) Nedodržaním podmienky poskytnutia „primeranej náhrady“, ktoré zákon č. 64/1997 Z. z. de facto vylúčil určením obmedzenia podľa § 11 ods. 8 nie je § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona č. 64/1997 Z. z. v súlade s čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

V súlade s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nie je ani § 4 zákona č. 64/1997 Z. z., lebo náhrada poskytnutá vlastníkovi pozemku podľa tohto ustanovenia nie je primeraná.

5. Namietnuté porušenie čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky

Národná rada SR pri prijímaní zákona č. 64/1997 Z. z. porušila článok 1 Ústavy SR, a to z troch dôvodov.

Konanie o vzťahoch, ktoré sú predmetom úpravy zákona č. 64/1997 Z. z. sa podľa § 7 ods. 1 začína na návrh „nadpolovičnej väčšiny užívateľov, ktorí užívajú nadpolovičnú výmeru plochy a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov“. Zákon v § 2 ods. 2 určuje legálnu definíciu „užívateľa“, ktorým „sa rozumie člen záhradkárskej organizácie“.

Takto definovaný subjekt nie je určený jednoznačne. Organizácie záhradkarov nie sú registrované ako občianske združenia. Registrovaný je iba Slovenský zväz záhradkárov s interným zoznamom prírastkov a úbytkov základných organizácií. V dôsledku toho neexistuje istota ohľadne počtu osôb, ktoré sú členmi jednotlivých základných organizácií. Preto neexistuje ani istota ohľadne počtu osôb, ktoré podľa zákona sú základom pre určenie „nadpolovičnej väčšiny užívateľov“ ako subjektu oprávneného podať návrh na začatie konania podľa § 7 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. Ide o neistotu vecnej povahy, ktorú nemožno odstrániť pomocou výkladu práva ustanoveného v čl. 152 ods. 4 Ústavy SR.

Ústavný súd SR vo svojej rozhodovacej činnosti vyslovil právny názor na to, ktoré ústavné normy sú relevantné pre úpravu procesu tvorby práva. Vo vzťahu k tvorbe zákonov Národnou radou SR uviedol: „Na proces tvorby ústavných zákonov a zákonov sa vzťahujú ustanovenia ústavy uvedené v čl. 84, čl. 86 písm. a), c) a f), čl. 87 v spojení s tými ustanoveniami ústavy, ktoré zabezpečujú základné princípy zvrchovaného demokratického a právneho štátu, základné práva a slobody (Prvá a Druhá hlava ústavy), princípy hospodárstva, územnú samosprávu, postavenie ústavných orgánov, ich pôsobnosť a ustanovenia desiatej časti zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky“ (PL. ÚS 13/97).

K základným princípom zvrchovaného a právneho štátu patria princípy ustanovené v čl. 1 ústavy a ich obsahové prvky. Vo vzťahu k tvorbe práva Ústavný súd SR vyslovil právny názor, podľa ktorého: „Princíp právneho štátu proklamovaný v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná jednoznačne a pre jej adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky“ (PL. ÚS 19/98. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 174).

Návrh na začatie konania o poskytnutí náhradného pozemku vlastníkovi pôdy v zriadenej záhradkovej osade môže podať iba kvalifikovaný subjekt. Kvalifikácia žalobcu sa určuje počtom „nadpolovičná väčšina užívateľov“. Platný právny poriadok nevytvoril právne záruky presného určenia celku, z ktorého sa identifikuje nadpolovičná väčšina užívateľov. Právna úprava, ktorá priznáva právne účinky iba percentuálne (podielovo) určenému počtu osôb bez toho, aby spoľahlivo určila základ, z ktorého sa počet vypočíta, nie je formulovaná jednoznačne. Preto úprava podľa § 7 ods. 1 v spojení s § 2 ods. 2 zákona č. 64/1997 Z. z. nemá kvalitu primeranú požiadavkam kladeným na tvorbu práva v právnom štáte a nie je v súlade s čl. 1 Ústavy SR.

Aj druhým dôvodom, ktorý uvádzame ako príčinu nesúladu namietnutých ustanovení zákona č. 64/1997 Z. z. s článkom 1 Ústavy SR, je porušenie princípov právneho štátu vo fáze tvorby práva.

Ústavný súd SR opakovane potvrdil, že článkom 1 Ústavy SR je predurčená aj kvalita normotvornej činnosti Národnej rady SR. Ústavný súd SR k tomu uviedol: „Ak zákonodarný orgán nepostupuje v súlade s inými ustanoveniami ústavy, poruší tým aj princíp ústavnosti vyplývajúci z čl. 1 ústavy. Národná rada ako zákonodarný orgán je viazaná kritériami ústavnosti v rovnakej miere ako ostatné orgány verejnej moci v Slovenskej republike (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatňovaní svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať zákon, pokiaľ ním neprekročí ústavou daný rámec“ (PL. ÚS 19/98. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 192 –

193). Svoj postoj Ústavný súd SR potvrdil v názore, podľa ktorého: „Princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1. Ak navrhovateľ nerešpektovanie princípu právneho štátu v návrhu namietne, ústavný súd o tom rozhodne v rozsahu označenom navrhovateľom“ (PL. ÚS 15/98).

Povinnosťou zákonodarného orgánu v právnom štáte je prijímať len také zákony, ktoré sú v súlade s ústavou. Keď parlament prijme zákon, ktorým poruší ústavu, koná v rozpore s princípmi tvorby práva v právnom štáte. Národná rada SR prijatím namietnutých ustanovení zákona č. 64/1997 Z. z. porušila práva vlastníkov, ktoré zaručuje čl. 20 ods. 1 a ods. 4 Ústavy SR. Tým Národná rada SR zároveň porušila aj čl. 1 Ústavy SR zaručujúci, že Slovenská republika je právnym štátom a všetky jej štátne orgány sa budú správať ako štátne orgány právneho štátu.

Tretím dôvodom pre uplatnenie námietky o porušení čl. 1 Ústavy SR prijatím zákona č. 64/1997 Z. z. je porušenie čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Ústavný súd SR odmietol možnosť porušenia čl. 11 Ústavy SR takou normotvornou činnosťou Národnej rady SR, ktorej výsledkom je prijatie zákona, ktorý nie je v súlade s medzinárodným dohovorom o ľudských právach a základných slobodách. Ústavný súd SR svoj názor odôvodnil tak, že: „Nakoľko Národná rada Slovenskej republiky nie je takým orgánom štátu, ktorý sa v rámci svojich ústavou vymedzených právomocí zaoberá aj uplatňovaním vnútroštátnej alebo medzinárodnoprávnej úpravy ľudských práv alebo základných slobôd (v procese ktorého by mohla „pochybiť“ pri výbere adekvátnej právnej základne), preto neprichádza do úvahy ani možnosť porušenia čl. 11 ústavy výlučne v dôsledku jej zákonodarnej činnosti“ (PL. ÚS 8/96) „K porušeniu čl. 11 ústavy môže dôjsť len konaním, resp. postupom takého orgánu štátu, ktorý vo svojej rozhodovacej činnosti uplatňuje (aplikuje) vnútroštátnu právnu úpravu ľudského práva a slobody. K porušeniu citovaného článku však nemôže dôjsť konaním orgánu, ktorý takúto vnútroštátnu právnu úpravu sám vytvára, teda zákonodarným orgánom“ (PL. ÚS 12/97).

Citované právne názory nemôžu byť ospravedlnením pre stav, v ktorom Slovenská republika nezabezpečí, že jej zákony budú v súlade s medzinárodnými dohovormi o ľudských právach, ku ktorým v súlade s medzinárodným právom pristúpila a ktoré ratifikovala a vyhlásila v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Súčasťou plnenia medzinárodných dohovorov o ľudských právach a základných slobodách je aj pozitívny záväzok štátu prijímať zákony na realizáciu práv a slobôd zaručených príslušným medzinárodným dohovorom.

Podľa článku 2 odsek 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach: „Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje, pokiaľ tak už neustanovujú existujúce zákonodarné alebo iné opatrenia, že podnikne nevyhnutné kroky v súlade so svojimi ústavnými postupmi a ustanoveniami tohto paktu, aby schválil také zákonodarné alebo iné opatrenia potrebné nato, aby sa uplatnili práva uznané v pakte.“

Podľa čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach: „Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje podniknúť pri maximálnom využití svojich zdrojov samostatne aj prostredníctvom medzinárodnej súčinnosti a spolupráce hospodárske a technické kroky na postupné dosiahnutie plného uskutočnenia práv uznaných v tomto pakte, a to všetkými vhodnými prostriedkami, vrátane prijatia zákonodarných opatrení.“

Podľa čl. 3 bod 2 Dohovoru o právach dieťaťa: „Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, sa zaväzujú zabezpečiť dieťaťu takú ochranu a starostlivosť, aká je nevyhnutná pre jeho blaho, pričom berú ohľad na práva a povinnosti jeho rodičov, zákonných zástupcov alebo iných jednotlivcov právne za neho zodpovedných, a robia pre to všetky potrebné zákonodarné a správne opatrenia.“

Podľa čl. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „Vysoké zmluvné strany priznávajú každému, kto podlieha ich jurisdikcii, práva a slobody uvedené v Hlave I tohto Dohovoru.“ V nadväznosti na ďalšie ustanovenia upravujúce jednotlivé práva sa toto znenie článku 1 interpretovalo tak, že štátom ukladá negatívny aj pozitívny záväzok. Negatívny záväzok je ten, podľa ktorého sa od štátu vyžaduje, aby sa zdržal zásahov do ľudských práv. Napr. sa musí zdržať mučenia (čl. 3) a

nedovolených obmedzení slobody prejavu (čl. 10). Pozitívny záväzok je ten, podľa ktorého štát musí konať, aby zabezpečil ľudské práva.

Pozitívny záväzok štátu nemožno interpretovať ako záväzok navonok, voči medzinárodnej organizácii, ktorej členom je Slovenská republika bez náležitého vnútroštátneho zabezpečenia. K prvkom, ktoré určujú právnosť štátu, patrí aj spôsobilosť štátu zabezpečiť na svojom území svojim občanom a ďalším osobám podliehajúcim jurisdikcii štátu základné práva a slobody priznané tými medzinárodnými dohovormi o ľudských právach a základných slobodách, ktorých je štát účastníkom. Ak Slovenská republika neuplatní výhradu voči časti medzinárodného dohovoru, prijíma záväzok správať sa v súlade s daným dohovorom. Štátnym orgánom Slovenskej republiky, ktorý prijíma zákony, je Národná rada Slovenskej republiky. Ak Národná rada SR prijme zákon, ktorý nie je v súlade s medzinárodným dohovorom o ľudských právach a základných slobodách, ktorý Slovenská republika ratifikovala a vyhlásila spôsobom ustanoveným zákonom, národná rada nekoná ako zákonodarný orgán právneho štátu. Národná rada SR tým že prijala zákon č. 64/1997 Z. z., ktorého ustanovenia nie sú v súlade s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, porušila princíp právnosti štátu aj preto, lebo nezabezpečila vlastníkom pôdy v záhradkových kolóniách takú intenzívnu zákonnú ochranu, aká im náleží podľa medzinárodného štandardu.»

Na výzvu ústavného súdu z 2. marca 2001 sa k návrhu navrhovateľov 13. marca 2001 vyjadrila Národná rada Slovenskej republiky (č. 929/2000-S) tým, že mu dala do pozornosti „Vecné stanovisko Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky“ (stanovisko Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky k návrhu skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky o súlade označených ustanovení zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd). V súlade s týmto stanoviskom: „*Záhradkové osady boli do roku 1990 v našom právnom poriadku upravené formou podzákonných noriem publikovaných vo Vestníku Ministerstva pôdohospodárstva SR.*

Prijatím zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov sa záhradkové osady upravili v ustanovení § 22.

V nadväznosti na túto právnu úpravu sa záhradkové osady upravili aj v ustanovení § 29 zákona SNR č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov.

Vzhľadom na nedostatočnú úpravu problematiky záhradkových osád v citovaných zákonoch a skutočnosť, že dočasné užívanie v niektorých prípadoch bolo na rôzne dlhú dobu, vlastníci nemohli nakladať s vlastníctvom a ešte boli viazaní aj možnosťou predĺženia dočasného užívania (v niektorých prípadoch napr. 2050 až 2080), dospelo sa k záveru nevyhnutnosti prijatia osobitnej právnej normy riešiacej daný stav.

Zákon č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim musel zohľadniť všetky už vyššie uvedené skutočnosti a zachovať už existujúce práva (vlastnícke) vlastníkov pozemkov ale aj záhradkárov. Zákon musel zohľadňovať (vysporiadať sa so skutočnosťou) existenciu stavieb v záhradkových osadách na ktoré mali záhradkári právoplatné rozhodnutia od orgánov štátnej správy, trvalých kultúr ako aj investície, ktoré boli vložené vo väčšine prípadov do zveľadovania pozemkov, nakoľko na záhradkové osady sa vyčleňovali pozemky nekvalitné, nevhodné na poľnohospodársku výrobu.

Nestotožňujeme sa s názorom, že označené ustanovenia zákona č. 64/1997 Z. z. nie sú v súlade s Ústavou Slovenskej republiky nakoľko zákon č. 64/1997 Z. z. nadviazal na ustanovenie § 22 ods. 3 zákona č. 229/1991 Zb. a nedotkol sa (negatívne) priznaných práv vlastníkov pozemkov. Nemohol však negatívne zasiahnuť ani do priznaných práv záhradkárov.

Zákon č. 64/1997 Z. z. garantuje v zmysle čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vlastníctvo pozemkov, ale aj vlastníctvo stavieb a trvalých kultúr nachádzajúcich sa na týchto pozemkoch tak, aby nebol žiadny so subjektov diskriminovaný. Zákon problém rieši kompromisom tak, aby kupovanie pozemkov a kupovanie stavieb a trvalých kultúr bolo postavené na rovnakých prípadoch.

Taktiež zákon ponúka možnosť vlastníkovi pozemku primeranej náhrady, ktorá spočíva v poskytnutí pozemku náhradného, v rovnakej kvalite, výmere ako aj lokalite.

V Slovenskej republike je približne na 5 700 ha 987 záhradkových osád čo sa dotýka takmer 700 000 obyvateľov. Túto skutočnosť zohľadnil zákonodarca už pri koncipovaní zákona č. 229/1991 Zb., keď najmä z určitých politických a celospoločenských hľadísk prijal riešenie tohto problému tak ako ho následne rozvinul (upresnil) zákon č. 64/1997 Z. z.

S ohľadom na už priznané práva záhradkárov zákonom č. 229/1991 Zb. schválená koncepcia usporiadania vlastníctva pozemkov (prijatá vládou v r. 1993) si kládla za cieľ usporiadať vlastníctvo k pozemkom aj v záhradkových osadách tak, aby došlo k zjednoteniu vlastníctva pozemkov a stavieb. Pozemkové úpravy vykonané v zmysle zákona NR SR č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov a v zmysle schválenej koncepcie môžu tak garantovať vlastníkovi nehnuteľnosti jeho skutočné vlastníctvo evidované v katastri nehnuteľnosti. Pri neriešení tohto problému v zmysle vyššie uvedených zásad/koncepcie, by vznikli paradoxné situácie, napr. pri pozemkových úpravách, keď sa hlasuje o schválení projektu pozemkových úprav, by hlasovali aj vlastníci pozemkov aj vlastníci stavieb, čo by zákonite viedlo k nežiadúcim konfliktným stavom.

Vzhľadom na to, že zákonom č. 64/1997 Z. z. bol zrušený § 22 ods. 3 zákona č. 229/1991 Zb., pri vyhovení predmetnému návrhu by došlo vlastne k podstatnému anulovaniu akejkoľvek právnej úpravy riešiacej problém vysporiadania pozemkov v záhradkových osadách, následne by došlo k ďalším mnohým sporom medzi vlastními pozemkov a vlastními stavieb a trvalých kultúr v záhradkových osadách a najmä k retroaktivite.“

Generálny prokurátor vo svojom návrhu uviedol: „Podľa článku 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 18 ods. 1 písm. e) a § 37 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky a o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov podávam návrh na začatie konania o súlade § 2 ods. 1, § 3 ods. 3 písm. a), § 7 ods. 1, 2, 3, § 8 ods. 4, § 9 ods. 3 vety prvej, ods. 4, § 10 ods. 3 písm. b), ods. 4, § 11 ods. 3 – 8, § 13 ods. 4, § 14

a § 17 ods. 5 (správne mal byť uvedený § 17 ods. 3) zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a o vyporiadaní vlastníctva k nim s článkom 12 ods. 1 veta prvá, ods. 2, s článkom 13 ods. 4, článkom 20 ods. 1, 4 a s článkom 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Využívajúc ustanovenie čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a § 37 až § 41 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky vydal nález, podľa ktorého Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom pojednávaní rozhodol

Ustanovenia § 2 ods. 1, § 3 ods. 3 písm. a), § 7 ods. 1, 2, 3, § 8 ods. 4, § 9 ods. 3 vety prvej, ods. 4, § 10 ods. 3 písm. b), ods. 4, § 11 ods. 3 až 8, § 13 ods. 4, § 14 a § 17 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim nie sú v súlade s čl. 12 ods. 1 vetou prvou, ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, 4 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

Generálny prokurátor návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov odôvodnil nasledovne: *«Dňa 7. februára 1997 schválila Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „zákonodarca“) zákon č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a o vyporiadaní vlastníctva k nim (ďalej len „zákon č. 64/1997 Z. z.“). Tento zákon nadobudol účinnosť 26. marca 1997 a v nezmenenej podobe platí doposiaľ.*

Tento zákon vo vyššie naznačenom rozsahu nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), pretože zákonodarca pri svojej normotvornej činnosti dôsledne nerešpektoval ústavu, a to najmä v jej časti upravujúcej základné ľudské práva a slobody.

Podľa čl. 12 ods. 1 vety prvej, ods. 2 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.

Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej

skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

Podľa čl. 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.

Podľa § 20 ods. 1, 4 ústavy každý má právo vlastniť 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 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.

Týmito ustanoveniami sa zákonodarca dôsledne neriadil...

Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. zriadenou záhradkovou osadou sa rozumie záhradková osada zriadená do 24. júna 1991 na pozemkoch, ku ktorým bola uzavretá zmluva o dočasnom užívaní pozemku medzi Slovenským zväzom záhradkárov alebo jeho organizačnou zložkou (ďalej len „záhradkárska organizácia“), alebo jej členom a poľnohospodárskou organizáciou alebo inou organizáciou, ktorá k pozemku mala

- a) právo správy (právo hospodárenia) alebo*
- b) právo družstevného užívania, alebo*
- c) právo náhradného užívania, alebo*
- d) právo užívania na zabezpečenie výroby, alebo*
- e) iné užívacie právo.*

Podľa § 3 ods. 3 písm. a) zákona č. 64/1997 Z. z. ak vlastník vypovie nájomný vzťah podľa odseku 1, je povinný užívateľovi poskytnúť náhradu

- a) za stavby a trvalé porasty vo výške dojednanej medzi vlastníkom a užívateľom, najmenej však vo výške určenej podľa osobitného predpisu.*

Podľa § 7 ods. 1 až 3 zákona č. 64/1997 Z. z. konanie sa začína na návrh nadpolovičnej väčšiny užívateľov, ktorí užívajú nadpolovičnú výmeru plochy

a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov a ktorí preukázali, že vlastníci odmietli k týmto pozemkom uzavrieť kúpnu zmluvu s návrhom ceny najmenej vo výške náhrady uvedenej v § 11, alebo že vlastníci sa k návrhu kúpnej zmluvy nevyjadrili.

Ak návrh kúpnej zmluvy podľa odseku 1 neobsahuje lehotu na jeho prijatie, alebo ak obsahuje kratšiu lehotu, táto lehota je 30 dní odo dňa jeho doručenia.

Podľa odseku 1 sa postupuje obdobne aj vtedy, ak ide o pozemky s nezisteným vlastníkom alebo o pozemky, ktorých vlastníctvo nie je evidované podľa predpisov o katastri nehnuteľností a ktoré sú v správe Slovenského pozemkového fondu.

Podľa § 8 ods. 4 zákona č. 64/1997 Z. z. okresný úrad v doručení podľa odseku 3 zároveň poučí vlastníka, že môže ponúknuť užívateľovi a záhradkárskej organizácii odkúpenie stavieb, trvalých porastov a spoločných zariadení nachádzajúcich sa na pozemku v jeho vlastníctve, a to za cenu rovnajúcu sa výške náhrady uvedenej v § 3 ods. 3 a 4. Túto ponuku doloženú potvrdením o doručení návrhu kúpnej zmluvy vlastník oznámi okresnému úradu v lehote 30 dní odo dňa doručenia.

Podľa § 9 ods. 3 vety prvej, ods. 4 zákona č. 64/1997 Z. z. odvolanie proti rozhodnutiu o námietkach nemá odkladný účinok.

Po rozhodnutí o námietkach okresný úrad rozhodnutím úvodné podklady schváli.

Podľa § 10 ods. 3 písm. b), ods. 4 zákona č. 64/1997 Z. z. po preskúmaní žiadostí podľa odsekov 1 a 2 okresný úrad

b) rozhodne, že vlastníkom, ktorí napriek tomu, že nebola splnená podmienka uvedená v § 8 ods. 5, trvajú na odkúpení stavieb, trvalých porastov a spoločných zariadení, poskytne sa náhrada v pozemkoch.

Na rozhodnutie podľa odseku 3 sa nevzťahujú predpisy o správnom konaní.

Podľa § 11 ods. 3 až ods. 8 zákona č. 64/1997 Z. z. ak je výška náhrady vypočítaná podľa odseku 2 nižšia ako 3,- Sk, platí, že táto výška je 3,- Sk za m².

Ak nie je bonita pôdy alebo kultúra pozemku v čase vzniku práva užívania určená, určí ju okresný úrad.

Výška náhrady vypočítaná podľa odseku 2 alebo 3 sa zvýši o

a) 300 %, ak ide o pozemok v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislava,

- b) 150 %, ak ide o pozemok v mestách, ktoré sú sídlami krajského úradu alebo ktoré sú kúpeľnými mestami,
- c) 100 %, ak ide o pozemok v mestách, ktoré sú sídlami okresného úradu,
- d) 30 %, ak ide o pozemok v iných obciach s počtom obyvateľov nad 15 000.

Výška náhrady vypočítaná podľa odseku 2 alebo 3 sa ďalej zvýši o

- a) 100 %, ak ide o pozemok v zastavanom území obce,
- b) 100 %, ak ide o pozemok v rekreačnej zóne sídelného útvaru.

Výška náhrady vypočítaná podľa odsekov 5 a 6 zníži o

- a) 20 %, ak je na pozemku zákaz výstavby záhradkových chát,
- b) 10 %, ak sa pozemok nachádza pri priemyselnom areáli, ktorý negatívne ovplyvňuje životné prostredie.

Ak je výška náhrady určená podľa odsekov 2 až 7 nižšia ako 3,- Sk za m², platí, že táto náhrada je 3,- Sk za m².

Podľa § 13 ods. 4 zákona č. 64/1997 Z. z. okresný úrad prerokuje podané námietky s účastníkmi konania do 30 dní odo dňa ich doručenia. Ak námietkam pri prerokovaní vyhovie, projekt podľa nich upraví a schváli. Ak námietkami pri prerokovaní nevyhovie, okresný úrad ich predloží krajskému úradu, ktorý o nich rozhodne.

Podľa § 14 zákona č. 64/1997 Z. z. dňom vydania rozhodnutia o schválení projektu začína užívateľovi plynúť lehota na zaplatenie náhrady a hodnoty podielu (§ 12 ods. 1 písm. a) druhý a tretí bod). Užívateľ zaplatí náhradu a hodnotu podielu Slovenskému pozemkovému fondu.

V lehote určenej v rozhodnutí o vykonaní projektu (§ 16 ods. 2 písm. a)) Slovenský pozemkový fond vyplatí náhradu v peniazoch vlastníkom uvedeným v § 12 ods. 1 písm. a) štvrtom a piatom bode.

Podľa § 17 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. ak užívateľ do vydania rozhodnutia o vykonaní projektu (§ 16 ods. 1) nezaplatí náhradu a hodnotu podielu, okresný úrad v rozhodnutí o vykonaní projektu rozhodne, že pozemok a podiel prechádzajú do vlastníctva Slovenskej republiky v správe Slovenského pozemkového fondu. Slovenský pozemkový fond nemôže tieto pozemky sám užívať, ale ich prenajíma užívateľovi.

Zákon č. 64/1997 Z. z. vo vyššie citovaných ustanoveniach vážnym spôsobom porušuje ústavnú zásadu rovnosti v právach zakotvenú v prvej vete článku 12 ods. 1 ústavy.

V právnom štáte nemožno pripustiť, aby na tých istých zvýhodneniach participovali subjekty, ktoré svoje správanie podriadili rámcu stanovenému zákonmi spolu so subjektami, ktoré zákon ignorovali. Zákon č. 64/1997 Z. z. sa však touto premisou neriadi. V ustanovení § 2 ods. 1 vymedzuje vnútorný obsah pojmu „záhradková osada“ bez ohľadu na platnú územnoprávnu úpravu zakotvenú v ustanovení § 32 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

Nezohľadňuje pritom najmä, že fyzické osoby, ktoré vybudovali svoje záhradkové osady bez vydania príslušného územnoprávneho rozhodnutia, konali v rozpore so zákonom, v dôsledku čoho sú ich právne úkony neplatné (§ 39 Občianskeho zákonníka) a nemožno na ne viazať právne dôsledky legálnych právnych úkonov. Tak dochádza k právnemu paradoxu, keď zdanlivou „rovnosťou v právach“ získajú osoby, ktoré sa sústredili do nelegálnych záhradkových osád, rovnaké právo s pomocou štátu pretransformovať svoje nájomné právo k určitému pozemku na právo vlastnícke, ako tie osoby, ktoré pri zakladaní svojich záhradkových osád platné územnoprávne predpisy neporušili.

Ďalším prípadom porušenia zásady rovnosti v právach je nerovnaká ochrana vlastníckych práv.

Zákon v citovaných ustanoveniach poskytuje vlastníkovi nelegálne vybudovanej stavby rovnakú ochranu ako vlastníkovi stavby legálne vybudovanej tým, že v ustanovení § 3 ods. 3 písm. a) ukladá vlastníkovi pozemku povinnosť vyplatiť vlastníkovi nelegálne vybudovanej stavby za ňu stanovenú náhradu. Tým súčasne dochádza k nerovnosti v právach medzi dvoma skupinami vlastníkov nelegálnych stavieb. Príslušníci prvej skupiny majú zákonný nárok na náhradu za protiprávne vybudovanú stavbu len preto, že táto stavba sa nachádza v záhradkovej osade. Príslušníci druhej skupiny – vlastníci nelegálnych stavieb nachádzajúcich sa na akomkoľvek inom mieste – nárok na náhradu nemajú, ba čo viac, v zmysle § 89

Stavebného poriadku musia počítať s nutnosťou odstránenia týchto stavieb na vlastné náklady.

Najzásadnejším porušením pravidla rovnosti v právach je však skutočnosť, že väčšina citovaných ustanovení vytvára dve skupiny vlastníkov s nerovnakým štandardom ochrany ich vlastníckych práv tým, že umožňuje, aby orgány štátu odňali pozemok z vlastníctva jedného subjektu práva a zverili ho do vlastníctva iného subjektu práva. Takéto chápanie rozsahu oprávnení štátu pri regulácii obsahu vlastníctva k pozemkom nemá v demokratickom a právnom štáte žiadne opodstatnenie. Nie je totiž možné záujem nájomcov pôdy si túto pôdu ponechať a využívať pre svoje potreby – vrátane jej budúceho scudzenia – nadradit' rovnakému záujmu jej terajších vlastníkov.

Právny dôsledok porušovania zásady rovnosti v právach je zväčša neodlučne spojený s porušením zákazu diskriminácie zakotvených v čl. 12 ods. 2 ústavy. Nielen že celá napádaná časť tejto právnej úpravy zakladá v rozpore s ústavnou diskrimináciou vlastníkov pôdy a zvýhodňuje nájomcov záhradiek, ale aj jednotlivé ustanovenia obsahujú diferencovaný faktor diskriminácie.

Ustanovenie § 2 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. zvýhodňuje nájomcov v nelegálnych osadách voči nájomcom sústredeným v osadách legálnych, ustanovenie § 3 ods. 3 písm. a) citovaného zákona zvýhodňuje vlastníkov nelegálnych stavieb nachádzajúcich sa v záhradkárskejších osadách oproti vlastníkom nelegálnych stavieb nachádzajúcich sa kdekoľvek inde, ustanovenie § 7 ods. 1 až 3 citovaného zákona zvýhodňuje osoby, snažiace sa o nadobudnutie vlastníctva k pozemku záhradky oproti osobám snažiacim sa získať do vlastníctva akýkoľvek iný druh pozemku hneď dvoma spôsobmi: jednak umožňuje ingerenciu štátu v prípadoch, ak vlastníci pozemkov nie sú ochotní sa vlastníctva vzdať a jednak umožňuje získať tieto pozemky – najmä v hlavnom meste Slovenskej republiky, v kúpeľných mestách, v mestách tvoriacich sídla krajského či okresného úradu – v zásade za cenu nepomerne nižšiu, než by bola cena určená podľa § 15 vyhlášky č. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, úhradách za zriadenie práva osobného užívania pozemkov a náhradách za dočasné užívanie pozemkov v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška o cenách stavieb“).

K zvýhodneniu osôb snažiacich sa o nadobudnutie záhradiek dochádza aj z procesného hľadiska. Svedčí o tom dikcia § 9 ods. 4 zákona č. 64/1997 Z. z., podľa ktorého „po rozhodnutí o námietkach okresný úrad rozhodnutím úvodné podklady schváli“. Z tejto dikcie vyplýva, že zákonodarca pripisuje prípadným vzneseným námietkam len formálny význam a osobám, ktoré sa odhodlajú ich vzniesť, neumožňuje touto cestou už od počiatku zabrániť zásahu do ich vlastníckeho práva. V dôsledku tejto skutočnosti sú osoby vznášajúce námietky podľa § 7 a nasl. zákona č. 64/1997 Z. z. znevýhodnené oproti osobám vznášajúcim námietky napríklad v stavebnom konaní, kde – hoci právny dopad konania o námietkach na realizáciu vlastníckeho práva osoby, ktorá námietky vzniesla, môže byť vo väčšine prípadov menší – nie je výsledok konania dopredu daný zákonným určením spôsobu rozhodnutia v konkrétnej veci.

Formálny charakter rozhodovania o námietkach podčiarkuje i znenie § 9 ods. 3 vety prvej tohto zákona, ak odvolaniu proti nemu odníma odkladný účinok. To isté platí aj pre § 13 ods. 4 vetu druhú, kde opätovne môže okresný úrad projekt len schváliť, aj keď námietkam vyhovie.

K znevýhodneniam dochádza aj pri určení spôsobu platby (§ 14 zákona č. 64/1997 Z. z.) a to tým, že do procesu platby je zahrnutý Slovenský pozemkový fond (ďalej len „fond“) bez ohľadu na jeho príčinný vzťah k vykonaniu projektu. Ak totiž do vykonávaného projektu nie sú zahrnuté pozemky neznámych vlastníkov spravované fondom a fond v konkrétnom prípade ani dotknutým vlastníkom neposkytuje náhradné pozemky, nie je daný žiaden dôvod k tomu, aby tu vystupoval ako prostredník pri platení ceny za pozemok medzi pôvodným a novým vlastníkom. V dôsledku tohto jeho právneho postavenia, ktoré mu zákon dáva bez prihliadnutia na konkrétnu nutnosť jeho ingerencie však dochádza k znevýhodneniu tých vlastníkov, ktorým sú odnímané (vyvlastňované) ich pozemky v porovnaní s inými vlastníkmi postihnutými vyvlastnením iných nehnuteľností, ktorým (s výnimkou prípadov spadajúcich pod režim § 111 ods. 4 Stavebného zákona) poskytuje nový vlastník náhradu v peniazoch priamo.

Z týchto dôvodov nie sú napadnuté ustanovenia zákona č. 64/1997 Z. z. v súlade s čl. 12 ods. 1 vetou prvou, ods. 2 ústavy...

Jedným zo základných ľudských práv je právo vlastníť majetok. Toto právo môže byť obmedzené a vlastník dokonca musí strpieť i tak intenzívny zásah štátu, ktorý

so sebou prináša zánik vlastníctva kurčitej veci, avšak len vtedy, ak záujem spoločnosti a prospech vyplývajúci pre spoločnosť z takéhoto zásahu prevyšuje jej záujem na ochrane vlastníctva. Touto zásadou sa zákonodarca pri postulovaní napadnutých ustanovení neriadil.

Záujem spoločnosti zasiahnuť do vlastníckeho práva môže len vtedy mať väčší význam ako záujem spoločnosti chrániť vlastníctvo subjektov práva, ak bez tohto zásahu by nebolo možné realizovať úlohy a ciele, z ktorých plyní prospech spoločnosti, t. j. bližšie neurčenej skupine subjektov práva, ktorá svojím rozsahom reprezentuje väčšinu spoločnosti.

Takýto záujem možno nazvať záujmom verejným. Za verejný záujem však nemožno považovať záujem na rozšírení vlastníctva jednej skupiny subjektov práva na úkor zúženia vlastníctva inej skupiny subjektov práva, ak účelom takéhoto zásahu má byť uspokojenie rádovo tých istých individuálnych potrieb. Nemožno preto spôsobom naznačeným v § 7 a nasl. zákona č. 64/1997 Z. z. pri súčasnom zachovaní súladu s ústavou odňať vlastníctvo k pozemkom tvoriacim záhradky ich doterajším vlastníkom, len aby sa tak ich vlastními stali iné osoby. Záujem užívateľov záhradiek mať záhradku, ako záhradku konkrétny pozemok užívať a možno ho aj scudziť v žiadnom prípade neprevažuje nad rovnakým záujmom doterajších vlastníkov realizovať také isté snahy. O prevahe tohto záujmu na strane užívateľov záhradiek by sa snád' dalo hovoriť v prípade, ak by sa záhradky nachádzali výlučne na pozemkoch neznámych vlastníkov v správe fondu; keďže však zákon v napadnutých ustanoveniach takúto diferenciáciu nezakladá, neprichodí na tomto mieste túto úvahu ďalej rozvíjať.

Popri tom, že napadnuté ustanovenia umožňujú aj diskrimináciu vlastníkov pozemkov tvoriacich záhradky voči vlastníkom iných pozemkov čo do dôvodu vyvlastnenia, keď v tomto ich prípade umožňujú vyvlastnenie bez prítomnosti verejného záujmu, dostávajú sa však do nesúladu s ustanovením článku 20 ods. 4 ústavy i v dôsledku tvorby ceny za pozemok, kde – ako už bolo spomenuté vyššie – bola prostredníctvom § 11 ods. 3 až 8 zákona č. 64/1997 Z. z. stanovená cena podstatne nižšia ako je cena stanovená podľa vyhlášky o cenách stavieb, ktorá sa popri trhovej cene (t. j. maximálnej možnej cene dosiahnuteľnej dohodou dvoch rovnocenných účastníkov zmluvného vzťahu) javí byť úplne nepatrnou. Takto ustanovenú cenu

nemožno považovať za primeranú náhradu za vyvlastnenie, a to aj v prípade, ak by sme odhliadli od ceny trhovej, ktorú (vzhľadom na pohyb ponuky a dopytu v závislosti od lokality a iných parametrov) nemožno v celorepublikovom meradle exaktne kvantifikovať.

Za nanajvýš závažný zásah do vlastníckeho práva treba v tejto súvislosti považovať ustanovenie § 17 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z., pretože toto ustanovenie umožňuje odňať vlastníkovi pozemok tvoriaci záhradku i v prípade, ak jej užívateľ v stanovenej lehote nezaplatí náhradu a dá tak najavo, že sa nemieni touto cestou stať vlastníkom pozemku. Hoci tu dochádza k zániku akéhokoľvek záujmu na vyvlastnení, zákonodarca neponecháva takýto pozemok vo vlastníctve pôvodného vlastníka, ale ho zveruje do vlastníctva štátu a správy fondu, čím rozhodne popiera význam ústavnej ochrany vlastníckeho práva k pozemkom.

Z týchto dôvodov nie sú napadnuté ustanovenia v súlade s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4 a čl. 20 ods. 1, 4 ústavy.

Popri týchto výhradách vzťahujúcich sa na všetky napadnuté zákonné ustanovenia, je na tomto mieste potrebné spomenúť aj nesúlads s čl. 46 ods. 1 ústavy, ku ktorému dochádza v ustanoveniach § 9 ods. 4 a § 13 ods. 4 (z hľadiska vopred stanoveného spôsobu rozhodnutia, ktorý popiera právo domáhať sa svojho práva na inom orgáne štátu) a § 10 ods. 4 zákona č. 64/1997 Z. z., kde tým, že rozhodnutie o určení spôsobu poskytnutej náhrady a určení obvodu pozemkových úprav vyníma spod režimu správneho konania, odníma účastníkom konania (najmä dovtedajším vlastníkom) právo domáhať sa akejkolvek účinnej ochrany svojich práv a – akoby sa jednalo o nesvojprávne osoby – núti ich uspokojiť sa s akýmkoľvek rozhodnutím príslušného okresného úradu bez ohľadu na jeho kvalitu a intenzitu zásahu do ich základných práv a slobôd.

Uvedené závery preukazujú nasledovné dôkazy:

- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení platnom ku dňu podania tohto návrhu,*
- zákon č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim.*

Na základe vyššie uvedených skutočností žiadam, aby Ústavný súd Slovenskej republiky návrhu na vyslovenie nesúladu enumeratívne uvedených ustanovení zákona č. 64/1997 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky vyhovel.»

II.

VSTUPNÁ PRÁVNA ANALÝZA ÚSTAVNÉHO SÚDU K PROBLEMATIKE ZÁHRADKOVÝCH OSÁD

Vstupnú analýzu problematiky záhradkových osád, resp. pozemkov, na ktorých sa nachádzajú, je možné rozdeliť na dve časti (a následne aj dva právne režimy) v závislosti od toho, či pozemky, na ktorých boli zriadené záhradkové osady, podliehali alebo nepodliehali reštitúcii podľa zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pôde“ alebo „zákon č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov“). Režimu reštitúcií podliehali tieto pozemky vtedy, ak vlastníctvo k nim prešlo z pôvodného vlastníka na štát alebo inú právnickú osobu, pričom na nich bola zriadená záhradková alebo chatová osada. Režimu reštitúcií takéto pozemky nepodliehali vtedy, ak k nim zostalo zachované vlastníctvo pôvodného vlastníka (hoci v podobe dominum nudum, resp. nuda proprietas), pričom ich ale využívali iné subjekty odlišné od samotného vlastníka v súlade s rôznymi užívacími inštitútmi podľa právneho poriadku platného v dobe neslobody (družstevné užívanie, inštitút tzv. nútených nájomov).

1. Pozemky, na ktorých bola zriadená záhradková osada, podliehajúce reštitúcii podľa zákona č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov

Ako bolo uvedené, ide o pozemky, ktoré prešli do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby. Tieto pozemky nebolo možné podľa zákona č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov v rámci reštitúcií vydať ich pôvodným vlastníkom (vylučuje to § 11 ods. 1 písm. e) zákona o pôde), zostávajú naďalej vo vlastníctve doterajších vlastníkov, pričom títo mali nárok na poskytnutie tzv. náhradných pozemkov.

Uvedeným právnym režimom zákonodarca uprednostnil právnu istotu doterajších užívateľov pozemkov, nakoľko záhradkársky spôsob obrábania pozemku uznal za takú hodnotu verejného záujmu, ktorá má prednosť pred nápravou krivdy spôsobenej odňatím pozemkov ich pôvodným vlastníkom spôsobom, ktorý sa (v ostatných prípadoch) stal dôvodom na ich navrátenie pôvodným vlastníkom.

2. Pozemky, na ktorých bola zriadená záhradková osada, nepodliehajúce reštitúcii podľa zákona č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov

V tomto prípade išlo o pozemky, ktoré (vzhľadom na skutočnosť, že vlastníctvo pôvodných vlastníkov k nim zostalo zachované) nepodliehali režimu reštitúcií podľa zákona č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov. Aj napriek tejto skutočnosti sa však aj ony stali predmetom úpravy štvrtej časti tohto zákona (Osobitné, prechodné a záverečné ustanovenia), nakoľko táto upravuje nielen užívacie vzťahy k nehnuteľnostiam podliehajúcim reštitúcii, ale aj užívacie vzťahy k nehnuteľnostiam, ktoré reštitúciám nepodliehajú, pretože vlastníctvo pôvodných vlastníkov k nim zostalo zachované. Základom prístupu zákonodarcu k týmto pozemkom bolo vytvorenie podmienok na plné uplatnenie vlastníckeho práva zo strany ich pôvodných vlastníkov. V prípadoch tzv. holého vlastníctva (§ 22 až 24) ho v súlade s týmto prístupom zákon č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov „narovnáva“, resp. stanovuje podmienky jeho reálneho naplnenia tým, že dňom účinnosti zákona stanovuje zánik doterajších užívacích vzťahov k nim [napríklad práva družstevného užívania k združeným pozemkom vlastníkov, ktorí nie sú členmi poľnohospodárskeho družstva, práva bezplatného užívania rybníkov, práva trvalého užívania nehnuteľností vo vlastníctve štátu a i. – § 22 ods. 1 písm. a) až f)] a následne zavádza ex lege nájomný vzťah medzi doterajším užívateľom takýchto pozemkov a ich skutočnými vlastníkmi. Dočasným ex lege nájomným vzťahom sa má zabezpečiť právna istota a riadne využívanie pozemkov aj po zákonnom zrušení dovtedajších užívacích práv a jeho zavedením sa takisto predchádza vzniku ujmy na majetku u tých vlastníkov, ktorí sa nemohli ujať výkonu svojich vlastníckych práv okamžite. Takýto ex lege nájomný vzťah je iba dočasný a možno ho vypovedať. Uvedené sa vzťahovalo aj na

vlastníkov tých pozemkov, na ktorých bola zriadená záhradková osada, pričom výpovedná lehota zo zákonného nájmu končila dňom, „keď malo skončiť právo dočasného užívania pozemku“. Vzhľadom na špecifiku takéhoto spôsobu využívania pozemkov mal však každý nájomca právo „na predĺženie nájmu o ďalších 10 rokov, ak sa účastníci nedohodnú inak“ (§ 22 ods. 3 zákona o pôde pred jeho vypustením zákonom č. 64/1997 Z. z.). Vlastník takéhoto pozemku mohol tiež požiadať (do troch rokov od účinnosti zákona) o výmenu svojho pozemku za iný pozemok vo vlastníctve štátu (§ 22 ods. 4). Ani tento osobitný zákonný režim vzťahujúci sa na pozemky vlastníkov, na ktorých boli zriadené záhradkové osady, však nemenil nič na celkovom prístupe zákonodarcu k tzv. holým vlastníkom, ktorý spočíval v tom, že prostredníctvom ustanovenia § 22 zákona o pôde sa im dávala možnosť reálneho využitia oprávnení, ktoré im z ich vlastníckeho práva prináležia buď priamo v dôsledku výpovede ex lege nájomného vzťahu, resp. uplynutia zákonnej 10-ročnej lehoty, na ktorú bolo možné nájom predĺžiť. V uvedenom smere možno ustanovenie § 22 a nasl. zákona o pôde charakterizovať ako také legislatívne opatrenie štátu, ktoré smerovalo k reálnemu naplneniu vlastníckeho práva k pozemkom v demokratickom štáte „zdeformovaného“ v dobe neslobody. Dočasný inštitút zákonného nájmu je v tomto smere možné chápať ako integrálnu súčasť takéhoto legislatívneho opatrenia, účelom ktorého bolo jednak zabezpečenie nevyhnutnej právnej istoty a predídenie vzniku škôd, ktoré by vlastníkom majetku mohli vzniknúť v dôsledku jeho nevyužívania po dobu, dokedy sa reálne ujme výkonu svojich vlastníckych práv.

Zákon č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov ustanovením svojho § 22 súčasne voči všetkým tzv. holým vlastníkom určil jednotný prístup, v súlade s ktorým sa ich vlastníctvo malo (za splnenia zákonných podmienok) zrealizovať a naplniť konkrétnym obsahom. Záhradkársky spôsob využívania pozemkov (v prípadoch uchovania vlastníckeho práva ich pôvodných vlastníkov) pre zákonodarcu nepredstavoval takú hodnotu verejného záujmu, dôsledkom ktorej by bolo napríklad obmedzenie, či dokonca odňatie vlastníckeho práva pôvodného vlastníka k pozemku. Hoci pomerne dlhá 10-ročná lehota nájmu bola na prospech doterajších užívateľov takýchto pozemkov, nemenila nič na tom, že po jej uplynutí sa mal užívateľ práv

k takýmto pozemkom v plnom rozsahu ujať ich pôvodný vlastník. Povedané inými slovami, v „konfrontácii“ medzi užívacím právom k pozemku v záhradkovej osade a vlastníckym právom k tomuto pozemku dal zákonodarca prednosť vlastníckemu právu.

3. Zákon č. 64/1997 Z. z. a zmeny v právnom režime záhradkových osád podľa zákona č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov

Tento stav vecí sa zmenil od 26. marca 1997, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim. Najvýraznejšia zmena spočíva v tom, že svojím čl. II vypustil § 22 ods. 3 zákona č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, čím fakticky a právne zanikol aj pôvodný prístup zákonodarcu vychádzajúci generálne z naplnenia (priority) vlastníckeho práva tzv. holých vlastníkov k takýmto pozemkom a bol nahradený novým právnym režimom s novou filozofiou (prístupom) úlohy a miesta vlastníctva pôvodných vlastníkov k pozemkom v zriadených záhradkových osadách v Slovenskej republike.

Po zániku právneho režimu upraveného § 22 ods. 3 zákona č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov zákonodarca ustanovením § 3 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. vytvoril ex lege nájomný vzťah medzi doterajšími užívateľmi pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vlastníckmi týchto pozemkov, pričom tento vznikol dňom nadobudnutia účinnosti zákona (za predpokladu, že medzi užívateľom a vlastníkom nebola uzavretá nájomná zmluva podľa osobitného predpisu). Ex lege nájomný vzťah však v kontexte zákona č. 64/1997 Z. z. (a v súlade s naznačenou zmenou celkového prístupu zákonodarcu k tzv. holým vlastníkom) už nepredstavuje medzistupeň medzi zánikom užívacích vzťahov k pozemkom vzniknutých v dobe neslobody a obnovením vlastníckeho práva pôvodného vlastníka v plnom rozsahu, ale medzi zánikom doterajšieho právneho režimu predstavovaného pôvodným § 22 ods. 3 zákona o pôde a rozhodnutím okresného úradu, že vlastníctvo k pozemku, na ktorom je zriadená záhradková osada, prechádza na jeho doterajšieho užívateľa (-ov), resp.

výpoveďou tohto zákonného nájmu vlastníkom pozemku a za splnenia zákonných podmienok. Zákon č. 64/1997 Z. z. tak v podstate rezignoval na celkovú prioritu vlastníckeho práva doterajších vlastníkov k pozemkom v zriadených záhradkových osadách (aj keď tzv. holého) bez ohľadu na doterajší spôsob ich využívania, ale (a práve naopak) uprednostnil existujúce užívacie práva k pozemku využívanému záhradkárskym spôsobom (záhradkovej osady), ako aj právnu istotu ich doterajších užívateľov.

4. Riešenie vlastníckych a užívacích vzťahov k pozemkom v zriadených záhradkových osadách podľa zákona č. 64/1997 Z. z.

4.1. Nadobudnutie plných užívacích práv k pozemku pôvodnými vlastníkmi v dôsledku vypovedania ex lege nájomného vzťahu podľa § 3 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z.

Hoci pôvodný vlastník pozemku môže nadobudnúť plné užívacie práva k svojmu majetku (pozemku), na ktorom je zriadená záhradková osada, prostredníctvom výpovede z ex lege nájomného vzťahu vzniknutého aj podľa § 3 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z., deje sa tak v diametrálne odlišnom kontexte a rozsahu ako v rámci predošlého zákonného ustanovenia § 22 ods. 3 zákona č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov. Je to dané predovšetkým tým, že jeho výpoveď z takéhoto vzťahu je podmienená splnením dvoch zákonných podmienok, v závislosti od ktorých sa tento spôsob obnovenia ius utendi vlastníkov pozemkov, na ktorých sú zriadené záhradkové osady, celkovo relativizuje. Prvou z nich je, že musí ísť o vlastníka pozemku, „ktorého výmera a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov tvorí viac ako polovicu pozemku užívaného užívateľom“, a druhou, že užívateľ tohto pozemku si neplní svoje povinnosti tak, ako sú špecifikované pod písm. a) až d) § 3 ods. 2 zákona č. 64/1997 Z. z. Ak vlastník pozemku nespĺňa zákonné kritériá výmery pozemkov, ktoré ho oprávňujú k výpovedi, resp. ak užívateľ plní svoje záväzky z ex lege nájomného vzťahu riadne, vlastník pozemku takýto nájomný vzťah vypovedať nemôže a zákonný nájom v takomto prípade doterajšiemu užívateľovi

pozemku umožňuje jeho využívanie až do doby, kedy dôjde k jeho zániku iným zákonom stanoveným spôsobom. V tom spočíva základný rozdiel medzi režimom stanoveným § 22 ods. 3 zákona č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, nakoľko v prípade zákona o pôde išlo o jednotnú a časovo obmedzenú zákonnú dobu nájomného vzťahu (na 10 rokov), po uplynutí ktorej nebránilo nič tomu, aby sa všetci pôvodní vlastníci pozemkov ujali svojich vlastníckych práv v plnom rozsahu.

V dôsledku uvedeného zákon č. 64/1997 Z. z. rozdelil vlastníkov pozemkov v zriadených záhradkových osadách na dve skupiny, a to na tých, ktorí prostredníctvom vypovedania ex lege nájomného vzťahu získajú reálnu možnosť užívať svoje pozemky v plnom rozsahu, a na tých, ktorí takúto možnosť využiť nemôžu, nakoľko nedošlo k splneniu podmienok stanovených zákonom. V druhom z uvedených prípadov dochádza k zániku ich vlastníckych vzťahov k pozemkom v dôsledku konania podľa § 7 ods. 1 a nasl. zákona o záhradkových osadách.

Možnosť vypovedania ex lege nájomného vzťahu je pre vlastníkov pozemkov v zriadených záhradkových osadách časovo obmedzená, nakoľko podľa § 3 ods. 5 zákona č. 64/1997 Z. z. takýto nájomný vzťah možno vypovedať „len do začatia konania podľa § 7, a to k 1. októbru bežného roka. Výpovedná lehota je jeden rok“.

4.2. Zánik vlastníckeho práva k pozemkom v zriadenej záhradkovej osade v dôsledku konania podľa § 7 a nasl. zákona č. 64/1997 Z. z. a poskytnutie náhradných pozemkov, resp. náhrady v peniazoch

Ako už bolo uvedené vyššie, ďalším spôsobom riešenia vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách je zánik vlastníckeho práva pôvodného vlastníka v dôsledku konania podľa § 7 a nasl. zákona o záhradkových osadách. V takomto prípade môžu vlastníci žiadať buď náhradné pozemky vo výmere a v kvalite zodpovedajúcej ich pôvodným pozemkom, alebo o poskytnutie náhrady v peniazoch (§ 10 a § 11 zákona o záhradkových osadách). Konanie, dôsledkom ktorého je prechod vlastníckeho práva k pozemku v zriadenej záhradkovej osade

z pôvodného vlastníka na doterajšieho užívateľa, sa začína na „návrh nadpolovičnej väčšiny užívateľov, ktorí užívajú nadpolovičnú väčšinu plochy a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov“ (§ 7 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z.). Hoci toto konanie nemôže samostatne iniciovať každý užívateľ pozemku, ale len tí z nich (tá skupina z nich), ktorí spĺňajú požiadavku § 7 ods. 1 zákona o záhradkových osadách, na základe návrhu nadpolovičnej väčšiny užívateľov dochádza k celkovému vyporiadaniu vlastníctva k všetkým pozemkom v zriadenej záhradkovej osade, t. j. aj vo vzťahu k tým ich užívateľom, ktorí netvorili súčasť nadpolovičnej väčšiny potrebnej na začatie konania podľa § 7 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. (§ 12 zákona o záhradkových osadách).

Zákon č. 64/1997 Z. z. (a v dôsledku uvedeného) nahradil jednotný právny režim upravujúci užívacie práva u tzv. holých vlastníkov dvoma rôznymi právnymi režimami, v rámci ktorých a prostredníctvom ktorých dochádza k celkovému vyporiadaniu sa s týmto inštitútom. Prvý z nich predpokladá, že pôvodným vlastníkom zostane ich vlastníctvo k pozemkom aj naďalej zachované a že na základe „úspešnej“ výpovede zo zákonného nájmu sa obnovia ich užívacie práva k pozemkom, ktoré majú vo svojom vlastníctve v plnom rozsahu. Takýto spôsob však nemôžu využiť všetci vlastníci pozemkov a jeho celková účinnosť závisí od splnenia zákonných podmienok. Druhý zo spôsobov upravený zákonom č. 64/1997 Z. z. predpokladá celkový zánik vlastníckeho práva pôvodných vlastníkov k pozemkom v zriadených záhradkových osadách v dôsledku konania podľa § 7 a nasl. zákona a následné vyporiadanie sa s nimi buď pridelením náhradných pozemkov, alebo poskytnutím náhrady v peniazoch.

III.

ÚSTAVNÉ VÝCHODISKÁ PRE POSÚDENIE SÚLADU OZNAČENÝCH USTANOVENÍ ZÁKONA O ZÁHRADKOVÝCH OSADÁCH S ÚSTAVOU SLOVENSKEJ REPUBLIKY A DODATKOVÝM PROTOKOLOM K DOHOVORU O OCHRANE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD

V konaní o súlade zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim s Ústavou Slovenskej republiky, ako aj Dodatkovým protokolom k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ústavný súd vychádzal predovšetkým z toho, že zákonodarca pri úprave týchto otázok disponoval určitou mierou autonómie (slobody), a to ako pri úprave rozsahu, procesu a ďalších náležitostí týkajúcich sa reštitúcií, tak aj pri náprave tých právnych vzťahov, ktoré sa v dobe neslobody ocitli v „zdeformovanej“ či „vyprázdnenej“ podobe, hoci režimu reštitúcií (ako takému) priamo nepodliehajú. Nakoľko riešenie problematiky predstavujúcej čiastočné vyrovnanie sa s krivdami a neprávosťami spáchanými v období neslobody si nevynútilo osobitnú ústavnú úpravu, zákonodarca bol (podobne ako v prípade každej inej zákonodarnéj činnosti) viazaný ústavou, nakoľko výnimku z tohto pravidla nemožno zdôvodniť poukazom na špecifiku (predmet) určitej oblasti spoločenských vzťahov. Vychádzajúc z uvedeného zákonodarca mal preto možnosť v zásade slobodne rozhodnúť o mieste, postavení a význame vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách v Slovenskej republike pri zohľadnení špecifik tých činností, ktoré na pozemkoch patriacich do takéhoto vlastníctva dlhodobo vykonávali ich doterajší užívatelia, za predpokladu, že to urobil spôsobom súladným s ústavou. Do úvahy prichádzalo viacero možností, a to aby zákonodarca zotrval na úprave obsiahnutej už v zákone o pôde a uznal prednosť (prioritu) vlastníckemu právu tzv. holého vlastníka. Ďalšou z nich bola zmena tejto úpravy a uprednostnenie právnej istoty užívateľských vzťahov k pozemkom, v dôsledku čoho by tieto získali „prednosť“ pred vlastníckymi právami pôvodných vlastníkov, prípadne aby vyriešil tento problém aj iným vhodným spôsobom (napríklad kombináciou týchto možností). V druhom a treťom z uvedených prípadov je ale potrebné, aby došlo k prechodu vlastníckeho práva z pôvodných vlastníkov pozemkov na ich doterajších užívateľov pri splnení ústavou predpísaných požiadaviek (čl. 20 ods. 4 ústavy predovšetkým). K tomuto spôsobu vyporiadania sa s tzv. holým vlastníctvom treba dodať, že toto vlastníctvo treba považovať za vlastnícke právo v zmysle čl. 20 ústavy (nakoľko ústava iné vlastnícke právo, ako to upravené v čl. 20,

nepozná), takže k jeho prechodu na iného (a proti vôli vlastníka) môže dôjsť len ústavou súladným spôsobom.

1. Nesúlad § 2 ods. 1, § 3 ods. 3 písm. a), § 7 ods. 1 až 3, § 8 ods. 4, § 9 ods. 3 prvej vety a ods. 4, § 10 ods. 3 písm. b) a ods. 4, § 11 ods. 3 až 8, § 13 ods. 4, § 14 a § 17 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. s čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

Generálny prokurátor v časti II svojho návrhu namietal nesúlad citovaných ustanovení zákona o záhradkových osadách s čl. 12 ods.1 prvou vetou a ods. 2 ústavy.

Bez spojitosti s inými článkami ústavy boli napadnuté tieto ustanovenia zákona o záhradkových osadách: § 2 ods. 1, § 3 ods. 3 písm. a), § 8 ods. 4 a § 14. Ostatné ustanovenia (§ 7 ods. 1 až 3, § 9 ods. 3 prvá veta a ods. 4, § 10 ods. 3 písm. b) a ods. 4, § 11 ods. 3 až 8, § 13 ods. 4 a § 17 ods. 3) navrhovateľ v časti II svojho návrhu síce napádal pre ich nesúlad s ústavou, ale iba v spojitosti s čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 ústavy. Nadväzne na to pokračoval v argumentácii o týchto ustanoveniach aj v časti III svojho návrhu, a preto im ústavný súd venoval pozornosť až v súvislosti s touto argumentáciou.

Nesúlad § 2 ods. 1, § 3 ods. 3 písm. a), § 8 ods. 4 a § 14 zákona č. 64/1997 Z. z. s čl. 12 ods. 1 prvou vetou a čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

Podľa § 2 ods. 1 zákona o záhradkových osadách nadpísaného Základné pojmy zriadenou záhradkovou osadou sa rozumie záhradková osada zriadená do 24. júna 1991 na pozemkoch, ku ktorým bola uzavretá zmluva o dočasnom užívaní pozemku medzi Slovenským zväzom záhradkárov alebo jeho organizačnou zložkou (ďalej len „záhradkárska organizácia“), alebo jej členom a poľnohospodárskou organizáciou alebo inou organizáciou, ktorá k pozemku mala

a) právo správy (právo hospodárenia) alebo

b) právo družstevného užívania, alebo

- c) právo náhradného užívania, alebo
- d) právo užívania na zabezpečenie výroby, alebo
- e) iné užívacie právo.

Citované ustanovenie zákona o záhradkových osadách vymedzuje iba základné pojmy používané týmto zákonom. Generálny prokurátor uvádza, že takýmto vymedzením sa toto ustanovenie dostalo do rozporu s § 32 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov“) a nezohľadňuje ani to, že došlo aj k nelegálnemu spôsobu vybudovania niektorých záhradkových osád. Takáto argumentácia však podľa ústavného súdu nepostačuje na záver o tom, že § 2 ods. 1 zákona o záhradkových osadách je v rozpore s čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 46 ods. 1 ústavy, nakoľko samotné vymedzenie pojmov nemá žiadnu príčinnú súvislosť s označenými článkami ústavy. Vymedzenie pojmov je dôležité iba pre výklad a používanie zákona o záhradkových osadách ako celku a nemá preto žiadnu priamu súvislosť s právami, zvýhodňovaním alebo znevýhodňovaním, prípadne poškodením subjektov, na ktoré sa tento zákon vzťahuje.

Ustanovenia § 3 ods. 3 písm. a) a § 8 ods. 4 zákona o záhradkových osadách spolu súvisia a z hľadiska návrhu na začatie konania sa ich nesúlad vidí v tom, že vlastník nelegálne postavenej stavby dostane za ňu rovnakú náhradu ako vlastník legálne vybudovanej stavby. Navyše, vlastníci nelegálne vybudovaných stavieb sa delia na tých, ktorí si tieto stavby postavili v záhradkových osadách (tí náhradu dostanú), a ostatných, ktorí na náhradu nemajú žiaden nárok, ba sú aj ohrození možným odstránením stavieb na vlastné náklady.

Podľa názoru ústavného súdu však napadnuté ustanovenia zákona iba rešpektujú právny stav, ktorý sa uplatňuje v celom právnom poriadku Slovenskej republiky. Podľa slovenského právneho poriadku (a potvrdzuje to aj § 135c Občianskeho zákonníka spolu so zákonom č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov) je vlastníkom nelegálnej, resp. neoprávnenej stavby vždy stavebník. Ak by

totiž nešlo o vlastníka, nebolo by mu inak možné uložiť odstránenie stavby, prípadne mu zriadiť vecné bremeno. Z hľadiska tejto základnej zásady súkromného občianskeho práva sú preto § 3 ods. 3 písm. a) a § 8 ods. 4 zákona o záhradkových osadách ustanoveniami, ktoré nemôžu zvýhodňovať, resp. znevýhodňovať alebo diskriminovať vlastníkov stavieb, a teda nemôžu sa ani dostať do nesúladu s čl. 12 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 ústavy. Napokon, každý iný prístup zákonodarcu by mohol spôsobiť vznik bezdôvodného obohatenia, čomu práve bránia napadnuté ustanovenia zákona o záhradkových osadách.

Podľa § 14 zákona o záhradkových osadách dochádza k znevýhodneniu vlastníkov aj pri určovaní platby tak, že do platenia náhrady je zahrnutý Slovenský pozemkový fond bez zreteľa na jeho vzťah k vykonaniu projektu. Slovenský pozemkový fond je nadbytočne považovaný za prostredníka pri tejto platbe a oproti iným prípadom platieb vlastníkom postihnutým vyvlastnením, kedy sa platba poskytuje priamo, tu sa platba sprostredkúva medzi novým a pôvodným vlastníkom.

Podľa právneho názoru ústavného súdu však určenie „technického“ spôsobu platby podľa § 14 zákona o záhradkových osadách nemôže žiadnym spôsobom porušiť princípy rovnosti v právach, nakoľko samotná podstata práva na platbu za pozemok zostáva zachovaná. Z toho vyplýva aj nemožnosť znevýhodnenia pôvodných vlastníkov pozemkov oproti vlastníkom, ktorým sa platba za vyvlastnenie poskytuje priamo, pretože pri vlastníkoch pozemkov užívaných záhradkármi ide o úplne inú situáciu, ktorá je charakteristická tým, že nárok na platbu za pozemok vzniká v rámci konania podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pozemkových úpravách“), a nie v procese vyvlastňovania podľa osobitného predpisu (zákon č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov).

Z uvedených dôvodov nebolo možné vyhovieť návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu § 2 ods. 1, § 3 ods. 3 písm. a), § 8 ods. 4 a § 14 zákona o záhradkových osadách s čl. 12 ods. 1 prvou vetou a čl. 12 ods. 2 ústavy.

**2. Nesúlad § 2 ods. 2 a § 7 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z.
s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky**

Skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky namietala, že v nesúlade s čl. 1 ústavy sa ocitli ustanovenia § 2 ods. 2 a § 7 ods. 1 zákona o záhradkových osadách, nakoľko: „Konanie o vzťahoch, ktoré sú predmetom úpravy zákona č. 64/1997 Z. z. sa podľa § 7 ods. 1 začína na návrh nadpolovičnej väčšiny užívateľov, ktorí užívajú nadpolovičnú výmeru plochy a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov.“ Zákon v § 2 ods. 2 určuje legálnu definíciu užívateľa, ktorým sa rozumie člen záhradkárskej organizácie. Takto definovaný subjekt nie je určený jednoznačne. Organizácie záhradkárov nie sú registrované ako občianske združenia. Registrovaný je iba Slovenský zväz záhradkárov s interným prírastkom a úbytkom základných organizácií. V dôsledku toho neexistuje istota ohľadom počtu osôb, ktoré sú členmi jednotlivých základných organizácií. Preto neexistuje ani istota ohľadom počtu osôb, ktoré podľa zákona sú základom pre určenie „nadpolovičnej väčšiny užívateľov“ ako subjektu oprávneného podať návrh na začatie konania podľa § 7 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. Ide o neistotu vecnej povahy, ktorú nemožno odstrániť pomocou výkladu práva ustanoveného v čl. 152 ods. 4 ústavy. Podľa názoru navrhovateľov (a z uvedených dôvodov): „Platný právny poriadok nevytvoril právne záruky presného určenia celku, z ktorého sa identifikuje nadpolovičná väčšina užívateľov. Právna úprava, ktorá priznáva právne účinky iba percentuálne (podielovo) určenému počtu osôb bez toho, aby spoľahlivo určila základ, z ktorého sa počet počíta, nie je formulovaná jednoznačne. Preto úprava podľa § 7 ods. 1 v spojení s § 2 ods. 2 zákona č. 64/1997 Z. z. nemá kvalitu primeranú požiadavkám kladeným na tvorbu práva v právnom štáte a nie je v súlade s čl. 1 Ústavy SR.“

Ústavný súd pri prerokovaní tejto časti návrhu navrhovateľov zobral predovšetkým do úvahy, že účastníkmi konania o pozemkových úpravách (medzi ktoré patrí aj konanie podľa § 7 ods. 1 a nasl. zákona o záhradkových osadách) sú ako vlastníci, tak aj užívatelia pozemkov podliehajúcich pozemkovým úpravám (§ 6 ods. 1 písm. a) zákona o pozemkových úpravách), pričom ustanovenie jeho § 29 ods. 1 uvádza, že (a pokiaľ ide o pozemky v záhradkových alebo chatových osadách) rozhoduje pozemkový úrad na návrh „užívateľov týchto pozemkov“. Definíciu užívateľa pozemku v zriadenej záhradkovej osade poskytuje § 2 ods. 2 zákona o záhradkových osadách a rozumie ním „člena záhradkovej organizácie, ktorý na základe zmluvy so záhradkovou organizáciou alebo poľnohospodárskou organizáciou, alebo inou organizáciou tieto pozemky obhospodaruje...“ Z citovaného ustanovenia vyplýva, že užívateľom pozemku v zriadenej záhradkovej osade je ten člen záhradkárskej organizácie, ktorý tieto pozemky obhospodaruje na základe zmluvy buď so záhradkárskou organizáciou, alebo s poľnohospodárskou organizáciou.

Fyzická osoba, ktorá nespĺňa tieto podmienky, preto nemôže byť považovaná za užívateľa pozemku v zriadenej záhradkovej osade. Ústavný súd v tejto súvislosti zohľadnil skutočnosť, že identifikačné údaje užívateľov pozemkov tvoria obligatórnu súčasť každého návrhu na začatie konania podľa § 7 ods. 1 a nasl. zákona o záhradkových osadách, pričom okresný úrad skúma z návrhu na jeho začatie o. i. zoznam užívateľov, ich rodné čísla a adresy trvalého pobytu u všetkých užívateľov záhradkovej osady s uvedením celkovej užívanej výmery, ďalej užívateľov tých pozemkov, ktorých vlastníctvo sa má v konaní vyporiadať s uvedením užívanej výmery a podielu z výmery spoločných pozemkov, a napokon tých užívateľov, ktorí podávajú návrh s uvedením užívanej výmery a podielu z výmery spoločných pozemkov. V prípade, že návrh neobsahuje všetky náležitosti, okresný úrad vyzve účastníkov na doplnenie návrhu podľa § 19 ods. 3 a § 29 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), pričom účastníkov poučí o právnych následkoch nedoplnenia návrhu v určenej lehote, t. j. o zamietnutí návrhu z dôvodu nepreukázania splnenia podmienok na vyporiadanie vlastníctva. Súčasťou rozhodnutia okresného úradu je aj zoznam užívateľov jednotlivých pozemkov (záhradok), pričom

samotné rozhodnutie o schválení projektu pozemkových úprav je preskúmateľné súdom podľa § 13 ods. 6 zákona o záhradkových osadách.

Z uvedených dôvodov sa ústavný súd nestotožnil s argumentáciou navrhovateľov namietajúcou právnu neistotu doprevádzajúcu určenie počtu oprávnených užívateľov pre začatie konania podľa § 7 ods. 1 zákona o záhradkových osadách, a preto nevyhovел ich návrhu na vyslovenie nesúladu § 2 ods. 2 a § 7 ods. 1 zákona o záhradkových osadách s čl. 1 ústavy.

3. Nesúlad § 3 ods. 1 až 5 zákona č. 64/1997 Z. z. s čl. 20 ods. 1 a 4 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky

Podľa navrhovateľov – skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky sa ustanovenia § 3 ods. 1 až 5 zákona o záhradkových osadách upravujúce rôzne náležitosti tzv. zákonného nájmu dostali do nesúladu s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy v spojení s jej čl. 1, nakoľko nespĺňali príkazy ústavných noriem v nich obsiahnuté. Pokiaľ ide o čl. 20 ods. 1, navrhovatelia uviedli: „Národná rada SR nerešpektovala účel a obsah úpravy čl. 20 Ústavy SR. Z druhej vety čl. 20 ods. 1 „vlastnícke právo ... má rovnaký zákonný obsah“ nemožno odvodiť súlad ustanovení zákona č. 64/1997 Z. z. odôvodnený tým, že ide o zásah do vlastníctva konformný s čl. 20, lebo ide o zásah vykonaný prostredníctvom zákona.“ Pokiaľ ide o čl. 20 ods. 4 ústavy, navrhovatelia uviedli: „Zásah do vlastníctva, ktorý sa uskutočňuje ustanovením nájomného vzťahu zo zákona (§ 3 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z.), nemá povahu vyvlastnenia. Je núteným obmedzením vlastnickeho práva.“

Ústavný súd pri posudzovaní tejto časti návrhu navrhovateľov dospel k záveru, že v prípade zákonného nájmu podľa § 3 ods. 1 zákona o záhradkových osadách nemožno hovoriť o nútenom obmedzení vlastnickeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy, nakoľko tento (a predovšetkým) je potrebné chápať iba ako dočasné opatrenie, cieľom ktorého je preklenúť medziobdobie medzi zánikom existujúceho právneho režimu užívania pozemkov v zriadených záhradkových osadách (v dôsledku

vypustenia § 22 ods. 3 zákona o pôde) a vznikom vlastníckeho vzťahu užívateľov k týmto pozemkom na základe konania podľa § 7 ods. 1 zákona o záhradkových osadách. V tomto smere je ho potrebné posudzovať v úzkej súvislosti s konaním podľa § 7 ods. 1 zákona o záhradkových osadách, nakoľko vytvára jeden z predpokladov jeho reálneho uskutočnenia. V dôsledku uvedeného sa inštitútom zákonného nájmu ani nesleduje ten verejný záujem, ktorý je typický a obvyklý pre nútené obmedzenie vlastníckeho práva, resp. vyvlastnenie podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. V dôsledku uvedeného preto ani trvanie zákonného nájmu nie je obmedzené existenciou a dobou trvania verejného záujmu, ale naplnením podmienok, ktoré majú vplyv na jeho ďalšie trvanie (tak ako sú upravené v príslušných ustanoveniach zákona o záhradkových osadách), t. j. jeho výpoveďou zo strany vlastníka pozemku, resp. rozhodnutím okresného úradu o schválení projektu pozemkových úprav.

Ďalším dôvodom, pre ktorý zákonný nájom podľa § 3 ods. 1 zákona o záhradkových osadách nemožno považovať za nútené obmedzenie vlastníckeho práva, je možnosť jeho vypovedania zo strany vlastníka pozemku, tzn. že zákonný nájom existuje len dovtedy, pokiaľ nepríde k jeho vypovedaniu zo strany vlastníka na základe niektorého z výpovedných dôvodov uvedených v § 3 ods. 2 písm. a) až d) zákona o záhradkových osadách. V prípade núteného obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy však nie je možné, aby došlo k jeho zániku jednostranným prejavom vôle vlastníka.

Napokon, pokiaľ ide o platenie nájomného v rámci zákonného nájmu, nesplnenie tejto povinnosti zo strany užívateľa má priamy vplyv na ďalšie trvanie zákonného nájmu (vlastníkovi pozemku poskytuje dôvod výpovede podľa § 3 ods. 2 písm. d) zákona o záhradkových osadách), zatiaľ čo problémy s úhradou „primeranej náhrady“ za vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy takéto účinky na ich ďalšie uplatňovanie nevyvolávajú.

Podľa právneho názoru ústavného súdu napadnutým zákonným režimom zákonného nájmu sa predovšetkým zabezpečuje právna istota doterajších užívateľov

pozemkov v zriadených záhradkových osadách a zabezpečuje sa aj reálnosť ich ďalšieho využívania do obdobia konečného vyriešenia vlastníckeho práva k nim na základe konania podľa § 7 ods. 1 zákona o záhradkových osadách. Nakoľko základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných dohovorov o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93), zákonnú úpravu, cieľom ktorej je jednak zabezpečenie právnej istoty (ochrany) doterajších užívateľov pozemkov v zriadených záhradkových osadách, ako aj vytvorenie nevyhnutných predpokladov na uskutočnenie jedného z konaní o pozemkových úpravách, možno v zmysle čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru hodnotiť ako právnu normu regulujúcu užívanie majetku vo verejnom záujme.

Z uvedeného ale nevyplýva, že by ustanovenie zákona o záhradkových osadách upravujúce zákonný nájom (§ 3 ods. 1 až 5) nemalo spĺňať požiadavky, ktoré sú vo všeobecnosti kladené na akúkoľvek zákonnú úpravu v právnom štáte a ktoré možno odvodiť z čl. 1 ústavy. Ústavný súd už vo veci PL. ÚS 15/98 uviedol, že s uplatňovaním princípu právnej istoty v právnom štáte sa spája požiadavka „všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem...“, a v prípade PL. ÚS 52/99 ústavný súd uviedol, že medzi ústavné zásady vlastné právnomu štátu patrí aj „zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti (proporcionality)“.

Ústavný súd preto v tejto súvislosti zisťoval, či vzhľadom na predmet a účel zákona o záhradkových osadách režim zákonného nájmu podľa jeho § 3 ods. 1 až 5 spĺňa tieto ústavou požadované kritériá (predovšetkým dočasnosti a proporcionality), a dospel k záveru, že tomu tak je. Pokiaľ ide o proporcionalitu (primeranosť) tohto opatrenia, ústavný súd nezistil, že by prekročila rámec, resp. „rozsah“ tej právnej medzery, ktorá by bola vznikla v slovenskom právnom poriadku v dôsledku zrušenia odseku 3 § 22 zákona o pôde. Uvedená zákonná úprava súčasne spĺňa aj požiadavku dočasnosti, a to vzhľadom na právne účinky rozhodnutia okresného úradu o schválení projektu pozemkových úprav podľa § 12 a nasl. zákona o záhradkových osadách. V ich dôsledku prichádza k zániku zákonného nájmu medzi doterajším užívateľom

a vlastníkom pozemku v zriadenej záhradkovej osade, nakoľko vlastnícke právo k pozemku nadobúda jeho doterajší užívateľ.

V dôsledku uvedeného nebolo možné vyhovieť žiadosti navrhovateľov o vyslovenie nesúladu § 3 ods. 1 až 5 zákona o záhradkových osadách s čl. 20 ods. 1 a 4 v spojení s čl. 1 ústavy.

4. Nesúlad § 3 ods. 1 až 5 zákona č. 64/1997 Z. z. s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Navrhovatelia ďalej namietli nesúlad § 3 ods. 1 až 5 zákona č. 64/1997 Z. z. s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru. Podľa uvedeného ustanovenia: „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.“ Nakoľko označené zákonné ustanovenia sa netýkajú pozbavenia vlastníckeho práva vlastníkov pozemkov v zriadených záhradkárskech osadách, predmetom pozornosti ústavného súdu sa stalo posúdenie ich súladu s druhou časťou ustanovenia čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, ktorá priznáva jeho zmluvným stranám právo prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné pre úpravu užívania majetku v súlade so všeobecným záujmom. Obdobným spôsobom argumentovali aj navrhovatelia, keď uviedli: „Porušenie čl. 1 Protokolu č. 1 nemusí nastať iba odňatím majetku. Aj obmedzovanie vlastníka, ktoré má určitú kvalitu, môže znamenať nelegitímny zásah.“ Druhý odsek čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru priznáva svojim zmluvným stranám právo prijímať zákony, ktorými môžu upraviť užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom. Povedané inými slovami, uvedené ustanovenie Dodatkového protokolu k Dohovoru umožňuje zákonodarnému orgánu každej zmluvnej strany prijať zákon, ktorým upraví spôsob využívania majetku jeho vlastníkmi, a to aj spôsobom odlišným

od jeho doterajšieho užívania, ak to vyžaduje všeobecný záujem. Všeobecný záujem (general interest) je tým dôvodom, ktorý zákonodarný orgán oprávňuje na prijatie takejto právnej úpravy. Ako potvrdzuje judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Európsky súd“), takéto zákony zmluvných strán môžu upravovať nielen užívanie majetku priamo jeho vlastníkmi, ale aj inými osobami, ktorým vlastníci svoj majetok napríklad prenajali. V prípade Mellacher a iní Európsky súd uviedol: „legislatíve musí byť daná možnosť, aby prijala opatrenia, ktorými sa zasiahne do ďalšieho vykonávania predtým uzavretých zmlúv (v danom prípade nájomných zmlúv), aby sa dosiahol požadovaný cieľ“ (Mellacher a iní v. Austria, rozsudok z 19. decembra 1989, séria A, č. 169, ods. 51). V dôsledku zákonov, ktorými sa upravuje užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom, dochádza súčasne k obmedzeniu výkonu vlastníckeho práva jednotlivých vlastníkov v rozsahu a spôsobom, ktorý si vyžaduje verejný záujem. Európsky súd považuje takéto obmedzenie výkonu vlastníckeho práva za súčasť režimu kontroly užívania majetku v zmysle druhého odseku čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru. V prípade Velosa Barreto v. Portugalsko súd uviedol: „obmedzenie práva sťažovateľa ukončiť zmluvu o prenájme tvorí súčasť kontroly užívania majetku v zmysle druhého odseku čl. 1 Protokolu č. 1“, resp. „Právnu úpravu obmedzujúcu zmluvnú slobodu vo vzťahu k prenájomu obytných nehnuteľností treba považovať za kontrolu užívania majetku v zmysle druhého odseku čl. 1 Protokolu č. 1“ (Velosa Barreto v. Portugal, rozsudok z 21. novembra 1995, séria A, č. 334, ods. 33, resp. 35). V uvedenom zmysle možno obmedzenie vlastníckeho práva považovať za logický dôsledok zákonov, ktorými zmluvné strany Dodatkového protokolu k Dohovoru upravujú užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom. Z uvedeného vyplýva, že samotné prijatie zákona, ktorým sa upravuje užívanie majetku, preto v zásade nemožno považovať za nesúladne s druhým odsekom čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, pokiaľ sú splnené aj ďalšie podmienky, t. j. preukázanie všeobecného záujmu na prijatí takéhoto zákona, ako aj spravodlivá rovnováha (fair balance) medzi požiadavkou verejného záujmu a požiadavkami ochrany individuálneho práva. Ako uviedol Európsky súd v prípade Allan Jacobsson: „Podľa druhého odseku čl. 1 Protokolu č. 1 sú zmluvné strany o. i. oprávnené kontrolovať užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom prijímaním

takých zákonov, ktoré na tento účel považujú za nevyhnutné. Nakoľko aj toto ustanovenie treba vykladať vo svetle všeobecnej zásady uvedenej v prvom odseku čl. 1, musí pri jeho prijímaní existovať rozumný vzťah primeranosti (proporcionality) medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sa ich prijatím sledoval. Pri udržiavaní takto požadovanej rovnováhy medzi všeobecným záujmom komunity a požiadavkami ochrany individuálnych práv však vnútroštátne orgány disponujú širokou možnosťou úvahy“ (Allan Jacobsson v. Sweden, rozsudok z 25. októbra 1989, séria A, č. 163, s. 17). Aj pri uznanej širokej možnosti úvahy, ktorou disponujú zmluvné strany Dodatkového protokolu k Dohovoru pri prijímaní zákonov upravujúcich užívanie majetku vo všeobecnom záujme, však „sprievodné“ účinky takýchto zákonov (prejavujúce sa v obmedzení vlastníckeho práva) nesmú dosiahnuť intenzitu a rozsah de facto vyvlastnenia, t. j. celkového znemožnenia využívania oprávnení vyplývajúcich z vlastníckeho práva, a to dokonca trvale, prípadne na mimoriadne dlhé obdobia. Takýto stav je totiž možné dosiahnuť len za podmienok uvedených v prvom odseku čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, t. j. jedine v dôsledku zbavenia majetku, za podmienok stanovených zákonom a všeobecnými zásadami medzinárodného práva a len vo verejnom záujme.

Európsky súd pre ľudské práva vo svojom rozsudku vo veci Fredin už uviedol: „Pre účely čl. 1 Protokolu č. 1 pozbavenie majetku („deprivation“) obsahuje nielen formálne vyvlastnenie, ale aj také opatrenia, ktoré dosahujú intenzitu de facto vyvlastnenia“ (Fredin v. Sweden, rozsudok z 18. februára 1991, séria A, č. 192, ods. 42; pozri tiež Sporrang and Lönnroth v. Sweden, rozsudok z 23. septembra 1982, séria A, č. 52, ods. 63). Ústavný súd preto skúmal, či sa inštitút zákonného nájmu ocitol v nesúlade s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, a zistil, že tomu tak nie je. Pokiaľ ide o podmienku všeobecného záujmu, ústavný súd už uviedol, že účelom inštitútu zákonného nájmu podľa § 3 ods. 1 až 5 zákona o záhradkových osadách je jednak zabezpečenie právnej istoty užívateľov pozemkov v zriadených záhradkových osadách, ako aj vytvorenie predpokladu na uskutočnenie jedného z konaní o pozemkových úpravách, ktorých cieľom je usporiadanie pozemkov a majetku za účelom ich optimálneho využívania a so zohľadnením požiadaviek ochrany a tvorby

krajiny a životného prostredia. Takéto opatrenia (spojené aj s obmedzením, resp. zánikom vlastníckeho práva pôvodných vlastníkov) uznala za legitímne dôvody verejného záujmu aj Komisia pre ľudské práva napríklad v prípadoch sťažností *Erkner a Hofauer v. Rakúsko* – sťažnosť č. 9616/81 (názor Komisie z 24. januára 1986, ods. 121-126), resp. sťažnosti *Poiss v. Rakúsko*, sťažnosť č. 9816/82 (názor Komisie z 24. januára 1986, s. 119-120). Ako už bolo spomenuté, aj právna úprava týkajúca sa nájomníkov (ich ochrany) spadá pod pojem „verejný záujem“ v zmysle čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru. V dôsledku uvedeného Národná rada Slovenskej republiky režimom zákonného nájmu neprekročila rámec legitímnej úvahy pri definovaní a naplnení termínu „verejný záujem“ podľa druhého odseku čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru. Analýza zákonného nájmu uskutočnená vyššie súčasne potvrdzuje, že tento tiež spĺňa požiadavky proporcionality a dočasnosti, takže sa ním nenarušuje rovnováha medzi všeobecným záujmom a ochranou individuálnych práv. Z uvedených dôvodov ústavný súd nevyhovel žiadosti navrhovateľov o vyslovenie nesúladu § 3 ods. 1 až 5 zákona o záhradkových osadách s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru.

**5. Nesúlad § 4 zákona č. 64/1997 Z. z. s čl. 20 ods. 1 a 4
v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu
k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd**

Navrhovatelia namietali aj nesúlad § 4 zákona o záhradkových osadách (ktorým sa stanovuje výška ročného nájomného za užívanie pozemkov v zriadenej záhradkovej osade) s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, nakoľko „podmienka poskytnutia primeranej náhrady za odňatie vlastníctva alebo jeho obmedzenie je aj súčasťou ochrany, ktorá sa priznáva podľa Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd“.

Ústavný súd v tejto časti návrhu navrhovateľov nevyhovel, nakoľko Dodatkový protokol k Dohovoru v druhom odseku svojho čl. 1 nestanovuje jeho zmluvným

stranám povinnosť určenia (stanovenia) finančných úhrad či nákladov vznikajúcich v súvislosti s uplatňovaním zákona o využívaní majetku vo všeobecnom záujme.

Pokiaľ ide o nesúlad § 4 zákona o záhradkových osadách s čl. 20 ods. 4 ústavy, navrhovatelia argumentovali tým, že zákonný nájom podľa § 3 ods. 1 až 5 zákona je „núteným obmedzením vlastníckeho práva“ podľa čl. 20 ods. 4 ústavy a nakoľko podľa tohto ustanovenia patrí primeraná náhrada aj za nútené obmedzenie vlastníckeho práva, § 4 zákona o záhradkových osadách sa dostal s týmto ustanovením ústavy do nesúladu vzhľadom na stanovenú výšku ročného nájomného. Navrhovatelia v tejto súvislosti uviedli, že: „Zásah do vlastníctva, ktorý sa uskutočňuje ustanovením nájomného vzťahu zo zákona (§ 3 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z.) nemá povahu vyvlastnenia. Je núteným obmedzením vlastníckeho práva. Primeraná náhrada, ktorá sa poskytne za nútené obmedzenie vlastníckeho práva, nemusí byť zhodná s primeranou náhradou, ktorá sa poskytne pri vyvlastnení. Účel primeranosti náhrady sa však nedosiahne priznaním náhrady, ktorá je nižšia ako daň, ktorú je vlastník povinný zaplatiť za predmet vlastníctva, voči ktorému štát zákonom zaviedol nútené obmedzenie práv vlastníka. Táto náhrada sa priznáva podľa § 4 zákona č. 64/1997 Z. z. tomu, kto poberá ročné nájomné za užívanie tých pozemkov v zriadených záhradkových osadách, v ktorých mu vznikol nájomný vzťah podľa § 3 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z.“

Ústavný súd pri posudzovaní tejto časti návrhu navrhovateľov vychádzal z toho, že nakoľko režim zákonného nájmu podľa § 3 ods. 1 až 5 zákona o záhradkových osadách nemožno považovať za nútené obmedzenie vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, zákonom stanovené nájomné nemožno (a v dôsledku uvedeného) považovať za „primeranú náhradu“ podľa toho istého ustanovenia. Z uvedeného dôvodu nevyhovelo návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu § 4 zákona o záhradkových osadách s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, ako aj s čl. 20 ods. 1 a 4 v spojení s čl. 1 ústavy.

6. Nesúlad § 7 ods. 1 až 3 zákona č. 64/1997 Z. z.

s čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky

Ďalšie ustanovenia, nesúladi ktorých s ústavou namietali ako navrhovatelia, tak aj generálny prokurátor, sa týkali konania podľa § 7 a nasl. zákona o záhradkových osadách. Keďže v dôsledku tohto konania dochádza k prechodu vlastníckeho práva na doterajšieho užívateľa pozemku v zriadenej záhradkovej osade proti vôli pôvodného vlastníka, toto konanie by podľa ich názoru malo spĺňať ústavné podmienky uvedené v čl. 20 ods. 4 ústavy, t. j. „vyvlastnenie v nevyhnutnej miere, vo verejnom záujme, na základe zákona a za primeranú náhradu“.

Obaja účastníci konania pred ústavným súdom argumentovali tým, že v prípade prechodu vlastníckeho práva v dôsledku konania podľa zákona o záhradkových osadách nemožno vôbec hovoriť o verejnom záujme, nakoľko „za verejný záujem podľa čl. 20 ods. 4 ústavy nemožno pokladať ochranu osôb, ktoré nadobudli užívacie práva k majetku podľa právnych predpisov platných v československom socialistickom štáte, ak dôsledkom priznania ochrany je porušenie práv zaručených vlastníčkovi Ústavou Slovenskej republiky“, resp. „za verejný záujem však nemožno považovať záujem na rozšírení vlastníctva jednej skupiny subjektov práva na úkor zúženia vlastníctva inej skupiny subjektov práva, ak účelom takéhoto zásahu má byť uspokojenie rádovo tých istých individuálnych potrieb. Nemožno preto spôsobom označeným v § 7 a nasl. zákona č. 64/1997 Z. z. pri súčasnom zachovaní súladu s ústavou odňať vlastníctvo k pozemkom tvoriacim záhradky ich doterajším vlastníkom len, aby sa ich vlastníckmi stali iné osoby“, v dôsledku čoho „Národná rada SR sa buď vôbec nezaoberala identifikáciou verejného záujmu, kvôli ktorému si postavenie nájomcov pôdy v zriadených záhradkových osadách zaslúži ochranu na úkor obmedzení vlastníkov pôdy v takýchto záhradkových osadách alebo nevedela zistiť relevantný právny záujem. Bez splnenia podmienky, aby prijatá úprava slúžila verejnému záujmu, nemožno zákon označiť za zákon, ktorý je v súlade s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

Bolo už uvedené, že aj tzv. holé vlastníctvo požíva plnú ústavnú ochranu v tom smere, že v prípade jeho prechodu na iného (a proti vôli pôvodného vlastníka) musia byť splnené dôvody kumulatívne uvedené v čl. 20 ods. 4 ústavy. Jedným z týchto dôvodov je, že k vyvlastneniu musí dôjsť len z dôvodu „verejného záujmu“. Obaja účastníci konania v tejto súvislosti argumentovali tým, že nakoľko v zákone č. 64/1997 Z. z. nemožno žiaden verejný záujem identifikovať, ustanovenia jeho § 7 a nasl. sa dostali (a z tohto dôvodu) do nesúladu s čl. 20 ods. 4 ústavy. Ústavný súd v tejto súvislosti považoval za potrebné zdôrazniť, že (a ako už bolo uvedené) konanie podľa § 7 a nasl. zákona o záhradkových osadách tvorí len jedno z konaní o pozemkových úpravách, nakoľko celý systém usporiadania vzťahov v záhradkových osadách je vybudovaný na princípoch pozemkových úprav. Ich účel je upravený v § 19 ods. 1 zákona č. 229/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, v súlade s ktorým treba pod nimi rozumieť zmeny v usporiadaní pozemkov na určitom území vykonané za účelom vytvorenia pôdne ucelených hospodárskych jednotiek podľa potrieb jednotlivých vlastníkov pôdy s ich súhlasom a podľa celospoločenských požiadaviek na tvorbu krajiny životného prostredia a na investičnú výstavbu, pričom (a v súlade s odsekom 3 toho istého ustanovenia) samotné konanie o pozemkových úpravách upravujú zákony národných rád. Takýmto zákonom sa v Slovenskej republike stal zákon Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov, ktorý vo svojom § 2 písm. a) uvádza, že k pozemkovým úpravám možno pristúpiť aj vtedy, „ak je to potrebné na usporiadanie vlastníckych a užívacích pomerov a odstránenie prekážok ich výkonu vyvolaných historickým vývojom pred účinnosťou tohto zákona“.

Medzi tie konania o pozemkových úpravách, ktoré možno uskutočniť (a z tohto zákonného dôvodu), patrí aj konanie, v ktorom sa vyporiadava vlastníctvo k pozemkom v záhradkových alebo chatových osadách, keďže „v konaní o pozemkových úpravách podľa § 28 pozemkový úrad rozhodne na návrh užívateľov pozemkov v záhradkových alebo chatových osadách zriadených podľa doterajších predpisov, ak sa užívatelia nedohodnú s vlastníkmi inak, že tieto pozemky prechádzajú

do vlastníctva užívateľov za náhradu. Doterajším užívateľom týchto pozemkov vzniká nárok na vyrovnanie podľa § 11 s výnimkou, ak ide o pozemky vo vlastníctve štátu, za ktoré patrí finančná náhrada (§ 29 ods. 1 zákona o pozemkových úpravách). O tom, že zákon o záhradkových osadách upravuje jedno z konaní o pozemkových úpravách, ostatne svedčí aj znenie jeho § 1 písm. b), v ktorom sa uvádza, že predmetom jeho úpravy je postup označených subjektov „v konaní o pozemkových úpravách podľa osobitného predpisu na účely vyporiadania vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách“. Ako konanie podľa osobitného predpisu je v poznámke 1 označené práve konanie podľa § 29 ods. 1 zákona o pozemkových úpravách. Aj v rozprave k vládnomu návrhu tohto zákona jeho predkladateľ jednoznačne uviedol: „Návrh... vytvára procesný rámec na vyporiadanie vlastníctva k pozemkom formou pozemkových úprav, a to pre prípad, že vlastník a záhradkár sa nedohodnú na vyporiadaní formou kúpnej zmluvy.“ V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že verejný záujem, ktorý sa sleduje pozemkovými úpravami, je definovaný v § 1 ods. 1, § 2 zákona o pozemkových úpravách, resp. § 19 ods. 1 zákona o pôde, pričom tento je spoločný pre všetky druhy pozemkových úprav. Na tento verejný záujem je potom možné odkázať aj pri obmedzení (či dokonca zániku) vlastníckeho práva, ku ktorému dochádza (môže dôjsť) v jednotlivých konaniach o pozemkových úpravách proti vôli vlastníka. Na túto skutočnosť ostatne pamätá aj § 19 ods. 2 zákona o pôde, v súlade s ktorým pozemkový úrad rozhoduje o vykonaní pozemkových úprav a v súvislosti s tým o výmene alebo prechode vlastníckych práv, o určení hraníc pozemkov alebo o zriadení, prípadne zrušení vecného bremena k dotknutým pozemkom. Na základe uvedeného považuje ústavný súd za potrebné zdôrazniť, že samotný zákon o záhradkových osadách sa žiadnym spôsobom a v žiadnom rozsahu nedotkol takto zákonom definovaného verejného záujmu na pozemkových úpravách, nakoľko vo svojom § 7 a nasl. len bližšie upravuje jedno z konaní o pozemkových úpravách (ktoré spomína už § 29 ods. 1 zákona o pozemkových úpravách). Žiaden z účastníkov konania pred ústavným súdom však nenapadol neústavnosť žiadneho ustanovenia ani zákona o pôde a ani zákona o pozemkových úpravách (ktoré vo všeobecnosti definujú verejný záujem na uskutočnení pozemkových úprav), ale len ustanovenia zákona o záhradkových osadách, ktoré síce upravujú procesné a iné náležitosti jedného

z konaní o pozemkových úpravách, ale otázkou verejného záujmu sa osobitne nezaoberajú. Nakoľko z uvedených dôvodov sa ustanovenia § 7 ods. 1 až 3 zákona o záhradkových osadách ani nemohli dostať do nesúladu s čl. 20 ods. 4 ústavy, nebolo možné vyhovieť tejto časti návrhu navrhovateľov.

Nakoľko ustanovenia § 7 ods. 1 až 3 zákona o záhradkových osadách neboli v žiadnej príčinnej súvislosti ani s čl. 20 ods. 1 ústavy (rovnaký zákonný obsah vlastníckeho práva), nebolo možné vyhovieť návrhom (skupiny poslancov a generálneho prokurátora) ani v časti požadujúcej ich nesúlad s týmto ustanovením ústavy.

7. Nesúlad § 7 ods. 1 až 3, § 11 ods. 3 až 8, § 17 ods. 3 zákona o záhradkových osadách s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky

Pokiaľ ide o nesúlad týchto ustanovení zákona o záhradkových osadách s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, je možné v plnom rozsahu odkázať na časť odôvodnenia ústavného súdu v prípade návrhu navrhovateľov (skupiny poslancov) vyššie (III.6). So zreteľom na to, že ústavný súd v prípade návrhu skupiny poslancov nezistil nesúlad ohľadom čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, nebolo dôvodné vysloviť nesúlad citovaných ustanovení zákona o záhradkových osadách ani s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy, tak ako to požadoval generálny prokurátor.

8. Nesúlad § 9 ods. 3 prvej vety a ods. 4, § 10 ods. 3 písm. b) a ods. 4 a § 13 ods. 4 zákona č. 64/1997 Z. z. s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľ – generálny prokurátor ďalej tvrdil, že ustanovenia § 9 ods. 3 prvej vety a ods. 4, § 10 ods. 3 písm. b) a ods. 4 a § 13 ods. 4 zákona o záhradkových osadách sa dostali do nesúladu aj s čl. 46 ods. 1 ústavy, pretože tieto ustanovenia (podľa jeho názoru) popierajú právo domáhať sa svojho práva na inom orgáne štátu, rozhodovanie okresného úradu vynímajú spod režimu správneho konania a nútia účastníkov konania (najmä bývalých vlastníkov) uspokojiť sa s akýmkoľvek

rozhodnutím okresného úradu bez ohľadu na jeho kvalitu a intenzitu zásahu do ich základných práv a slobôd.

Z obsahu týchto dôvodov sa dá usúdiť, že generálny prokurátor (aj keď nie úplne jednoznačne) tvrdil, že účastníci konania o pozemkových úpravách podľa § 7 zákona o záhradkových osadách sú obmedzovaní vo svojom základnom práve na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

Podľa právneho názoru ústavného súdu sú však všetky rozhodnutia podľa napadnutých ustanovení zákona o záhradkových osadách preskúmateľné podľa predpisov Občianskeho súdneho poriadku v správnom súdnictve (§ 9 ods. 3 a § 13 ods. 6 zákona, ktorý završuje ochranu aj vo vzťahu k § 10). Takáto možnosť súdnej ochrany postačuje na záver, že tieto ustanovenia zákona o záhradkových osadách sú v súlade so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Neobstojí preto tvrdenie, že ide o rozhodnutia, pri ktorých sa popiera právo domáhať sa práva na inom orgáne štátu, pretože týmto orgánom je nezávislý a nestranný správny súd, ktorý je kompetentný preskúmať rozhodnutia majúce rozhodujúci význam pre uplatnenie práv podľa zákona o záhradkových osadách, predovšetkým v časti konania o pozemkových úpravách.

Z tohto dôvodu preto nebolo možné vyhovieť návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu § 9 ods. 3 prvej vety a ods. 4, § 10 ods. 3 písm. b) a ods. 4 a § 13 ods. 4 zákona o záhradkových osadách s čl. 46 ods. 1 ústavy.

**9. Nesúlad § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona č. 64/1997 Z. z.
s čl. 20 ods. 4 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky**

Ďalším ustanovením zákona o záhradkových osadách, nesúlad ktorého s čl. 20 ods. 4 v spojení s čl. 1 ústavy navrhovatelia namietali, bol jeho § 11 ods. 1 a 3 až 8, v ktorých je upravený výpočet výšky náhrady za pozemky v zriadenej záhradkovej osade. Navrhovatelia konkrétne uviedli, že (a pokiaľ ide o rozpor s čl. 20 ods. 4

ústavy) „stanovená cena je podstatne nižšia, ako je cena stanovená podľa vyhlášky o cenách stavieb, ktorá sa popri trhovej cene (t. j. maximálnej možnej cene dosiahnuteľnej dohodou dvoch rovnocenných účastníkov zmluvného vzťahu) javí byť úplne nepatrnou. Takto ustanovenú cenu nemožno považovať za primeranú náhradu za vyvlastnenie, a to aj v prípade, ak by sme odhliadli od ceny trhovej, ktorú (vzhľadom na pohyb ponuky a dopytu v závislosti od lokality a iných parametrov) nemožno v celorepublikovom meradle exaktne kvantifikovať“, resp. „cena stanovená § 11 zákona č. 64/1997 Z. z. však predstavuje nepatrný, často až zanedbateľný zlomok z obvyklej priemernej ceny pozemkov, ktorá sa vypláca na území Slovenskej republiky. Takto vymedzená cena abstrahuje od trhovej ceny. Zákom určená cena neumožňuje vlastníkovi, aby za svoj pozemok získal náhradu, ktorá je spravodlivá v mieste a čase vykonania zásahu do jeho vlastníctva. Poskytnutá náhrada nie je vyvážením ujmy, ktorá nastáva v dôsledku uplatnenia zákona č. 64/1997 Z. z. Poskytnutím zákonom ustanovenej náhrady za pozemok v zriadenej záhradkovej osade sa nedosahuje účel „primeranosti náhrady“. Náhrada, ktorá neumožní dosiahnuť účel primeranej náhrady, nie je primeraná náhrada.“

Úvodom tejto časti ústavný súd považoval za potrebné zdôrazniť, že pozemkové úpravy zvyčajne nebývajú doprevádzané vyvlastnením v pravom slova zmysle, nakoľko vo väčšine prípadov ide o hromadnú a dobrovoľnú „výmenu“ vlastníckych práv u tých vlastníkov, ktorí sú ich uskutočnením dotknutí. Pre tú skupinu vlastníkov, ktorí s pozemkovými úpravami nesúhlasia, však ústavné pravidlá pre vyvlastnenie (resp. nútené obmedzenie vlastníckeho práva) zostávajú legítimným, hoci krajným kritériom ochrany ich vlastníctva. Uvedené platí v plnom rozsahu aj pre poskytnutie primeranej náhrady v peniazoch za pozemok v zriadenej záhradkovej osade v dôsledku prechodu vlastníckeho práva z jeho pôvodného vlastníka na doterajšieho užívateľa.

Vo všeobecnosti možno uviesť, že v prípadoch pozemkových úprav je zákonom o pozemkových úpravách stanovený osobitný mechanizmus náhrady za pozemky, ktoré im podliehajú (a u ktorých došlo k prechodu vlastníckeho práva), nakoľko ich

pôvodným vlastníkom sa priznáva možnosť vyrovnania (§ 11 zákona o pozemkových úpravách) buď prostredníctvom poskytnutia náhradných pozemkov, alebo v peniazoch, pričom pôvodný vlastník pozemku má možnosť výberu niektorého z týchto spôsobov vyrovnania. Tento spôsob vyrovnania (a s výslovným odvolaním sa na § 11 zákona o pozemkových úpravách) preberá aj § 10 zákona o záhradkových osadách (schválenie projektu pozemkových úprav), nakoľko vlastníkom pozemkov umožňuje, aby sa v lehote 60 dní vyjadrili, či požadujú vyrovnanie prostredníctvom náhradných pozemkov „vo výmere a kvalite zodpovedajúcej ich pôvodným pozemkom“ alebo v peniazoch. Až v prípade, ak sa v stanovenej lehote vlastník pozemku nevyjadrí k spôsobu vyrovnania, náhrada za pozemok sa mu poskytne v peniazoch (§ 10 ods. 3 písm. a) zákona o záhradkových osadách). Výška finančného vyrovnania v peniazoch by aj v tomto prípade mala byť náhradou, ktorá spĺňa ústavné kritériá primeranej náhrady v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy. Zákonodarca zoberal za základ primeranej náhrady (pri oboch druhoch vyrovnania) stav pozemkov, ktorý existoval v čase vzniku práva užívania ich užívateľov. Pokiaľ ide o náhradné pozemky, § 10 ods. 1 zákona o záhradkových osadách uvádza, že sa prideliujú „vo výmere a kvalite zodpovedajúcej ich pôvodným pozemkom“, a ohľadom náhrady v peniazoch § 11 ods. 2 uvádza, že „pri výpočte náhrady podľa odseku 1 okresný úrad vychádza z bonity pôdy a kultúry pozemku v čase vzniku práva užívania“, pričom „Ak nie je bonita pôdy alebo kultúra pozemku v čase vzniku práva užívania určená, určí ju okresný úrad“ (§ 11 ods. 4 zákona č. 64/1997 Z. z.).

Navrhovatelia namietali, že takto určený postup stanovenia finančnej náhrady za pozemky je v rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy, nakoľko „abstrahuje od trhovej ceny“, resp. cena takto určená je „podstatne nižšia ako je cena stanovená podľa vyhlášky o cenách stavieb“.

Ústavný súd pri posudzovaní tejto časti návrhu navrhovateľov vychádzal predovšetkým z toho, že za neoddeliteľnú súčasť každého vyvlastnenia vo verejnom záujme treba považovať požiadavku, aby vyvlastnený za svoj majetok dostal primeranú náhradu, pretože inak by od neho nebolo spravodlivé požadovať zvláštnu

obeť v prospech verejného záujmu, čo by odporovalo tak zásade rovnomerného rozloženia znášania verejných bremien, ako aj rovnosti občanov pred zákonom. Ústavný súd tiež vychádzal z toho, že podstatou náhrady za vyvlastnenie má byť kompenzácia majetkových ujem, ktoré vznikajú vyvlastneným, v dôsledku čoho svoj majetok (vlastníctvo) už nemôžu naďalej využívať spôsobom a v rozsahu podľa svojej voľnej úvahy. V zásade by mali byť odškodnené všetky takto vzniknuté majetkové ujmy, čomu by zodpovedala ich plná náhrada.

Ústavný súd v tejto súvislosti zobral do úvahy znenie čl. 20 ods. 4 ústavy, podľa ktorého sa vyvlastneným nepriznáva plná, ale len primeraná náhrada za majetkové ujmy, ktoré im (a v dôsledku vyvlastnenia) vznikli. Ústavný súd už vo veci sp. zn. PL. ÚS 37/95 uviedol, že v prípade zániku vlastníckeho práva k veci „rozhodnutím orgánu štátnej správy, prechodom na iný subjekt by sa na prvý pohľad zdalo, že jediným spravodlivým riešením je možnosť zaobstarať si vec rovnakého (podobného) druhu, čo by v trhovom hospodárstve predpokladalo poskytnutie náhrady vo výške trhovej ceny veci, hoci je zrejmé, že takúto náhradu neupravuje ani čl. 20 ods. 4 ústavy. Podľa citovaného ustanovenia ústavy má byť náhrada primeraná, teda nemusí byť poskytnutá v celom rozsahu trhovej ceny veci, ale má zásadne vyvážiť ujmu, ktorá odňatím veci vznikla“, pričom porušením ústavnej zásady ochrany vlastníctva nie je, „ak sa pri úvahách o primeranosti náhrady, ktorú vyjadruje výška peňažnej náhrady, zohľadní základný predpoklad vyvlastnenia, ktorým je verejný záujem (v zákone vyjadrený účelom vyvlastnenia) prevládajúci nad súkromným záujmom vlastníka veci“.

V tejto súvislosti je ale potrebné uviesť, že ujma, ktorá vznikla „holému“ vlastníkovi pozemku v zriadenej záhradkovej osade, začala už okamihom, kedy mu bol jeho pozemok odňatý na využívanie napríklad poľnohospodárskou organizáciou a následne aj po celé obdobie, kedy bol možnosti užívania svojho majetku zbavený. Náhradu za takúto „globálnu“ ujmu však nie je rozumné požadovať od samotných užívateľov pozemkov v zriadených záhradkových osadách, nakoľko ak by sa tak stalo, práve na nich by sa (a v konečnom dôsledku) kládla zodpovednosť za dôsledky takej

pozemkovej (poľnohospodárskej, sociálnej či inej) politiky štátu v dobe neslobody, v rámci ktorej bola mnohým vlastníkom pozemkov odňatá možnosť ich reálneho využívania. Za súčasť celkovej ujmy, za ktorú by vlastníkov mala patriť primeraná náhrada, nemožno považovať ani hodnotu toho „vybavenia“, ktorú do pozemku v zriadenej záhradkovej osade investoval jeho užívateľ za účelom jeho skultivovania, nakoľko v opačnom prípade by vlastník pozemku dostal primeranú náhradu aj za tie hodnoty, ktoré sám do pozemku neinvestoval. Vychádzajúc z uvedeného by za základ primeranej náhrady mala byť braná hodnota (kvalita) pozemku v zriadenej záhradkovej osade v čase, kedy k nemu užívateľ pozemku nadobudol užívacie práva. Takýmto spôsobom postupoval aj zákonodarca, nakoľko ustanovenie § 11 ods. 2 zákona o záhradkových osadách stanovuje, že pri výpočte výšky náhrady okresný úrad vychádza z bonity pôdy a kultúry pozemku v čase vzniku práva užívania. Pre úplnosť je potrebné dodať, že neústavnosť ustanovenia § 11 ods. 2 zákona o záhradkových osadách nenamietali ani samotní navrhovatelia. Vychádzajúc z takéhoto prístupu zákonodarca v ďalších odsekoch 5 až 8 upravil mechanizmus navýšenia takto dosiahnutých náhrad v závislosti od polohy pozemku v mestách (ods. 5), v obciach, resp. rekreačných zónach (ods. 6), resp. zníženia takto zvýšených cien z dôvodov uvedených v § 11 ods. 7 zákona o záhradkových osadách.

Ústavný súd v tejto súvislosti uvádza, že všeobecne záväzným právnym predpisom upravujúcim ako postup, tak aj určovanie cien stavieb, pozemkov a trvalých porastov pri ich prevodoch alebo prechodoch medzi fyzickými i právnickými osobami je vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, úhradách za zriadenie práva osobného užívania pozemkov a náhradách za dočasné užívanie pozemkov v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška č. 465/1991 Zb. v znení neskorších predpisov“ alebo „vyhláška o náhradách“). Táto vyhláška tiež predstavuje právny predpis, použitím ktorého sa určuje aj primeraná náhrada za ujmu spôsobenú vlastníkov v dôsledku prechodu jeho vlastníckeho práva na iného proti jeho vôli. Jednotná právna úprava tejto problematiky súčasne signalizuje, že bez ohľadu na povahu konania, v rámci ktorého dochádza k prechodu vlastníckeho práva

z pôvodného vlastníka na iného, a tiež bez ohľadu na povahu a účel predošlého využívania majetku sa primeraná náhrada dosahuje použitím jednotného spôsobu a postupu pri výpočte jej výšky. Uvedené potvrdzuje o. i. aj § 26 vyhlášky o náhradách, v súlade s ktorým jej ustanovenia platia aj pre oceňovanie pozemkov v obvode pozemkových úprav, pričom poznámka č. 5 k tomuto ustanoveniu výslovne odkazuje na § 9 a § 11 zákona o pozemkových úpravách.

Hoci ustanovenie § 11 ods. 2 zákona o záhradkových osadách pri výpočte náhrady v peniazoch za pozemky v zriadených záhradkových osadách výslovne neodkazuje na vyhlášku č. 465/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, súčasne (a na druhej strane) žiadnym spôsobom nevylučuje a ani neobmedzuje použitie jej § 26, podľa ktorého jej ustanovenia platia aj pre oceňovanie pozemkov v obvodoch pozemkových úprav. Z uvedeného vyplýva, že výpočet náhrady za pozemky v zriadenej záhradkovej osade sa uskutočňuje v rámci a s použitím vyhlášky o náhradách, pričom za jeho základ sa podľa § 11 ods. 2 zákona o záhradkových osadách berie „bonita pôdy a kultúra pozemku v čase vzniku práva užívania“. V praxi sa pri zisťovaní ceny pozemkov postupuje podľa zásad obsiahnutých v § 15 ods. 5 až 10 vyhlášky č. 465/1991 Zb. v znení neskorších predpisov.

Z uvedeného vyplýva, že nakoľko sa pri oceňovaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách používa vyhláška č. 465/1991 Zb. v znení neskorších predpisov a nakoľko použitím jej ustanovení sa dosahuje primeraná náhrada v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy, nebolo možné vyhovieť návrhu navrhovateľov v časti namietajúcej nesúlad § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona o záhradkových osadách s čl. 20 ods. 4 ústavy.

Navrhovatelia namietali nesúlad § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona o záhradkových osadách s čl. 20 ods. 4 v spojení s čl. 1 ústavy. Ako už vyplynulo z odôvodnenia rozhodnutia ústavného súdu o tejto časti ich návrhu, zákonodarca pri stanovovaní spôsobu (postupu) dosiahnutia primeranej náhrady v peniazoch za pozemky v zriadených záhradkových osadách rešpektoval ustanovenia § 26 vyhlášky č. 465/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, z čoho vyplýva, že aj na pozemkové

úpravy, prostredníctvom ktorých sa vyporiadavajú vlastnícke vzťahy k týmto pozemkom, sa používa táto vyhláška. Podľa právneho názoru ústavného súdu však postup zákonodarného orgánu, ktorý v rámci svojej legislatívnej činnosti koná v súlade s iným všeobecne záväzným právnym predpisom, nemožno považovať za nesúladný s čl. 1 ústavy. Ústavný súd (a práve naopak) už rozhodol, že: „Konanie orgánu štátu v rozsahu zákona bez akejkolvek výnimky, ako aj súčasné uplatňovanie ústavných príkazov a konaní štátu v rozsahu zákona a zákonom ustanoveným spôsobom v právnom štáte napĺňa princíp právnej istoty“ (I. ÚS 3/98). Aj vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/97 ústavný súd rozhodol, že princíp právnosti štátu ustanovený v čl. 1 ústavy sa porušuje, ak „zákonodarný orgán nepostupuje v súlade s ustanoveniami ústavy“. Z uvedených dôvodov nebolo možné vyhovieť návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona o záhradkových osadách s čl. 20 ods. 1 a 4 v spojení s čl. 1 ústavy.

**10. Nesúlad § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona o záhradkových osadách s čl. 1
Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných
slobôd**

Navrhovatelia ďalej namietali, že «nedodržaním podmienky poskytnutia „primeranej náhrady“, ktoré zákon č. 64/1997 Z. z. de facto vylúčil určením obmedzenia podľa § 11 ods. 8, nie je § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona č. 64/1997 Z. z. v súlade s čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd». Ústavný súd zoberal v tejto súvislosti do úvahy judikatúru Európskeho súdu, v súlade s ktorou čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru „obsahuje všeobecnú implikovanú požiadavku poskytnutia náhrady ako nevyhnutnej podmienky za zabratie majetku každého, kto sa nachádza pod jurisdikciou zmluvnej strany“ (Lithgow a iní v. United Kingdom, rozsudok z 8. júla 1986, séria A, č. 102, ods. 120), takže „zabratie majetku bez náhrady vo výške rozumne zodpovedajúcej jeho hodnote bude za normálnych okolností považované za neproporcionálne (neprimerané) zasahovanie, pričom neposkytnutie žiadnej náhrady možno ospravedlniť len s poukazom na mimoriadne okolnosti“. Článok 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru ale „nezaručuje

právo na úplnú náhradu (full compensation) za všetkých okolností, nakoľko legitímne ciele „verejného záujmu“ môžu mať za následok, že odškodnenie v nižšej ako plnej trhovej hodnote bude primerané“ (The Holy Monasteries v. Greece, rozsudok z 9. decembra 1994, séria A, č. 301-A, ods. 71).

Aj vo svojom ďalšom rozsudku Európsky súd uviedol, že: „Legitímne ciele verejného záujmu, ktoré sa prejavujú v opatreniach ekonomickej reformy alebo opatreniach určených na dosiahnutie väčšej sociálnej spravodlivosti, môžu mať za následok, že odškodnenie bude nižšie ako plná trhovú hodnota vecí“ (James a iní v. United Kingdom, rozsudok z 21. februára 1986, séria A, č. 98, ods. 54).

V tom istom rozsudku Európsky súd súčasne spresnil, že: „Pojem verejný záujem je nevyhnutne rozsiahly ... Súd považuje za prirodzené, že rámec voľnej úvahy ponechaný zákonodarcovi pri uskutočňovaní sociálnej a hospodárskej politiky by mal byť dostatočne široký, preto Súd bude rešpektovať zákonodarcu v jeho predstave, čo je verejný záujem, ledaže by jeho úsudku zjavne chýbal rozumný základ“ (ods. 54).

Ústavný súd už uviedol (III., 2., 6.), že k prechodu vlastníckych práv majiteľov pozemkov v zriadených záhradkových osadách dochádza v rámci a prostredníctvom jedného z konaní o pozemkových úpravách, verejný záujem na ktorých je vymedzený ako v zákone o pôde, tak aj v zákone o pozemkových úpravách. Hoci dôvody verejného záujmu treba v zmysle citovanej judikatúry Európskeho súdu považovať za legitímne na to, aby sa za vyvlastnený majetok nepriznala náhrada v plnej trhovej hodnote vyvlastneného majetku, na druhej strane je pravdou, že náhrada by mala byť stanovená vo výške rozumne zodpovedajúcej hodnote vyvlastňovaných vecí, ktorá by mala „rešpektovať spravodlivú rovnováhu medzi rôznymi záujmami prichádzajúcimi do úvahy a neklásť neprimeranú záťaž na sťažovateľov“ (James a iní v. United Kingdom, rozsudok z 21. februára 1986, séria A, č. 98, ods. 54; Sporrong and Lönnroth v. Sweden, rozsudok z 23. septembra 1982, séria A, č. 52, ods. 69 a 73). Ako už bolo uvedené, vnútroštátna (a v okolnostiach prípadu) právna úprava, použitím ktorej sa dospieva k stanoveniu primeranej náhrady za vyvlastnený majetok, je

v Slovenskej republike predstavovaná vyhláškou č. 465/1991 Zb. v znení neskorších predpisov. Nakoľko táto vyhláška vyjadruje (a pokiaľ ide o slovenských občanov) predstavu zákonodarcu o primeranej náhrade za vyvlastnenie a nakoľko tento sa ustanoveniami § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona o záhradkových osadách od tejto vyhlášky neodchýlil, nebolo možné vyhovieť návrhu navrhovateľov a vyhlásiť ustanovenia § 11 ods. 1 a 3 až 8 zákona o záhradkových osadách za nesúladne ani s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru.

**11. Nesúlad § 17 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4
a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky**

Generálny prokurátor vo svojom návrhu uviedol, že „Za nanajvýš závažný zásah do vlastníckeho práva treba považovať ustanovenie § 17 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z., pretože toto ustanovenie umožňuje odňať vlastníčkovi pozemok tvoriaci záhradku i v prípade, ak jej užívateľ v stanovenej lehote nezaplatí náhradu a dá tak najavo, že sa nemieni touto cestou stať vlastníkom pozemku. Hoci tu dochádza k zániku akéhokoľvek záujmu na vyvlastnení, zákonodarca neponecháva takýto pozemok vo vlastníctve pôvodného vlastníka, ale ho zveruje do vlastníctva štátu a správy fondu, čím rozhodne popiera význam ústavnej ochrany vlastníctva k pozemkom“.

Ústavný súd v tejto súvislosti zobral do úvahy, že pozemkovými úpravami (medzi ktoré patrí aj konanie podľa § 7 ods. 1 a nasl. zákona o záhradkových osadách) sa sleduje dosiahnutie verejného záujmu definovaného ako v § 19 ods. 1 zákona o pôde, tak aj v § 1 ods. 1 a § 2 zákona o pozemkových úpravách. Naplnenie tohoto verejného záujmu je aj dôvodom, pre ktorý je v konaní podľa zákona o záhradkových osadách možné rozhodnúť o prechode vlastníckeho práva z vlastníka pozemku v zriadenej záhradkovej osade na jeho doterajšieho užívateľa aj proti vôli samotného vlastníka.

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

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

Uvedené dôvody sa v plnom rozsahu vzťahujú aj na nesúlad § 17 ods. 3 zákona o záhradkových osadách s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy. Prechod vlastníckeho práva spôsobom, ktorý upravuje citované ustanovenie, poškodzuje pôvodného vlastníka, ale aj užívateľa a súčasne zvýhodňuje štát pri nadobúdaní vlastníckeho práva bez akéhokoľvek prejavu verejného záujmu na takomto prechode. Takýto prechod nemožno považovať za také obmedzenie vlastníckeho práva, ktoré so

zreteľom na účel zákona o záhradkových osadách ešte zachováva podstatu a zmysel tohto základného práva. Toto obmedzenie súčasne nesleduje účel zákona o záhradkových osadách, ktorý je vyjadrený v jeho § 1.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k tomuto nálezu pripájajú odlišné stanoviská sudcov Lajosa Mészárosa, Štefana Ogurčáka a Daniela Švábyho.