



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/00-55

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne na neverejnom zasadnutí 24. apríla 2001 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky proti Národnej rade Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúladu čl. I bodu 8 zákona č. 186/1993 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov s čl. 1, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu čl. I bodu 8 zákona č. 186/1993 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov s čl. 1, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 2 Ústavy 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. januára 2000 doručené podanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“)

označené ako „Návrh na začatie konania o súlade ustanovenia čl. I bod 8 zákona č. 186/1993 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky“.

Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval na svojom neverejnom zasadnutí 7. marca 2000 a po zistení, že spĺňa všetky zákonom predpísané náležitosti upravené v § 20 ods. 1 a § 37 ods. 1 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“) a že neexistujú žiadne dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 citovaného zákona, ho prijal na ďalšie konanie.

1. Navrhovateľ vo svojom návrhu uviedol: «Národná rada Slovenskej republiky ustanovením čl. I bod 8 zákona č. 186/1993 Z. z. novelizovala zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 229/1991 Zb.“) tak, že do § 6 uvedeného zákona sa vložil odsek 3 nasledovného znenia:

„Pôdu, ktorá prešla na štát alebo na inú právnickú osobu podľa ods. 1 a 2 a podľa osobitného predpisu, možno vydať každej oprávnenej osobe vo výmere najviac 150 ha poľnohospodárskej pôdy alebo 250 ha všetkej pôdy. Obdobne sa postupuje aj v prípadoch, ak oprávnenej osobe vznikol ďalší nárok na vydanie nehnuteľnosti po oprávnenej osobe, ktorá zomrela alebo bola vyhlásená za mŕtvu.“

Zákon č. 186/1993 Z. z. bol prijatý 15. júla 1993 a nadobudol účinnosť 26. augusta 1993.

Podľa právnej úpravy predchádzajúcej uvedenej novele, t. j. podľa znenia zákona č. 229/1991 Zb. účinného od 24. júna 1991, ustanovenie § 6 ods. 3 znelo nasledovne:

„Pôdu, ktorá prešla na štát podľa § 6 ods. 1 písm. b), možno vydať vo výmere najviac 150 ha poľnohospodárskej pôdy alebo 250 ha všetkej pôdy, a to nezávisle od toho, či sa vydá jednej oprávnenej osobe alebo spoločne niekoľkým oprávneným osobám.“

Obmedzenie množstva pôdy, ktorú bolo možné vydať, sa vzťahovalo len na jeden z prípadov prechodu nehnuteľností na štát alebo inú právnickú osobu, taxatívne vymenovaných v ustanovení § 6 ods. 1, t. j. na prípad odňatia bez náhrady postupom podľa zákona č. 142/1947 Zb. o revízii prvej pozemkovej reformy alebo podľa zákona č. 46/1948 Zb. o novej pozemkovej reforme.

Popísaný právny stav trval do 28. februára 1992, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 93/1992 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku (ďalej len „zákon č. 93/1992 Zb.“).

Podľa bodu 10 uvedeného zákona sa v § 6 vypustil odsek 3. V dôsledku tejto novely bolo preto možné vydať oprávneným osobám pôdu bez ohľadu na jej výmeru a bez ohľadu na spôsob prechodu nehnuteľností na štát alebo iné právnické osoby.

Vzhľadom na popísanú predchádzajúcu právnu úpravu čl. I bod 8 zákona č. 186/1993 Z. z. pôsobí retroaktívne a obmedzuje základné práva a slobody.

Podľa článku 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Z pojmu alebo z koncepcie právneho štátu možno odvodiť jeho princípy, medzi ktoré sa zaraďuje princíp právnej istoty obsahujúci aj myšlienku zákazu retroaktivity.

Právnu normu je potrebné považovať za retroaktívnu vtedy, ak stanoví právne následky pre také skutkové podmienky, k dovŕšeniu ktorých došlo ešte pred dátumom jej účinnosti. Zásada zákazu spätného pôsobenia zákonov sa javí zároveň ako jedna zo záruk

zachovania základných ľudských práv a slobôd a jej vyjadrenie nesporne vidíme v článku 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný súd Slovenskej republiky definoval právnu istotu ako nedielnu súčasť právneho štátu vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 36/95, kde uviedol, že: „K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou ktorého je i zákaz retroaktívneho pôsobenia právnych predpisov, resp. ich jednotlivých ustanovení.“

Vo veci PL. ÚS 16/95 Ústavný súd SR uviedol: „S inštitútom právnej istoty v právnom štáte úzko súvisí požiadavka legálne nadobudnutých práv. Vo všeobecnom vyjadrení to znamená, že nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného predpisu.“

Zákon č. 186/1993 Z. z. ustanovením čl. I bod 8 pôsobí retroaktívne voči osobám, ktoré sú oprávnenými osobami v zmysle § 4, spĺňajú podmienky na vydanie nehnuteľností v zmysle § 6 a uplatnili svoj nárok v lehote stanovenej § 13 zákona č. 229/1991 Zb. a ktorým osobám len v dôsledku postupu orgánov štátu neboli nehnuteľnosti vydané, resp. nebolo o ich nároku rozhodnuté.

Uvedené ustanovenie zákona č. 186/1993 Z. z. zasiahlo do existujúcich vzťahov založených uplatnením nároku na vydanie nehnuteľnosti v neprospech oprávnených osôb, pretože zmenilo právne vzťahy založené a existujúce pred dňom jeho účinnosti.

Týmto došlo k narušeniu jedného zo základných princípov právneho štátu, zásady právnej istoty, a teda aj k rozporu vyššie citovaného ustanovenia zákona č. 186/1993 Z. z. s článkom 1 Ústavy Slovenskej republiky.»

2. Navrhovateľ vo svojom návrhu ďalej uviedol: «Ustanovenie čl. I bod 8 zákona č. 186/1993 Z. z. je v rozpore aj s článkom 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.

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

Podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Ústava v čl. 13 ods. 3 stanovuje pravidlá vzťahujúce sa na obmedzovanie základných práv a slobôd zákonom. Obsah tohoto ustanovenia súvisí so všeobecným pravidlom o rovnosti, zakotveným v čl. 12 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „sa základné práva a slobody zaručujú všetkým bez rozdielu...“. Zákonné obmedzenia musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Znamená to, že za tých istých podmienok musia platiť pre každého rovnaké obmedzenia ustanovené zákonom.

Čl. I bod 8 zákona č. 186/1993 Z. z., účinný od 26. augusta 1993, zaviedol nerovné postavenie oprávnených osôb, ktoré si uplatnili v súlade so zákonom č. 229/1991 Zb. nárok na vydanie nehnuteľností v prekluzívnej lehote do 31. decembra 1992, pretože vytvoril nevýhodnejšie podmienky z hľadiska možnosti nadobudnúť vlastnícke právo tými osobami, o nároku ktorých do účinnosti uvedeného zákona ešte nebolo rozhodnuté.

Pre posúdenie takéhoto zákonného obmedzenia z hľadiska jeho súladu s čl. 13 ods. 4 ústavy je potrebné vychádzať z podstaty a účelu zákona č. 229/1991 Zb.»

3. Podľa navrhovateľa: «Ak zákonodarca zákonom č. 229/1991 Zb. v taxatívne vymenovaných prípadoch deklaroval možnosť uplatnenia práva na restitutio in integrum vo vlastníckych vzťahoch, nemohol následne stanovením obmedzenia poprieť a ohroziť podstatu tohoto práva, na ktoré v danom prípade priamo nadväzuje právo vlastníť majetok, ktoré garantuje ústava v čl. 20 ods. 1.

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

Podľa článku 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike.

Článok 20 ods. 1 ústavy zabezpečuje každému rovnaké zákonné predpoklady a možnosti nadobúdať veci do vlastníctva za podmienok, ktoré sú upravené buď priamo v ústave, alebo v ďalších zákonoch.

Okruh predmetu vlastníckeho práva nie je kvantitatívne a kvalitatívne obmedzený s výnimkou vecí patriacich podľa článku 4 ústavy do výlučného vlastníctva Slovenskej republiky, pokiaľ tak v zmysle článku 20 ods. 2 ústavy neustanoví zákon.

Ustanovenie čl. I bod 8 zákona č. 186/1993 Z. z. nie je v súlade s citovanými odsekmi článku 20 ústavy, pretože stanovuje rozdielne možnosti nadobudnúť veci do vlastníctva osobám oprávneným podľa zákona č. 229/1991 Zb., pričom majetok, ktorý je predmetom právnej úpravy, nie je majetkom označeným v článku 4 ústavy, ani majetkom takého charakteru, ako vyžaduje článok 20 ods. 2 ústavy.»

Z uvedených dôvodov navrhovateľ žiadal, aby ústavný súd návrhu na vyslovenie nesúlady čl. I bodu 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 186/1993 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 186/1993 Z. z.“) s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vyhovel a aby na verejnom

ústnom pojednávaní vydal takýto nález: „Ustanovenie čl. I bod 8 zákona č. 186/1993 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov nie je v súlade s článkom 1, článkom 13 ods. 3, 4 a článkom 20 ods. 1, 2 Ústavy Slovenskej republiky.“

Predseda ústavného súdu sa 14. marca 2000 obrátil na Národnú radu Slovenskej republiky so žiadosťou o písomné vyjadrenie k návrhu navrhovateľa podľa § 29 ods. 5 zákona o ústavnom súde. Z písomného stanoviska predsedu Národnej rady Slovenskej republiky k návrhu navrhovateľa doručeného ústavnému súdu 2. mája 2000 vyplynulo: „V zmysle odporúčania Ústavnoprávneho výboru Národnej rady SR Národná rada SR k tomuto návrhu nezaujíma stanovisko, keďže ide o zákon z roku 1993 (nebol prijatý v tomto volebnom období).“ Predseda Národnej rady Slovenskej republiky súčasne oznámil ústavnému súdu, že netrvá na ústnom pojednávaní v tejto veci.

Navrhovateľ na základe výzvy predsedu ústavného súdu zo 14. marca 2000 oznámil ústavnému súdu listom z 29. marca 2000, že netrvá na ústnom pojednávaní.

Nakoľko obaja účastníci konania súhlasili s upustením od ústneho pojednávania podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ústavný súd návrh navrhovateľa prerokoval a rozhodol o ňom na neverejnom zasadnutí.

II.

Koncepcia reštitúcií zvolená v rokoch 1990 – 1992 vychádzala z uznania platnosti právnych predpisov a právnych aktov minulého režimu a súčasne z nevyhnutnosti nápravy aspoň niektorých krívd, ktoré nimi boli spôsobené, s tým, že je potrebné prihliadať aj na práva tých, ktorí medzitým majetok nadobudli. Preto bol zvolený princíp vrátenia majetku pri splnení určitých podmienok, nie princíp automatického obnovenia vlastníckych práv bez ďalšieho konania.

V období prípravy a schvaľovania reštitučných právnych predpisov z nijakého všeobecne záväzného právneho predpisu (ústavného alebo zákonného) nevyplývali povinnosť zákonodarcu riešiť otázky týkajúce sa procesu odstraňovania majetkových krívd z obdobia pred rokom 1989 ani príkaz na jednotné či úplné odškodnenie.

Napadnuté ustanovenie čl. I bodu 8 zákona č. 186/1993 Z. z. je novelizovanou súčasťou zákona Federálneho zhromaždenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku (ďalej len „zákon o pôde“). Tento zákon je reštitučným zákonom, účelom ktorého je vo verejnom záujme odstrániť protiprávnosť, „zmierniť následky niektorých majetkových krívd, ku ktorým došlo voči vlastníkom poľnohospodárskeho a lesného majetku v období rokov 1948 až 1989, dosiahnuť zlepšenie starostlivosti o poľnohospodársku a lesnú pôdu obnovením pôvodných vlastníckych vzťahov k pôde a upraviť vlastnícke vzťahy k pôde v súlade so záujmami hospodárskeho rozvoja vidieka aj v súlade s požiadavkami na tvorbu krajiny a životného prostredia“.

Priebeh legislatívneho procesu svedčí o tom, že pri príprave zákona o pôde prevážil záujem na jeho čo najrýchlejšom prijatí a uvedení do života („urýchlená úprava vlastníckych vzťahov k pôde“ a „urýchlené prevedenie pozemkov vrátane budov do vlastníctva pôvodných vlastníkov“ sa zdôrazňujú vo všeobecnej časti dôvodovej správy) nad záujmom na jeho právnej dokonalosti. Išlo o snahu na prvý raz a v jednom právnom predpise sa vysporiadať s osobitosťami zmiernenia niektorých majetkových krívd z obdobia rokov 1948 až 1989.

Pre posúdenie ústavnosti, resp. neústavnosti napadnutého ustanovenia je rozhodujúca okolnosť, že nárok na vrátenie vlastníckeho práva bol priznaný oprávnenej osobe, a nie vlastníkovi a že oprávnená osoba mala možnosť začať proces, na konci ktorého sa mohla stať vlastníkom.

Z dôvodovej správy k návrhu zákona o pôde vyplynulo, že „zákon obnovuje právo vlastníkov pôdy nakladať s ňou v súlade so základnými právami vyplývajúcimi z Ústavy a občianskeho zákonníka“.

Predpokladalo sa, že pozemky budú pôvodným vlastníkom prevádzané na základe správneho rozhodnutia pozemkového úradu, ktorý môže nároky žiadateľov posúdiť a rozhodnúť podľa ustanovení správneho poriadku.

Po skúsenostiach s uplatňovaním zákona o pôde a po jeho prvých dvoch novelách Národná rada Slovenskej republiky 15. júla 1993 prijala zákon č. 186/1993 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 26. augusta 1993.

V zmysle čl. I bodu 8 sa zákon o pôde v znení zákona č. 42/1992 Zb. o úprave majetkových vzťahov o vyporiadaní majetkových nárokov v družstvách (ďalej len „zákon č. 42/1992 Zb.“) a zákona č. 93/1992 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku (ďalej len „zákon č. 93/1992 Zb.“) mení a dopĺňa takto:

V § 6 sa za odsek 2 vkladá nový odsek 3 (napadnuté ustanovenie), ktorý znie:

„(3) Pôdu, ktorá prešla na štát alebo inú právnickú osobu podľa odsekov 1 a 2 a podľa osobitného predpisu,* možno vydať každej oprávnenej osobe vo výmere najviac 150 ha poľnohospodárskej pôdy alebo 250 ha všetkej pôdy. Obdobne sa postupuje aj v prípadoch, ak oprávnenej osobe vznikol ďalší nárok na vydanie nehnuteľnosti po oprávnenej osobe, ktorá zomrela alebo bola vyhlásená za mŕtvu.“

* Poznámka pod čiarou k odkazu znie:

„Nariadenie Slovenskej národnej rady č. 52/1945 Zb. SNR, ktorým sa zrušujú nadobudnutia nehnuteľností spadajúcich pod československú pozemkovú reformu, ktoré sa uskutočnili na území dočasne okupovanom maďarským štátom.“

Ustanovenie § 6 ods. 3 zákona o pôde pôvodne znelo: „Pôdu, ktorá prešla na štát podľa odseku 1 písm. b), možno vydať vo výmere najviac 150 ha poľnohospodárskej pôdy

alebo 250 ha všetkej pôdy, a to nezávisle od toho, či sa vydá jednej oprávnenej osobe alebo spoločne niekoľkým oprávneným osobám.“

Zákon č. 93/1992 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o pôde v zmysle čl. I bodu 10 vypustil z § 6 odsek 3 s účinnosťou od 28. februára 1992. V dôvodovej správe k tomuto návrhu zákona (tlač Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 928) je uvedená iba jediná veta: „Limitovanie výmery vydávaných pozemkov je obmedzovaním ľudských práv“.

Z dôvodovej správy k návrhu zákona č. 186/1993 Z. z. je potrebné uviesť: „Novela zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších zákonov č. 42/1992 Zb. a č. 93/1992 Zb. rieši problémy, ktoré sa v praxi vyskytli pri jeho uplatňovaní. ... Novela upresňuje doterajšie postavenie vlastníkov (spoluvlastníkov) i domnelých vlastníkov. ... Jednou z diskutovaných otázok pri príprave a novelizácii zákona č. 229/1991 Zb. bola otázka výmery prinavracaného pozemkového vlastníctva a rešpektovanie výsledkov prvej pozemkovej reformy vôbec.“

Pre celkové posúdenie veci je potrebné dodať, že štát už podľa zákona č. 215/1919 Zb. o zabraní veľkého pozemkového majetku (ďalej len „záborový zákon“) a súvisiacich predpisov preberal do svojho vlastníctva pozemky, ktoré u toho istého vlastníka alebo tých istých spoluvlastníkov presahovali výmeru 150 ha poľnohospodárskej pôdy alebo 250 ha všetkej pôdy. Nariadením Slovenskej národnej rady č. 52/1945 Zb. nariadení Slovenskej národnej rady, ktorým sa zrušujú nadobudnutia nehnuteľností, spadajúcich pod československú pozemkovú reformu, ktoré sa uskutočnili na území dočasne okupovanom maďarským štátom (ďalej len „nariadenie č. 52/1945 Zb. nariadení Slovenskej národnej rady“) prešiel do vlastníctva štátu nehnuteľný majetok pod uvedenú výmeru na území dočasne okupovanom maďarským štátom, ak si osoby oprávnené v rámci citovaného nariadenia neuplatnili príslušné práva do 30. septembra 1945. Ďalším nariadením Slovenskej národnej rady [nariadenie č. 104/1945 Zb. nariadení Slovenskej národnej rady o konfiškovaní a urýchlenom rozdelení pôdohospodárskeho majetku Nemcov, Maďarov,

ako aj zradcov a nepriateľov slovenského národa, ďalej len „nariadenie č. 104/1945 Zb. nariadení Slovenskej národnej rady“) sa pod uvedenú výmeru konfiškoval pôdohospodársky majetok Nemcov, Maďarov, ako aj zradcov a nepriateľov slovenského národa. Na základe zákona č. 142/1947 Zb. o revízii prvej pozemkovej reformy a zákona č. 46/1948 Zb. o novej pozemkovej reforme sa iba dokončil proces, ktorým sa vlastníkom odnímal a na štát prechádzala pôda aj pod výmeru ponechanú vlastníkom záborovým zákonom. Prijatím zákona o pôde zákonodarca vyjadril vôľu, aby oprávnené osoby mohli znovunadobudnúť vlastníctvo pozemkov (ich výmeru), ktoré im zaručoval záborový zákon. Pozemky, ktoré presiahli výmeru 150 ha poľnohospodárskej pôdy alebo 250 ha všetkej pôdy, sa oprávneným osobám vydať nemali, čo zákonodarca vyjadril v pôvodnom ustanovení § 6 ods. 3 zákona o pôde.

V dôvodovej správe sa ďalej hovorí: „Predpisy o prvej pozemkovej reforme (vrátane revízie) zostali v platnosti s tým, že sa podľa nich ďalej nepostupuje (§ 32). V tejto súvislosti bola v pôvodnom znení zákona prijatá zásada obmedzenia hornej výmery vydávania pozemkov (§ 6 ods. 3). Táto však bola zákonom č. 93/1992 Zb. vypustená. Problematičnosť tohto ustanovenia vystupuje do popredia v súvislosti s ďalším opatrením zákona č. 93/1992 Zb., týkajúcim sa reštitúcie konfiškovaného pôdohospodárskeho majetku po vojne na Slovensku. Už pôvodné znenie § 6 ods. 2 pripustilo čiastočnú (čo do okruhu prípadov i výmery) reštitúciu týchto prípadov a rozšírená bola ustanovením § 38 zákona SNR č. 330/1991 Zb. Druhá veta § 6 ods. 2 doplnená zákonom č. 93/1992 Zb. prevzala rozšírenie vyňatia majetku z konfiškácie podľa § 38 zákona SNR č. 330/1991 Zb. s tou zmenou, že reštitučný nárok patrí oprávneným osobám aj vtedy, ak nehnuteľnosti boli pridelené pred 25. februárom 1948. Ďalšou zmenou oproti § 38 zákona SNR č. 330/1991 Zb. bolo, že nehnuteľnosti možno vydať bez ohľadu na to, či rozhodnutie konfiškačnej komisie alebo Zboru povereníkov bolo vydané pred alebo po rozhodnom období. Podľa pôvodného § 6 ods. 2 zákona č. 229/1991 Zb. sa tento postup vzťahoval iba na osoby maďarskej národnosti.

Platný právny stav teda umožňuje vydať všetkým oprávneným osobám nehnuteľný poľnohospodársky majetok, ktorý sa považoval za skonfiškovaný k 1. 3. 1945 (§ 1 ods. 10

nariadenia č. 104/1945 Zb. nariadení Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov). Nárok na vydanie nehnuteľnosti nie je, ak osoba postihnutá konfiškáciou bola aj súdne postihnutá podľa nariadenia Slovenskej národnej rady č. 33/1945 Zb. Slovenskej národnej rady o potrestaní fašistických zločincov, okupantov, zradcov a kolaborantov a o zriadení ľudového súdnictva. Vychádzajúc z predpisov o prvej pozemkovej reforme, v novele zákona č. 229/1991 Zb. sa navrhuje hornú hranicu vydávaného majetku stanoviť na 150 ha poľnohospodárskej pôdy alebo 250 ha všetkej pôdy, a to pre všetky reštitučné dôvody. Znamená to, že v uvedenej výmere bude možné nehnuteľnosti vydať (poskytnúť za ne náhradu) aj v prípade konfiškovaného majetku, ako aj majetku, ktorý prešiel na štát podľa nariadenia SNR č. 52/1945 Zb. SNR, ktorým sa zrušujú nadobudnutia nehnuteľností spadajúcich pod československú pozemkovú reformu, ktoré sa uskutočnili na území dočasne okupovanom maďarským štátom.“

V osobitnej časti dôvodovej správy k čl. I bodu 8 sa uvádza:

„Navrhnutým ustanovením sa obnovuje horná hranica výmery pôdy, ktorú možno vydať oprávneným osobám (pôvodný § 6 ods. 3 zákona č. 229/1991 Zb.). Oproti citovanému ustanoveniu je zmena v tom, že 150 ha, resp. 250 ha sa môže vydať každej oprávnenej osobe.

Uvedená hranica výmery platí pre všetky prípady bez zreteľa na to, z akého dôvodu prešli nehnuteľnosti do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby (pozemkové reformy, konfiškácie a iné).“

K zmenám zákonov vo všeobecnosti možno uviesť, že nie je v nesúlade so žiadnym ustanovením ústavy, pokiaľ Národná rada Slovenskej republiky (novelou zákona) upraví materiu, ktorá už je upravená skorším zákonom, ak táto jej zákonodarná činnosť je v súlade s ústavou. Príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy je potrebné rešpektovať pri prijímaní každého zákona Národnej rady Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či ide o zákon, ktorým sa určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát, alebo o zákon, ktorým sa len mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca zákonná úprava určitých spoločenských vzťahov (PL. ÚS 38/95).

Zákon o pôde bol doteraz osemkrát novelizovaný, z toho šesť novelizácií (počínajúc napadnutým zákonom č. 186/1993 Z. z.) spadá do obdobia po 1. januári 1993, ide teda o zákony Národnej rady Slovenskej republiky.

III.

Navrhovateľ namietal, že novelizované ustanovenie porušuje čl. 1 ústavy, pretože pôsobí retroaktívne vzhľadom na predchádzajúcu právnu úpravu (pôvodný § 6 ods. 3 zákona o pôde a jeho neskoršie vypustenie) „voči osobám, ktoré sú oprávnenými osobami v zmysle § 4, spĺňajú podmienky na vydanie nehnuteľnosti v zmysle § 6 a uplatnili svoj nárok v lehote stanovenej § 13 zákona č. 229/1991 Zb. a ktorým osobám len v dôsledku postupu orgánov štátu neboli nehnuteľnosti vydané, resp. nebolo o ich nároku rozhodnuté.“ Podľa navrhovateľa uvedené ustanovenie „zasiahlo do existujúcich vzťahov založených uplatnením nároku na vydanie nehnuteľnosti v neprospech oprávnených osôb, pretože zmenilo právne vzťahy založené a existujúce pred dňom jeho účinnosti.“ Tým došlo „k narušeniu jedného zo základných princípov právneho štátu, zásady právnej istoty, a teda aj k rozporu... s článkom 1 Ústavy Slovenskej republiky“. S inštitútom právnej istoty v právnom štáte vo svojej argumentácii spája požiadavku ochrany legálne nadobudnutých práv a požiadavku ochrany dôvery občanov v právny poriadok.

Podľa čl. 1 ústavy: „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“

V ústavnom poriadku Slovenskej republiky je výslovný zákaz retroaktivity pre oblasť trestného práva hmotného upravený v čl. 50 ods. 6 ústavy. Zákaz retroaktivity možno vyvodiť aj z čl. 1 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika je právnym štátom. Ústavný súd Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky pri tvorbe svojej doktríny formuloval názor, že „princípy právneho štátu a právnej istoty vyžadujú, aby bol každý ústavne možný prípad retroaktivity výslovne obsiahnutý v ústave, resp. v zákone a aby sa vyriešili s tým

spojené prípady tak, aby nadobudnuté práva boli riadne chránené“ (PL. ÚS 78/92, Ústavný súd ČSFR, Zbierka uznesení a nálezov 1992, č. 15).

Aj podľa názoru ústavného súdu „k imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok.“ Súčasťou tohto princípu je i zákaz spätného retroaktívneho pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení (PL. ÚS 36/95).

Pojem „retroaktivita zákona“ sa v právnej teórii spravidla používa rovnocenne s výrazom, že zákon má „spätnú účinnosť, spätnú pôsobnosť alebo spätnú platnosť“. Retroaktívny zákon nemusí vždy porušovať ústavu. Absolútny zákaz spätnej pôsobnosti v trestnom práve neplatí všeobecne pre celý právny poriadok. Avšak obmedzujúce zákony, ktoré so spätnou účinnosťou pôsobia na uzavreté skutkové stavy, sú nezlučiteľné s princípmi právneho štátu. Zákaz retroaktivity je všeobecne adresovaný zákonodarcovi.

Právna teória spravidla vychádza z rozlišovania pravej a nepravej retroaktivity.

Pravá retroaktivita zákona predpokladá, že zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych stavov (práv alebo povinností).

Nepravá retroaktivita znamená, že neskorší zákon pôsobí na ešte neuzavreté vecné stavy a právne vzťahy. Neskorší zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali.

Otázka znie, či nepravá retroaktivita novelizujúceho ustanovenia § 6 ods. 3 zákona o pôde je protiústavná alebo nie.

Napadnutým ustanovením § 6 ods. 3 zákona č. 186/1993 Z. z. sa neodňalo nikomu z okruhu oprávnených osôb právo, ktoré sa im priznalo v § 9 ods. 1 a § 13 ods. 1 zákona

o pôde, t. j. právne zaručená možnosť uplatniť nárok na vydanie nehnuteľnosti. Toto ustanovenie takisto nebráni oprávneným osobám, aby vyzvali povinné osoby na uzavretie dohody o vydaní nehnuteľnosti, ani im nebráni podať návrh na vydanie rozhodnutia o schválení dohody o vydaní nehnuteľnosti podľa § 9 ods. 2, resp. na vydanie rozhodnutia o vlastníctve podľa § 9 ods. 4 zákona o pôde vrátane možnosti podať opravné prostriedky.

Zákonodarca teda pri novelizácii zákona o pôde postupoval tak, že nijako nespochybnil reštitučné tituly (nároky) oprávnených osôb, obmedzil však rozsah majetku, ktorý bolo možné rozhodnutím o vlastníctve znovu získať do vlastníctva, ustanovením horných hraníc výmery pre všetky tie oprávnené osoby, o nárokoch ktorých sa právoplatne nerozhodlo do 25. augusta 1993.

Zmyslom novelizácie zákona o pôde zákonom č. 186/1993 Z. z. bolo komplexné riešenie problémov, ktoré sa vyskytli pri jeho uplatňovaní v praxi. Z dôvodovej správy k novele vyplynulo, že jednou z diskutovaných otázok „bola otázka výmery prinavracaného pozemkového vlastníctva a rešpektovanie výsledkov prvej pozemkovej reformy vôbec“.

Prijatím zákona o pôde zákonodarca vyjadril vôľu, aby oprávnené osoby mohli znovu nadobudnúť vlastníctvo pozemkov (aj so zreteľom na rozsah výmery), ktoré im zaručoval záborový zákon. Podľa pôvodnej koncepcie sa pozemky, ktoré presiahli výmeru 150 ha poľnohospodárskej pôdy alebo 250 ha všetkej pôdy, oprávneným osobám vydávať nemali.

Podľa právneho názoru (vysloveného v období realizácie zákona) predkladateľov vládneho návrhu na zmenu a doplnenie zákona o pôde bolo práve vypustenie ustanovenia § 6 ods. 3 zo zákona o pôde novelizujúcim zákonom č. 93/1992 Zb., účinným od 28. februára 1992, narušením zásad, na ktorých bol založený záborový zákon a ktoré si zákonodarca čiastočne osvojil v súvislosti s pôvodným znením zákona o pôde.

Zákonodarca v občianskom práve môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu daných (existujúcich) právnych stavov. V právnom štáte však musí preukázať

závažné dôvody všeobecného záujmu (compelling grounds of general interest, napr. Zielinski and Pradal & Gonzalez and Others, s. 21, 28. október 1999, Európsky súd pre ľudské práva), ktoré si môžu vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu.

Zákon o pôde v pôvodnom ustanovení § 6 ods. 3 stanovil hornú hranicu výmery pôdy (150 ha poľnohospodárskej pôdy alebo 250 ha všetkej pôdy), ktorú bolo možné vydať v súvislosti s prípadmi uplatnenia nároku uvedenými v § 6 ods. 1 písm. b) – t. j. s odňatím bez náhrady postupom podľa zákona č. 142/1947 Zb. o revízii prvej pozemkovej reformy alebo podľa zákona č. 46/1948 Zb. o novej pozemkovej reforme. Pre ostatné prípady uplatnenia nároku výmera výslovne obmedzená nebola od začiatku účinnosti zákona o pôde. Vypustenie uvedeného ustanovenia § 6 ods. 3 na základe novelizujúceho zákona č. 93/1992 Zb. malo za následok, že od účinnosti tohto zákona (28. február 1992) bolo možné pôdu vydať oprávneným osobám podľa § 6 ods. 1 písm. b) bez ohľadu na jej výmeru. Tento princíp sa však neuplatnil aj vo vzťahu k ostatným spôsobom vydania nehnuteľností podľa pôvodného § 6 (predovšetkým ods. 2 a 3, kde bolo možné vydávať nehnuteľnosti len do výmery 50 ha).

Zákon č. 186/1993 Z. z. ustanovením čl. I bodu 8 (namietaný nový § 6 ods. 3) novelizoval zákon o pôde a znovu zaviedol hornú hranicu výmery pôdy (150 ha poľnohospodárskej pôdy alebo 250 ha všetkej pôdy), ktorú bolo možné vydať, tentoraz však už vo vzťahu k všetkým taxatívne vymenovaným prípadom prechodu nehnuteľností na štát alebo inú právnickú osobu, t. j.

- podľa § 6 ods. 1 písm. a) až u),
- podľa § 6 ods. 2,
- ako aj podľa osobitného predpisu (nariadenie č. 52/1945 Zb. nariadení Slovenskej národnej rady).

Takouto úpravou zákonodarca (Národná rada Slovenskej republiky) deklaroval návrat ku koncepcii zákona o pôde v zmysle jeho pôvodného účelu.

Problém retroaktivity sa prekrýva s teóriou nadobudnutých práv (iura quaesita) alebo s ňou celkom splýva. Teória nadobudnutých práv spočíva v zdôvodnení neprípustnosti takej situácie, aby práva, ktoré niekto nadobudol podľa zákona, mu boli dodatočne a so spätnou účinnosťou odňaté neskorším zákonom, t. j. aby so spätnou účinnosťou bol dodatočne v neprospech niekoho zmenený uzavretý právny stav, resp. dôvod vychádzajúci z tohto právneho stavu.

Zákonodarca premieta nové znenie § 6 ods. 3 zákona o pôde aj do intertemporálnych ustanovení novelizujúceho zákona č. 186/1993 Z. z., v rámci ktorých (§ 33 ods. 2) uviedol: „Ak si oprávnená osoba uplatnila podľa doterajších predpisov nárok na vydanie nehnuteľnosti vo väčšej výmere, ako je uvedené v § 6 ods. 3, a o nároku sa do účinnosti tohto zákona právoplatne nerozhodlo, nehnuteľnosť možno vydať v rozsahu podľa tohto zákona.“ V tom zmysle nezasahuje do už nadobudnutých práv (právnych stavov uzavretých právoplatným rozhodnutím o vlastníctve, ktoré zakladajú ochranu podľa čl. 20 ústavy).

Pri posudzovaní súladu, resp. nesúladu zákona, resp. jeho ustanovení, s ústavou je ústavný súd viazaný iba petitom, nie však jeho odôvodnením. Zo znenia napadnutého § 6 ods. 3 zákona č. 186/1993 Z. z. a ustanovení, ktoré sú ním dotknuté, vyplýva povinnosť ústavného súdu zaoberať sa aj ďalšími okolnosťami, ktoré majú význam pre posúdenie jeho ústavnosti z pohľadu retroaktivity a ochrany nadobudnutých práv.

V uvedenom zmysle je potrebné uviesť, že napadnuté ustanovenie poskytuje niektorým skupinám vlastníkov (oprávnených osôb, ktorým už boli nehnuteľnosti vydané), nové oprávnenia. Tým, že pôdu vo výmere 150, resp. 250 ha je možné vydať každej oprávnenej osobe, spája sa toto ustanovenie aj s majetkom, ktorý prešiel na štát podľa nariadenia č. 104/1945 Zb. nariadení Slovenskej národnej rady. Tento majetok sa pôvodne mohol vyňať z konfiškácie najviac vo výmere 50 ha, a to podľa nariadenia Zboru povereníkov č. 26/1948 Zb. nariadení Slovenskej národnej rady, ktorým sa upravuje vyňatie pôdohospodárskeho majetku osôb maďarskej národnosti z konfiškácie. Napadnutým ustanovením § 6 ods. 3 zákona č. 186/1993 Z. z. sa tiež výslovne ustanovilo, že do výmery 150 ha, resp. 250 ha možno oprávneným osobám vydať aj pozemky, ktoré prešli na štát

podľa nariadenia č. 52/1945 Zb. nariadení Slovenskej národnej rady. V intertemporálnych ustanoveniach novelizujúceho zákona č. 186/1993 Z. z. (§ 33 ods. 1) sa táto skutočnosť prejavuje nasledovne: „Ak oprávnenej osobe vznikol podľa tohto zákona nárok na vydanie nehnuteľnosti vo výmere podľa § 6 ods. 3 a doteraz sa jej tieto vydali v menšej výmere, pozemkový úrad rozhodne o zvyšnom nároku v konaní podľa § 9 ods. 4, ak oprávnená osoba podá návrh na vydanie rozhodnutia do šiestich mesiacov od účinnosti tohto zákona.“

Túto zmenu možno hodnotiť tak, že zasiahla do nadobudnutých vlastníckych práv časti oprávnených osôb. Tento zásah však nesmeroval k zhoršeniu, ale, naopak, k zlepšeniu právneho postavenia uvedených vlastníkov. Ide teda o zmenu v ich prospech, teda o takú zmenu, ktorá nie je v rozpore s uvedenými princípmi právneho štátu.

Navrhovateľ ďalej namietal nesúladsť § 6 ods. 3 novelizujúceho zákona č. 186/1993 Z. z. s čl. 1 ústavy aj z dôvodov porušenia právnej istoty a ochrany dôvery oprávnených osôb. Aj v prípadoch nepravej retroaktivity je mysliteľné, že právna istota a ochrana dôvery je porušená, ak zákonodarca urobí znehodnocujúci zásah smerujúci k zhoršeniu právneho postavenia, s ktorým oprávnený subjekt nemôže rátať. Keďže účel zákona o pôde vychádza zo zmiernenia následkov niektorých majetkových krívd, od počiatku jeho uplatňovania nemohla vzniknúť odôvodnená a nezvratná istota, že dôjde k odstráneniu všetkých majetkových krívd.

Zákonným naplnením požiadaviek právnej istoty je v právnom štáte aj inštitút právoplatnosti súdnych a iných rozhodnutí. Do účinkov právoplatnosti týchto rozhodnutí možno z dôvodov rešpektovania právnej istoty zasiahnuť len vo výnimočných prípadoch. V tomto prípade napadnuté ustanovenie čl. I bodu 8 zákona č. 186/1993 Z. z. zasahuje do právnych stavov, ktoré ešte neboli uzavreté právoplatným rozhodnutím pozemkového úradu o vlastníctve oprávnených osôb, a zasahuje do nich v zmysle pôvodného účelu zákona o pôde.

Z princípu právneho štátu vyplýva aj ochrana oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok. Zásadne sa ochraňuje dôvera v to, že zákonné právne následky späté s uzavretými

skutkovými stavmi sa uznávajú (zostávajú uznané). Ochrana dôvery neprichádza do úvahy tam, kde by dôvera v určitý právny stav nebola vecne zdôvodnená, t. j. ani princíp právneho štátu nechráni občana pred každou subjektívne chápanou stratou dôvery alebo pred každým sklamaním.

Do obsahu princípu právnej istoty patrí aj otázka následkov rozhodnutia v namietanej veci súladu (*et respice finem*, t. j. zohľadnenia ich dosahu) vo vzťahu k právam tretích osôb v danej oblasti majetkových (vlastníckych vzťahov), ktorá prichádza do úvahy vzhľadom na dobu uplatňovania tohto návrhu pred ústavným súdom (t. j. v priebehu roku 2000, pričom napadnutá novela pochádza z roku 1993).

Zákonodarca musí aj pri zmene chráneného právneho postavenia – aby zásah bol ústavnoprávne prípustný – vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu. Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné.

Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti: cieľ musí byť v súlade s prostriedkom.

Nevyhnutnosť znamená, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný cieľ pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom.

V súvislosti s legislatívnym zámerom zákonodarcu poskytnúť niektorým skupinám oprávnených osôb, ktorým už boli nehnuteľnosti vydané, nové oprávnenia v zmysle účelu zákona, t. j. vydať im nehnuteľnosti nad výmeru 50 ha (ak si oprávnené osoby podajú návrh

na vydanie rozhodnutia do 6 mesiacov od novelizujúceho zákona č. 186/1993 Z. z.), ústavný súd skúmal, či zavedenie obmedzujúcej výmery 150, resp. 250 ha pôdy pre všetky reštitučné tituly bolo nevyhnutným prostriedkom na dosiahnutie cieľa (účelu) tohto zákona. Zákon č. 93/1992 Zb., ktorým sa novelizoval zákon o pôde, zrušil obmedzujúcu hranicu pre vydanie nehnuteľností, ktoré boli odňaté bez náhrady postupom podľa zákona č. 142/1947 Zb. o revízii prvej pozemkovej reformy alebo podľa zákona č. 46/1948 Zb. o novej pozemkovej reforme, čím umožnil vydávanie nehnuteľností spadajúcich pod reštitučný titul uvedený v § 6 ods. 1 písm. b) zákona o pôde bez ohľadu na ich výmeru. Od začiatku účinnosti pôvodného zákona o pôde sa vo vzťahu k ďalším reštitučným titulom prihliadalo na obmedzenie výmery len pri reštitučných tituloch uvedených v § 6 ods. 2. Na dosiahnutie účelu zákona teda bolo možné zvoliť aj také riešenie, ktoré by zrušilo obmedzujúcu výmeru (najviac 50 ha) vo vzťahu k titulom, ktoré ju predpokladali, bez toho, aby sa toto riešenie muselo spájať so zavedením všeobecnej hranice výmery (150, resp. 250 ha) pre vydávanie nehnuteľností na základe všetkých ostatných reštitučných titulov. Vo všetkých prípadoch by sa totiž mohlo uplatniť riešenie, ktoré by viedlo k vydaniu nehnuteľností v takej výmere, v akej oprávneným osobám vznikol nárok na ich vydanie. Toto riešenie by však zodpovedalo uplatneniu princípu primeranosti a bolo by vo vzťahu k oprávneným osobám rovnako účinným a pritom menej zaťažujúcim riešením iba vtedy, ak by pôvodným a zamýšľaným účelom zákona o pôde bolo odstrániť všetky následky majetkových krívd uvedených v zákone o pôde.

V prípade rozsiahleho a zložitého zákona s osobitným účelom, ktorý jednotlivcovi zaručuje určité právne možnosti (napr. v tomto prípade oprávneným osobám po splnení zákonom ustanovených podmienok vydanie nehnuteľnosti späť s *restitutio in integrum*), nemožno namietat', ak zákonodarca neskôr zavedie určité obmedzujúce pravidlá, ktoré sú v súlade s pôvodným účelom a s pôvodnou koncepciou zákona, ktoré sa však spočiatku prehliadli alebo nedocenili, t. j. zákonodarca ich zavedie, akonáhle si na základe skúseností z uplatňovania zákona urobil jasný záver o nevyhnutnosti takýchto pravidiel, aj vtedy, keď to bude nevýhodnejšie pre niekoho, kto bol pôvodnou úpravou zvýhodnený [porovnateľne sa tento princíp spätý s právnym štátom uplatňuje v judikatúre Ústavného súdu Spolkovej republiky Nemecko, napr. BVerfGE, 7, 151 a n.; pozri tiež: Leibholz, G. – Rinck, H. – J. – Hesselberger, D.: Základný zákon pre Spolkovú republiku Nemecko. Komentár. Zv. 1, čl. 20 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. Bd. 1, Art. 20), Köln 1993, Rz 1716 (s. 148 – 149)] .

V súvislosti s tým možno konštatovať, že oprávnené osoby s takouto zmenou právnej úpravy síce bezprostredne nerátali, ale vzhľadom na účel zákona sa takáto zmena nedala ani úplne vylúčiť. Nejde teda o zmenu, ktorá by ústavne neprípustným spôsobom nadväzovala na účel zákona.

Pri zvažovaní všetkých uvedených argumentov je potrebné vysloviť aj záver o tom, či miera odlišnosti pôvodnej a neskoršej právnej úpravy v právnom riešení zákonodarcu má alebo nemá znaky ľubovôle. Pri prijímaní zákona tohto typu bolo vecou úvahy zákonodarcu (štátu), aby rozhodol aj o tom, že jednej skupine oprávnených osôb poskytne menej výhod ako inej skupine: nesmie však postupovať svojvoľne a z jeho riešenia musí vyplývať, že tak robí v zmysle účelu zákona (a nie preto, aby napr. zakryl úmysly určitých záujmových skupín).

Vo vzťahu k napadnutému ustanoveniu čl. I bodu 8 (§ 6 ods. 3) možno konštatovať, že tvorí súčasť zákona č. 186/1993 Z. z., zákona, ktorý prijala Národná rada Slovenskej republiky ako orgán nového suverénneho štátu a nového subjektu ústavného

a medzinárodného práva po prehodnotení skúseností z dovtedajšieho uplatňovania zákona o pôde v znení neskorších predpisov (t. j. aj v znení jeho novely č. 93/1992 Zb.).

Vo vzťahu k námietkam navrhovateľa týkajúcim sa princípov retroaktivity, právnej istoty, ochrany nadobudnutých práv a ochrany dôvery obsiahnutých v princípe právneho štátu (čl. 1 ústavy) ústavný súd dospel k záveru, že zákonodarca úpravou čl. I bodu 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 186/1993 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov modifikoval právne postavenie viacerých skupín oprávnených osôb, avšak neprekročil pritom rámec legitímnej úvahy danej účelom uvedeného zákona.

IV.

Navrhovateľ ďalej namietal nesúlady čl. I bodu 8 (§ 6 ods. 3) zákona č. 186/1993 Z. z. s čl. 20 ods. 1 a 2 ústavy. Podľa neho „ak zákonodarca zákonom č. 229/1991 Zb. v taxatívne vymenovaných prípadoch deklaroval možnosť uplatnenia práva na restitutio in integrum vo vlastníckych vzťahoch, nemohol následne stanovením obmedzenia poprieť a ohroziť podstatu tohto práva, na ktoré v danom prípade priamo nadväzuje právo vlastníť majetok, ktoré garantuje ústava v čl. 20 ods. 1“. Namietané ustanovenie nie je v súlade s čl. 20 ods. 1 a 2, pretože stanovuje rozdielne možnosti nadobudnúť veci do vlastníctva osobám oprávneným podľa zákona o pôde.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy: „Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje“. Popri tom je potrebné vziať do úvahy jednoznačnú osobitosť reštitučných zákonov, ktoré majú vzhľadom na historické a faktické podmienky povahu *leges speciales*, ktorými štát vracia majetok fyzickým osobám alebo ich právnym nástupcom, ktorým bol majetok odňatý zásahom štátu, aj keď len ako čiastočné odčinenie alebo zmiernenie krívd, ktoré utrpeli.

Ústavný súd o čl. 20 ods. 1 vyslovil právny názor, v ktorom uviedol: „Ustanovenie čl. 20 ods. 1 ústavy nie je právnym základom oprávňujúcim osobu na pridelenie majetku od štátu. Článkom 20 ods. 1 ústavy sa vlastníkovi priznáva len ochrana majetku, ktorý nadobudol v súlade s platným právnym poriadkom (PL. ÚS 33/95)“.

Zákon o pôde v znení neskorších predpisov sa týka úpravy vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku a napadnuté ustanovenie čl. I bodu 8 zákona č. 186/1993 Z. z. (§ 6 ods. 3) v kontexte znenia celého § 6 hovorí o vydaní nehnuteľností. Z účelu a obsahu tohto zákona je zrejmé, že upravuje hmotnoprávne a procesnoprávne podmienky (predpoklady) znovunadobudnutia vlastníctva nehnuteľností, ktoré prešli v minulosti do vlastníctva štátu alebo inej oprávnenej osoby z dôvodov uvedených v zákone.

Podľa citovaného zákona je prvým predpokladom znovunadobudnutia vlastníctva uplatnenie práva (nároku) na vydanie nehnuteľností na pozemkovom úrade v zákonom ustanovenej prekluzívnej lehote. Takéto uplatnenie nároku však samo osebe nemá právne účinky nadobudnutia vlastníctva a nemá dokonca ani právne účinky začatia konania pred štátnym orgánom, čo je ďalší predpoklad znovunadobudnutia vlastníctva. Oprávnená osoba nadobudne vlastníctvo nehnuteľnosti až rozhodnutím štátneho orgánu vydaným v konaní podľa § 9 ods. 2 alebo podľa § 9 ods. 4 zákona o pôde. V zmysle § 132 ods. 2 Občianskeho zákonníka to znamená, že vlastníctvo sa nadobúda dňom určeným v rozhodnutí štátneho orgánu, a ak tento deň určený nie je, dňom právoplatnosti rozhodnutia.

Ak právo zaručené v čl. 20 ods. 1 prvej vete ústavy nezahŕňa aj právo na získanie (nadobudnutie, znovunadobudnutie) majetku, napadnuté ustanovenie nie je v nesúlade s ústavou. Pokiaľ ide o vlastnícke právo, ktoré oprávnené osoby nadobudli podľa zákona o pôde v čase od účinnosti novelizujúceho zákona č. 93/1992 Zb. (28. február 1992) do účinnosti novelizujúceho zákona č. 186/1993 Z. z. (26. august 1993), nebolo napadnutým ustanovením nijako dotknuté. Napadnutým ustanovením nebol zmenený ani obsah vlastníckeho práva k nadobudnutému poľnohospodárskemu a lesnému majetku, ani jeho ochrana. Zaručené zostalo aj dedenie tohto majetku.

Podľa už vysloveného názoru ústavného súdu aj v tomto prípade platí, že „až do vydania rozhodnutia o navrátení vlastníckeho práva k nehnuteľnosti podľa § 6 zákona o pôde je vlastníkom nehnuteľnosti, resp. iného poľnohospodárskeho majetku uvedených v § 11 citovaného zákona doterajší vlastník, ktorému prislúchajú všetky práva vlastníka (okrem obmedzenia nachádzajúceho sa v § 5 ods. 3). Pôvodný vlastník, ktorého nehnuteľnosti prešli na štát alebo na inú právnickú osobu v rozhodnom období, je len oprávnenou osobou podľa § 4 citovaného zákona, ktorému prislúcha právo na uplatnenie nároku na vydanie nehnuteľnosti (§ 9 citovaného zákona) (PL. ÚS 23/1998).“

Ústavný súd ďalej konštatuje, že ani podľa judikatúry Európskej komisie (ďalej len „Komisia“), resp. Európskeho súdu pre ľudské práva nemožno takto postupovať.

Uvedené orgány predovšetkým uplatňujú čl. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd tak, že vlastnícke právo nezahŕňa právo nadobudnúť majetok [napr. *Marckx v. Belgicko* (1979), séria A, č. 31/1978, *Van der Musselle v. Belgicko*, séria A, č. 70/1983].

Vo veci L. a A. Brežný proti Slovenskej republike (rozhodnutie zo 4. marca 1996) Komisia odkazujúc na svoju konštantnú judikatúru uviedla: „Zbavenie vlastníctva alebo iného reálneho práva je v zásade jednorázovým aktom a nevytvára pokračujúcu situáciu „absencie práva.“

Z hľadiska posudzovania návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky má osobitný objasňujúci význam nasledujúce tvrdenie Komisie vo veci L. a A. Brežný (o opodstatnenosti niektorých zákonných podmienok na uplatňovanie nároku na vydanie veci odňatej v období 1948 až 1989). Podľa neho sa totiž predmet začatého konania netýka „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) vydanie ich „bývalého vlastníctva“.

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

Dôvodom prijatia obmedzenia výmery vydávaných nehnuteľností nebol vecný argument ani poukaz na to, že vydávaný majetok je súčasťou majetku, ktorý ako ďalší popri majetku uvádzanom v čl. 4 ústavy môže byť iba vo vlastníctve štátu, ale účel zákona. Medzi napadnutým ustanovením čl. I bodu 8 (§ 6 ods. 3) zákona č. 186/1993 Z. z. a čl. 20 ods. 2 prvou vetou ústavy nie je nijaká príčinná súvislosť.

Pokiaľ ide o druhú vetu čl. 20 ods. 2 ústavy, zákon o pôde v znení neskorších predpisov v § 4 ods. 1 vychádza už pri stanovovaní okruhu oprávnených osôb, ktoré môžu žiadať vydanie nehnuteľností v zmysle § 6 (t. j. aj podľa jeho ods. 3) v prípade preukázania vlastníckeho titulu, práve z dikcie tohto ustanovenia ústavy, takže nemožno hovoriť o jeho porušení, resp. jeho nesúlade.

V.

Navrhovateľ namietal aj nesúlad ustanovenia čl. I bodu 8 zákona č. 186/1993 Z. z. (§ 6 ods. 3) s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy.

Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy: „Zákonné obmedzenie základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.“

Článok 13 odsek 3 ústavy vyjadruje pravidlo, že rovnaké obmedzenia sa vzťahujú len na prípady, ktoré spĺňajú rovnako stanovené podmienky. Zákonodarca zavedením obmedzenia výmery pôdy (150 ha poľnohospodárskej, resp. 250 všetkej pôdy) s účinnosťou od 24. augusta 1993 nezasiahol do vlastníckeho práva (ako nadobudnutého práva) osôb,

ktoré si nárok uplatnili a o nároku ktorých bolo právoplatne rozhodnuté podľa dovtedajších predpisov. V prípade oprávnených osôb, ktoré si nárok uplatnili, ale o ich nároku nebolo právoplatne rozhodnuté do 23. augusta 1993, nemožno hovoriť o obmedzení ich základných práv a slobôd, nakoľko sa ešte nestali vlastníkami v zmysle znovunadobudnutia nárokových nehnuteľností a novelizujúci zákon zasiahol do neuzavretých právnych stavov a vzťahov (neuzavretých rozhodnutím a znovunadobudnutím vlastníctva), nie do základných práv a slobôd s úmyslom obmedziť ich.

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.“ Podstatou vlastníckeho práva je vec držať, užívať a nakladať s ňou. Ak by teda zákon vylúčil vlastníka z výkonu týchto práv inak ako to umožňuje ústava v čl. 20, išlo by o obmedzenie podstaty a zmyslu vlastníckeho práva. V prípade zavedenia obmedzenia výmery pôdy nedošlo k popretiu alebo ohrozeniu podstaty vlastníckeho práva, nakoľko toto obmedzenie sa týkalo kategórie oprávnených osôb, ktoré neboli vlastníkami, t. j. v období od nadobudnutia účinnosti novelizujúceho zákona o ich nároku na vydanie nehnuteľností, resp. o ich vlastníctve ešte nebolo právoplatne rozhodnuté.